



N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 18

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Pierre ALBERTINI

Député

SOMMAIRE

	Pages
I.– LES MOYENS DE LA MISSION JUSTICE POUR 2007	7
A.– LA DOTATION DE LA MISSION.....	7
B.– LE PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION	9
C.– LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DE LA MISSION	10
D.– LES HYPOTHÈSES DE FINANCEMENT DE LA RÉFORME DE LA JUSTICE.....	11
II.– LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE : UN TAUX D'EXÉCUTION SATISFAISANT	13
A.– LA PROGRESSION DES MOYENS RÉALISÉE SUR CINQ ANS	13
B.– LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS CONDUITES PAR OBJECTIFS.....	15
III.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	19
A.– QUESTIONS RELATIVES À LA NOMENCLATURE.....	19
B.– LA DÉCONCENTRATION DE LA GESTION ENCORE INSUFFISANTE	20
C.– LE MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES DOIT AUSSI APPLIQUER LA LOLF ...	21
IV.– LA JUSTICE JUDICIAIRE	23
A.– LES MOYENS DU PROGRAMME	23
B.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF : DES DIFFICULTÉS NON RÉSOLUES DANS LE DOMAINE DE LA GESTION.....	25
C.– LA GESTION DU PERSONNEL : DES DIFFICULTÉS AUJOURD'HUI, L'AVENIR À PRÉPARER.....	26
D.– LES FRAIS DE JUSTICE : VERS LE RESPECT DE LA DOTATION INITIALE ?	27
E.– LA MODERNISATION : UNE DYNAMIQUE POSITIVE, SOURCE D'ÉCONOMIES	29
V.– L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	31
A.– LE RENFORCEMENT DES CRÉDITS ET DES RESSOURCES HUMAINES	32
B.– LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT.....	33
C.– LA POLITIQUE D'ÉQUIPEMENT : PREMIÈRES MISES EN SERVICE	33
D.– LE DÉVELOPPEMENT DES MESURES ALTERNATIVES	35
E.– LE POIDS EXCESSIF DU CONTRÔLE FINANCIER ET COMPTABLE.....	35

VI.– LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	37
A.– DES MOYENS EN PROGRESSION SIGNIFICATIVE	37
B.– L'INSUFFISANCE DE CRÉDITS ET L'ABSENCE D'OUTILS RENDENT LA GESTION DU PERSONNEL ENCORE DIFFICILE	38
C.– ASSAINIR LA GESTION, ADOPTER UNE LIGNE DE CONDUITE ET S'Y TENIR	40
VII.– L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE	41
VIII.– LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHÉS	43
AUDITION DU MINISTRE EN COMMISSION ÉLARGIE	45
EXAMEN EN COMMISSION	71
<i>Article 49 : Revalorisation de l'aide juridictionnelle</i>	73
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	77
<i>Article 34 État B</i>	77
ANNEXE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LES TUTELLES ET CURATELLES	79

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre.

Au 30 septembre, **18 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial**, qui a pu *in fine* travailler avec 93 % des réponses.

Il est regrettable que le premier envoi de réponses ait été très tardif – en date du 29 septembre – alors que les premières réponses aux questionnaires parviennent généralement aux rapporteurs dès le début septembre. Il semble que la bonne information du Parlement ait été victime d'un blocage inhabituel des réponses dans les niveaux supérieurs de l'administration du ministère. Ce retard a nui à la préparation de l'examen des crédits de la justice dans la mesure où l'accumulation tardive des réponses ne permet plus d'en prendre connaissance dans de bonnes conditions. Votre Rapporteur spécial souligne qu'un grand effort avait pourtant été accompli de la part des rapporteurs pour harmoniser leurs questions et même la numérotation, afin d'en faciliter le traitement par les services.

Il insiste sur l'utilité d'une arrivée régulière des réponses commençant dès que possible, sachant que beaucoup de bilans d'activité et d'« états des lieux » sont préparés par les services pendant l'été, pour un examen approfondi tant du bilan de l'action des services que du projet de loi de finances, celui-ci ne pouvant, il est vrai, être fait qu'à partir de la fin septembre.

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Avec un budget de 6,271 milliards d'euros, le ministère de la Justice enregistre la plus importante progression de tous les ministères, soit 5 %, illustrant ainsi la volonté de maintenir la Justice parmi les priorités gouvernementales. Le budget de la justice est en hausse continue depuis 2002, et a connu une progression totale de 38 %.

La programmation établie par la loi d'orientation et de programmation du 9 septembre 2002 arrivera à son terme à la fin de l'année 2007 : ses objectifs auront été respectés aux 4/5èmes, ce qui est fort rare et doit être souligné. En particulier, les prévisions de construction des établissements pénitentiaires auront été respectées : quinze nouveaux établissements seront livrés en 2007 et 2008, dont les quatre établissements pour mineurs. Il convient cependant d'être attentif à ce que le personnel nécessaire y soit affecté.

La réforme de la procédure pénale envisagée par le ministère de la Justice entraînera un coût qu'il estime à environ 30 millions d'euros, avec notamment la création de 70 emplois nouveaux de magistrats et de 102 emplois de personnel des greffes. Votre Rapporteur spécial s'interroge sur le financement de la réforme, dont le coût réel ne pourra être précisé qu'au lendemain de l'adoption définitive du projet de loi. S'il est plus élevé que la prévision prise en compte dans le présent budget, la mise en œuvre de la réforme sera compromise pour 2007.

La décision du ministre de confier un contrôle extérieur et indépendant des prisons au Médiateur de la République, ainsi que de généraliser la présence des délégués du médiateur en prison, doit être approuvée. Le Gouvernement a garanti au Médiateur qu'il disposerait de tous les moyens nécessaires ; pourtant cet engagement ne connaît pas de traduction budgétaire tangible.

De même, l'adhésion de la France aux règles pénitentiaires européennes définies par le Conseil de l'Europe le 11 janvier 2006 emporte le respect d'obligations particulièrement exigeantes s'agissant des conditions de détention et d'accès aux soins comme de la formation du personnel pénitentiaire. Votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'adéquation entre les moyens budgétaires envisagés pour 2007 et le respect de ces principes fondamentaux.

La progression de la dotation destinée à l'aide juridictionnelle mérite approbation. Les avocats sont une pièce maîtresse d'un bon procès et leur rémunération est faible si on la compare à celle en vigueur dans les autres pays européens. Toutefois, l'aide est largement accordée dans notre pays et la progression de son coût conduit à préconiser un filtrage du sérieux des demandes.

L'adoption par la commission des Finances, le 9 novembre, de l'amendement joint au présent rapport a suscité la réaction de la Commission nationale de l'Informatique et des libertés. Celle-ci révèle sa très mauvaise situation financière due à l'augmentation du point fonction publique, à l'ajout d'une nouvelle cotisation patronale et à l'insuffisance des crédits de vacation. Votre Rapporteur spécial en prend acte tout en regrettant que la CNIL n'ait pas transmis de réponse au questionnaire budgétaire. La réponse rédigée en vue du projet de loi de finances pour 2006 ne faisait pas mention précisément de l'imminence d'insuffisances de crédits.

Votre commission des Finances a demandé à la Cour des comptes de procéder à une enquête consacrée au thème des tutelles et curatelles. La communication recensant les graves défauts de la situation actuelle et analysant les mécanismes de régulation nécessaires est annexée au présent rapport spécial. Elle montre que la réforme est indispensable et urgente ; elle doit être complète y compris dans son volet social.

Le calcul de la masse salariale pour 2006 n'a pas permis de financer l'ensemble des ETPT prévus pour certains programmes. Le ministère prévoit en 2007 la résorption des emplois non financés, ce dont il faut se féliciter. Ce problème devra faire l'objet d'un suivi, car il a occasionné des difficultés et des coûts en 2006 : fin de contrats, paiement d'allocations de retour à l'emploi, contentieux, puis nouvelles embauches ou recrutement de fonctionnaires pour pourvoir les postes si les crédits viennent à être délégués.

Il convient d'approuver le travail de recensement des diverses commissions administratives comportant des magistrats afin de supprimer ces commissions dans le cadre de la simplification administrative ou d'en retirer les magistrats si leur autorité n'y est pas nécessaire.

Votre Rapporteur spécial n'a pas développé dans le présent rapport d'analyse de la performance, car beaucoup de données chiffrées manquent encore, du fait du retard pris par les outils d'information du ministère. Il rendra compte de cet aspect lors de la présentation du projet de loi de règlement au premier semestre 2007.

I.- LES MOYENS DE LA MISSION JUSTICE POUR 2007

Le budget de la mission Justice progressera de près de 5 % pour l'année 2007, après une progression de 4 % en 2005 et de 4,6 % en 2006. Il faut se féliciter de cette consolidation des efforts accomplis au cours des dernières années, alors que le budget total de l'État pour 2007 ne progressera que de 0,8 %. Le rattrapage des crédits et des ressources humaines se poursuit donc pour cette année qui sera la dernière de la programmation établie par la loi d'orientation et de programmation pour la Justice de 2002.

A.- LA DOTATION DE LA MISSION

La dotation de la mission s'élève à 6,271 milliards d'euros en crédits de paiement, ce qui représentera 2,34 % du budget de l'État. Elle représentait 2,13 % du budget de l'État en 2006 et 1,69 % en 2002. Les autorisations d'engagement s'élèvent à 7,10 milliards d'euros, en progression de 3 %.

Depuis le début de la législature, le budget de la Justice a progressé de près de 1,8 milliard d'euros, soit une augmentation de 38 %, traduisant un rattrapage en profondeur après des années pendant lesquelles ce domaine de l'action de l'État a été comparativement négligé.

LE BUDGET DE LA JUSTICE EN 2007

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2006	PLF 2007	2006/2007 (en %)	LFI 2006	PLF 2007	2006/2007 (en %)
Justice judiciaire	2.701	2.721,72	0,77	2.505,77	2.605,87	3,99
Administration pénitentiaire	2.819	2.869,25	1,78	2.130,70	2.246	5,41
Protection judiciaire de la jeunesse	739,80	820,60	10,92	735,80	799	8,59
Accès au droit et à la justice	344,17	369,46	7,35	344,17	338,48	-1,65
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	321,84	321,28	-0,17	263,82	281,80	6,82
Total	6.925,81	7.102,31	2,55	5.980,26	6.271,15	4,86

L'augmentation des crédits prévue en 2007 permettra de financer la dernière tranche de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002.

Pour l'année 2007, les dépenses ordinaires programmées pour la mission s'élèvent au total à 111,01 millions d'euros (tranche LOPJ programmée en projet de loi de finances pour 2007). La création d'emplois prévue au titre de la LOPJ pour la mission est de 1.538 emplois. Si l'on prend en compte la justice administrative, il convient d'ajouter à ces montants 4,53 millions d'euros de dépenses ordinaires et 57 emplois.

Le tableau suivant retrace la progression des crédits depuis 2002.

**ÉVOLUTION BUDGET ÉTAT/BUDGET JUSTICE
EN LOI DE FINANCES INITIALE DE 2002 À 2007**

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2004^(b)	2005	2006^(c)	2007^(d)
Budget de l'État ^(a)	269,07	273,72	283,69	-	288,45	266,09	267,85
Budget de la Justice	4.542,76	4.881,80	5.109,17	5.078,80	5.284	5.980,26	6.271,15
Budget Justice/État <i>(en %)</i>	1,69	1,78	1,80	-	1,83	2,25	2,34
Accès au droit et à la justice	-	-	-	-	-	344,17	338,48
Services judiciaires	2.002,65	2.122,73	2.221,81	2.210,88	2.275,85	2.505,77	2.605,87
Services pénitentiaires	1.384,94	1.492,54	1.608,28	1.592,40	1.654,36	2.130,70	2.246,01
Services de la protection judiciaire de la jeunesse	539,67	565,61	587,13	584,48	613,18	735,80	779
Administration centrale	591,12	675,51	666,87	665,95	714,93	230,01	246,31
Autres ^(CNIL, Recherche, LH, OL)	24,38	25,40	25,08	25,08	25,67	33,81	35,50

(a) En milliards d'euros.

(b) À périmètre constant, hors effet du transfert des prestations familiales.

(c) Les pensions qui jusqu'en 2005 étaient inscrites au budget général, font l'objet en 2007 d'une comptabilisation dans un compte spécial (compte d'affectation spéciale des pensions) qui se situe en dehors du périmètre du budget général. Le montant de celui-ci, à partir de 2006, est donc hors pensions civiles.

La répartition des crédits entre les différents programmes s'effectuera de la façon suivante :

(en millions d'euros)

Crédits de paiement	LFI 2006	PLF 2007	Évolution <i>(en %)</i>
Accès au droit	344	338	- 2
Administration pénitentiaire	2.131	2.246	+ 5
Services judiciaires	2.506	2.606	+ 4
Protection judiciaire de la jeunesse	736	799	+ 9
Conduite et pilotage de la politique de la justice	264	282	+ 7
TOTAL	5.890	6.271	+ 5
<i>dont pensions, FNAL et CNAF</i>	<i>957</i>	<i>. 015</i>	
TOTAL	4.933	5.263	
<i>HORS PENSIONS, FNAL ET CNAF</i>			

Autorisations d'engagement			
Accès au droit	344	369	+ 7
Administration pénitentiaire	2.819	2.869	+ 2
Services judiciaires	2.701	2.722	+ 1
Protection judiciaire de la jeunesse	740	820	+ 11
Conduite et pilotage de la politique de la justice	322	322	+ 0
TOTAL	6.926	7.102	+ 2,5
<i>dont pensions, FNAL et CNAF</i>	<i>957</i>	<i>1.015</i>	
TOTAL	5.969	6.087	
<i>hors pensions, FNAL et CNAF</i>			

B.– LE PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION

Le plafond d'emploi ministériel de 71.475 ETPT (équivalents temps plein travaillé) est augmenté de 548 nouveaux ETPT dont 250 au titre des extensions en année pleine des ETPT créés en 2006, ce qui porte **le niveau du plafond ministériel d'emplois pour 2007 à 72.023 ETPT**.

Deux transferts sont prévus dans le présent projet de loi de finances.

La création de 548 ETPT correspond d'une part au complément des créations d'ETPT obtenues en 2006, et d'autre part, à une capacité de recrutement de 500 personnes dont la date d'arrivée moyenne se situe à mi-année et de 48 personnes arrivant en début d'année.

Les créations d'emplois sont présentées dans le tableau suivant.

CRÉATIONS BRUTES D'EMPLOIS AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE (SERVICES JUDICIAIRES – ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE) ^(a)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^(b)	2007 (PLF)
Services judiciaires	525	855	700	709	355	540	555
– magistrats (créations budgétaires)	307	320	180	150	100	186	195
– fonctionnaires (créations budgétaires)	218	535	520	559	255	354	360
– fonctionnaires (levée de gel)							
– magistrats temporaires							
Administration pénitentiaire	530	1.525	870	1.111	533	520	698
– dont personnel de surveillance	330	1.221	613	707	210	416	698
Protection judiciaire de la jeunesse	380	300	314	234	107	60	290
Total (dont créations budgétaires)	1.435	2.680	1.884	2.054	995	1.120	1.543

(a) En 2006 et en 2007, les effectifs sont exprimés non en emplois budgétaires mais en emplois correspondant à des autorisations de recrutement nouvelles.

(b) Les chiffres de l'année 2006 ont été modifiés pour prendre en compte un amendement à la loi de finances initiale pour 2006. En effet, aux 500 emplois inscrits en PLF 2006 (480 hors administration centrale), s'ajoutent 640 emplois au titre du « plan banlieues ». Ces emplois ont été affectés dans les bureaux d'exécution des peines des tribunaux de grande instance et dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

En 2006, les crédits accordés ne permettaient pas de financer la totalité du plafond d'emplois. L'écart entre les emplois votés et les rémunérations réelles devrait être réduit, en 2007 selon les prévisions de l'administration. Les directions et les directions régionales devraient pouvoir résorber leur quota d'emplois non financés en 2006 (environ 300 pour la seule Protection judiciaire de la jeunesse par exemple). Cette question reste néanmoins à suivre.

Les mesures catégorielles de la mission sont plus limitées qu'en 2006. Elles disposeront d'une enveloppe de 5,2 millions d'euros répartie comme suit :

MESURES CATÉGORIELLES EN 2007

<i>(en millions d'euros)</i>		
Programme	Montant 2006	Montant 2007
Services judiciaires	8,4	1,5
Administration pénitentiaire	5,8	3,3
Protection judiciaire de la jeunesse	1,8	0,2
Conduite et pilotage de la politique de la justice	0,9	0,09
Total	16,89	5,2

Cette enveloppe de crédits permettra de financer d'une part, les mesures décidées en janvier 2006 par le ministre de la Fonction publique et, d'autre part, la deuxième tranche de la réforme statutaire de la filière des personnels de surveillance.

L'ensemble des moyens humains concourant au programme *Accès au droit et à la justice*, soit 660 agents, doit être rattaché pour 2007 au programme *Justice judiciaire* et identifiés sur une nouvelle action *Support à l'accès au droit et à la justice*.

C.- LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DE LA MISSION

Les crédits de fonctionnement courant de l'ensemble de la mission Justice s'élèvent en 2007 à 1,79 milliard d'euros, contre 1,69 milliard d'euros en 2006, soit une progression de 100 millions d'euros représentant une croissance de près de 5,6 %.

Ils se répartissent entre les programmes de la façon suivante :

FONCTIONNEMENT COURANT (TITRE 3 EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT)

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2006	PLF 2007
101 - Accès au droit et à la justice	4,157	3,580
107 - Administration pénitentiaire	493	521
166 - Justice judiciaire	701	726
182 - Protection judiciaire de la jeunesse	337	380
213 - Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	157	160
TOTAL	1.692	1.792

D.- LES HYPOTHÈSES DE FINANCEMENT DE LA RÉFORME DE LA JUSTICE

Suite à l'affaire dite d'Outreau et aux recommandations émises par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, le Garde des Sceaux a engagé une réforme de la procédure pénale.

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur le financement de cette réforme. Celle-ci prévoit notamment l'enregistrement audiovisuel des auditions lors des gardes à vue et devant le juge d'instruction, ainsi que la création de pôles de l'instruction, ce qui nécessitera la création de 70 emplois nouveaux de magistrats et de 102 emplois de personnel des greffes. Les estimations effectuées par le ministère s'élèvent à environ 30 millions d'euros mais le ministre lui-même a indiqué que cette évaluation ne pourrait être précisée qu'au lendemain de l'adoption définitive du projet de loi. Il y a fort à parier que ce chiffre soit rapidement revu à la hausse, compromettant la mise en œuvre de cette réforme dès l'année prochaine.

Pour 2007, 27,7 millions d'euros sont imputés sur le programme *Justice judiciaire*, auxquels s'ajoutent 1,58 million d'euros de mesures nouvelles (destinées notamment au renforcement du caractère contradictoire des expertises) inscrits sur le programme *Accès au droit et à la justice*. L'impact de la réforme au cours des années suivantes est retracé dans le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DE L'IMPACT DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE PÉNALE
SUR LE PROGRAMME *JUSTICE JUDICIAIRE***

(en euros)

	2007	2008	2009	2010
Emplois	18.962.233 Le ministère finançant par ailleurs 710.000	26.943.620 dont 4.271.387 de mesures nouvelles	26.943.620	26.943.620
Fonctionnement Avec enregistrement auditions	650.658	1.007.580 dont 356.922 de mesures nouvelles	1.007.580	1.007.580
Premier équipement	4.354.800	–	–	–
Investissement	3.052.000	6.104.000	3.052.000	–
Locations pérennes	240.750	294.300 dont 53.550 de mesures nouvelles	294.300	294.300
Locations transitoires	481.500	588.600 dont 107.100 de mesures nouvelles	588.600	–
Total	27.741.941	34.938.100 dont 4.788.959 de mesures nouvelles	31.886.100	28.245.500

Source : ministère de la Justice

Les coûts ci-dessus recensés sont liés en particulier aux besoins de surfaces supplémentaires (locations ou extensions), d'équipements en matériels de visioconférence, d'enregistrement et de numérisation.

Pour le programme *Accès au droit et à la justice*, il est annoncé que la mise en œuvre de la réforme nécessitera 2,38 millions d'euros (dont 802.000 en mesures nouvelles) pour 2008 et la même dotation pour les années suivantes.

II.- LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE : UN TAUX D'EXÉCUTION SATISFAISANT

L'année 2007 étant la cinquième et dernière année de la période de mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice (LOPJ) du 9 septembre 2002, il est temps de faire le point sur l'application de ce qui représente en quelque sorte le « contrat de législature » en faveur des moyens de la Justice. À l'évidence, la LOPJ aura été l'instrument d'une remise à niveau d'une ampleur exceptionnelle.

A.- LA PROGRESSION DES MOYENS RÉALISÉE SUR CINQ ANS

Son taux de réalisation doit s'établir à 80 % pour les créations d'emploi, à 76 % en termes de crédits de paiement de dépenses ordinaires et à 90 % pour les dépenses en capital, étant précisé que ce taux s'établit à 82 % pour les dépenses en capital relatives aux juridictions administratives, dont le poids budgétaire relatif est modeste.

À ces acquis portant sur les moyens en personnel et d'ordre matériel, s'ajoutent les progrès dans la réalisation des objectifs plus qualitatifs assignés par la LOPJ, concernant l'amélioration des délais de traitement des procédures, la qualité des jugements ou l'efficacité de l'activité judiciaire. Dans ces domaines, si les progrès ne font pas de doute, leur mesure est encore très lacunaire, faute d'une batterie complète d'indicateurs renseignés sur une période suffisamment longue.

La répartition des emplois entre les différents programmes s'effectuera en 2007 conformément au tableau ci-après (y compris les transferts d'emplois). Il fait apparaître que le taux de réalisation des objectifs de la LOPJ a été très satisfaisant pour le personnel pénitentiaire (100 %) et satisfaisant pour les postes de magistrats judiciaires (85 %). La contrepartie est une maîtrise de l'évolution du personnel de la direction des services judiciaires, qui a assumé l'effort de productivité, en connaissant un taux de réalisation de 58 %, lequel correspond tout de même à plus de 2.000 créations d'emplois.

Globalement, le taux de réalisation des créations de postes programmées a donc été de 80,3 %, soit plus de 7.700 emplois, chiffre à rapprocher du plafond total des ETPT du ministère, un peu au-dessous de 72.000 en 2007.

TAUX D'EXÉCUTION DE LA LOPJ EN CRÉATIONS D'EMPLOIS

Affectations	LOPJ	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL	Exécution (en %)
Magistrats judiciaires	950	180	150	100	186	195	811	85,4
Fonctionnaires DSJ	3.500	520	546	251	351	360	2.028	58
Personnels de la DAP	3.740	870	1.127	530	520	698	3.745	100
Personnels de la PJJ	1.250	314	234	105	60	290	1.003	80,2
Administration générale	180	40	48	51	7	0	146	81
Total	9.620	1.924	2.105	1.037	1.124	1.543	7.733	80,30

Le taux de réalisation des créations d'emploi pour le Conseil d'État et les autres juridictions administratives sera inférieur, soit 71,3 %.

Le retard important pris par les services judiciaires pour la création d'emplois de fonctionnaires des greffes ne sera pas rattrapé en 2007. Seuls 2.026 emplois auront été créés pour les greffes des juridictions et l'École nationale de la magistrature sur les 3.500 programmés, ce qui représente un taux d'exécution de 57,9 %.

Le tableau suivant présente par programme le taux d'exécution de la LOPJ en dépenses ordinaires. Ce taux, très inégal d'un programme à l'autre, est supérieur à 90 % pour les juridictions administratives et pour la protection judiciaire de la jeunesse.

**TAUX D'EXÉCUTION DE LA LOPJ EN DÉPENSES ORDINAIRES
(EN CRÉDITS DE PAIEMENTS)**

(en millions d'euros)

	Montant total prévu pour 2003/2007	Droit de tirage mobilisé au titre de la LOPJ entre 2003 et 2007 (prévisions) (1)	Prévision d'exécution 2003/2007 (en %)
Justice judiciaire	944,9	721,2	76,4
Administration pénitentiaire	800,7	640,5	80
Protection judiciaire de la jeunesse	293,4	269,5	91,8
Accès au droit et à la justice	262,5	227,5	86,7
Conduite et pilotage de la politique de la justice	359,7	156,2	43,4
Conseil d'État et autres juridictions administratives	113,9	102,6	90,1
Total	2.775,1	2.117,5	76

(1) Déduction faite des annulations de crédits

Source : ministère de la Justice

Enfin, le taux d'exécution de la loi de programmation en dépenses en capital est globalement très proche de 90 %, comme le montre le tableau qui suit.

TAUX D'EXÉCUTION DE LA LOPJ EN DÉPENSES EN CAPITAL

(en crédits de paiement et en millions d'euros)

	Montant total prévu pour 2003/2007	Droit de tirage mobilisé au titre de la LOPJ entre 2003 et 2007 (prévisions) (1)	Prévision d'exécution 2003/2007 (en %)
Chancellerie	845	760	89,9
Conseil d'État et autres juridictions administratives	53,5	44	82,2

(1) Déduction faite des annulations de crédits

Source : ministère de la Justice

En réalité, les crédits ouverts pour la période 2003-2007 ont été supérieurs à la programmation de la LOPJ.

En effet, les montants prévus par la LOPJ en autorisations d'engagement ont été insuffisants pour couvrir les programmes immobiliers pénitentiaires en partenariat public-privé, procédure qui n'avait pas été envisagée au moment de l'élaboration de la loi. Ces montants ont donc été accrus, passant de 1,13 milliard d'euros à 1,78 milliard d'euros.

Au total, ce seront 2,34 milliards d'euros qui auront été ouverts pendant la durée d'exécution de la loi de programmation, soit un taux d'exécution de 138,6 % de la prévision.

En crédits de paiement, 858,86 millions d'euros auront été ouverts pour la même période, soit 101,4 % des moyens programmés.

B.- LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS CONDUITES PAR OBJECTIFS

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 pour une meilleure efficacité de la justice et la réduction des délais de traitement des affaires civiles et pénales.

La mise en place de contrats d'objectifs entre la Chancellerie et les cours d'appel et entre les cours d'appel et les juridictions en est considérée comme l'instrument privilégié.

Une dizaine de contrats d'objectifs ont été signés avec les cours d'appel, et commencent à produire leurs effets. Plusieurs contrats, préparés en 2005, n'ont pas à ce jour été signés, en raison notamment de la quasi-impossibilité de mettre en place les moyens humains indispensables à leur bonne exécution. L'allongement de la durée de la scolarité des greffiers d'un côté, et le nombre limité de création d'emplois de fonctionnaires de l'autre, n'ont en effet pas permis à la Chancellerie de nommer en même temps les magistrats et les fonctionnaires.

Les premiers résultats des contrats d'objectifs sont très encourageants, cependant **les objectifs de réduction des délais fixés par la LOPJ ne pourront être atteints dans les délais prévus du fait que cette loi de programmation n'a pas été intégralement exécutée, au regard des autorisations de recrutement des fonctionnaires**, ce qui n'a pas permis l'accompagnement concomitant des nominations de magistrats.

L'installation des juges de proximité a progressé, mais connaît un ralentissement en 2006. Au total, au 30 juin 2006, 976 candidatures ont été soumises au CSM. L'effectif total des juges de proximité en fonction s'élevait à cette date à 530, installés dans 325 juridictions de proximité, soit dans 68 % de l'ensemble des juridictions à pourvoir de métropole et des départements d'outre-mer. Sept candidats effectuaient leur stage préalable et 53 candidats suivaient une formation probatoire.

Les statistiques nationales confirment la très nette progression de l'activité civile de la juridiction de proximité : le nombre des affaires nouvelles est ainsi passé de 18.518 pour 2004 à 77.550 pour 2005, soit une augmentation de plus de 400 %. Pour sa part, le pourcentage des affaires relevant de la compétence de la juridiction de proximité est passé de 3,47 % à 14,62 %. Dans le même temps, le nombre des affaires terminées est passé de 15.264 à 52.276, soit une augmentation de plus de 240 %. Il représente ainsi 10,12 % du nombre d'affaires civiles jugées tant par les tribunaux d'instance que les juridictions de proximité, au lieu de 3,02 % en 2004.

Votre Rapporteur spécial considère que l'effort doit à présent porter sur la formation des juges de proximité, même si le nombre de recrutements initialement prévu, qui était de l'ordre de 3.000 juges, n'a pas été réalisé.

L'objectif de développer la capacité d'exécution des sanctions, formulé par la LOPJ, est notamment mis en œuvre par **la création des bureaux d'exécution des peines**, à partir de 2004.

Au 1^{er} juillet 2006, sur l'ensemble des TGI, 42 avaient créé un BEX (soit 22,6 % de l'ensemble de ces tribunaux), dont 20 fonctionnent principalement pendant les audiences de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. 132 autres juridictions ont un projet de mise en place d'un BEX, dont 57 sont en voie de finalisation.

La généralisation de ces structures constitue une priorité. Aux termes d'un contrat d'objectif conclu entre les chefs de cours d'appel et le directeur des services judiciaires, le nombre d'emplois de greffiers et de personnels de catégorie C affectés dans les « BEX » est de 318 fonctionnaires, soit 102 greffiers et 216 personnels de catégorie C. Les greffiers seront nommés dans les juridictions en mars 2007, les personnels de catégorie C y sont affectés au cours du deuxième semestre 2006.

Le Garde des Sceaux a décidé l'expérimentation de Bureaux de l'exécution des mesures et des peines (BEX « mineurs ») dans quatre TGI. Ces bureaux seront distincts de ceux concernant les majeurs ; cette initiative pourrait ensuite être généralisée en 2007 à tous les tribunaux pour mineurs.

L'un des objectifs de la loi était **la réduction des délais moyens de traitement** des affaires civiles à douze mois devant les cours d'appel, six mois devant les tribunaux de grande instance et trois mois devant les tribunaux d'instance.

Pour les cours d'appel, le résultat – 14 mois – se rapproche de l'objectif fixé par la loi d'orientation. Le délai de 12 mois peut être atteint si la diminution du délai de traitement se poursuit, pour 2006 et 2007, au rythme constaté en 2005.

Pour les TGI, la durée moyenne de traitement affichée en 2004 comme en 2005, étant de 6,7 mois, se rapproche de l'objectif, alors que ce délai était encore de 9,5 mois en 2003.

Pour les tribunaux d'instance, la durée moyenne de traitement reste de 4,7 mois, encore éloignée des objectifs de la loi d'orientation.

L'augmentation du taux de réponse pénale se poursuit en 2005, avec une progression de plus de trois points par rapport à 2004. Une réponse pénale a ainsi été donnée en 2005 à 77,9 % des affaires poursuivables.

Enfin, le nombre d'affaires classées sans suite pour inopportunité des poursuites diminution encore fortement, tombant à 22 % en 2005 ; il était de près de 32 % en 2002.

Le traitement des procédures pénales a également évolué.

La part des modes de comparution rapide dont le développement est lié à la pratique du traitement en temps réel (comparution immédiate, convocation par le procureur, convocation par officier de police judiciaire) a nettement progressé en 2005, passant de 73 % en 2002, à 73,3 % en 2004 puis à 74,9 %.

Si l'on additionne les faits liés à l'utilisation des procédures dites rapides et des procédures simplifiées, on constate que les parquets développent une politique permettant une meilleure maîtrise des délais de réponse pénale, l'utilisation de ces procédures ayant connu une nouvelle progression entre 2004 et 2005, passant de 77,9 % de l'ensemble des poursuites à 81,5 %.

III.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A.- QUESTIONS RELATIVES À LA NOMENCLATURE

La maquette adoptée en juin 2005 rattache de façon contestable la justice administrative à une mission distincte de la mission *Justice*. Le programme *Justice administrative* est en effet rattaché depuis à la mission transversale *Conseil et contrôle de l'État*, elle-même rattachée au Premier ministre. Les arguments présentés à l'appui de ce changement de maquette n'ont convaincu ni les commissions parlementaires compétentes ni les groupes politiques ; en effet la justice judiciaire et la justice administrative sont les deux faces d'une même politique publique, que la nouvelle nomenclature présente maintenant de manière éclatée. Votre Rapporteur spécial considère que ce rattachement opéré sans aucune concertation avec le Parlement doit être corrigé.

Une demande a été présentée par M. Guy Canivet, Premier Président de la Cour de cassation, visant à modifier la nomenclature pour distinguer, au sein de la mission Justice, deux programmes, l'un consacré au « Ministère public » et l'autre aux « Juridictions judiciaires ». Cette demande résulte d'une délibération adoptée en 2005 par la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel.

Les présidents font valoir que chaque chef de cour « *est investi de responsabilités fonctionnelles bien distinctes, certaines dépenses de frais de justice échappant à la décision de l'un comme de l'autre* ». Les procureurs généraux quant à eux s'opposent à une scission du processus judiciaire, jugeant difficile d'affecter personnel et crédits d'un côté ou de l'autre, et craignant d'aboutir à une masse de crédits trop limitée pour une bonne gestion ou la mise en œuvre de la fongibilité.

Le Garde des Sceaux n'est pas favorable à l'instauration de deux corps distincts ; le maintien de l'unité du corps favorisant la mise en œuvre des politiques pénales. Au regard de la LOLF, la séparation du siège et du parquet apparaît, pour les services, fictive et difficile à mettre en œuvre, car un certain nombre d'agents travaille tant pour l'un que pour l'autre ; il est en est de même pour la masse des crédits, qui sera en cas de division insuffisante pour une bonne gestion. En ce qui concerne les frais de justice, la scission n'est pas plus simple car il est difficile de fixer une limite entre frais de poursuite et frais de jugement.

Le problème de l'incompatibilité des actes des premiers présidents dans leur rôle de juge de l'indemnisation des victimes de l'institution judiciaire, d'une part, d'ordonnateurs secondaires et gestionnaires de l'enveloppe des frais de justice d'autre part, et de la partialité qui pouvait en résulter, a été soulevé par les partisans de la suppression de la dyarchie. Ce problème a été résolu par la décision de confier l'indemnisation des victimes à l'administration centrale.

Votre Rapporteur spécial a interrogé des chefs de cour dans le cadre des auditions qu'il a conduites : aucune difficulté particulière liée à la dyarchie de l'ordonnancement ne lui a été décrite, la dyarchie étant même appréciée comme source de dialogue et aide pour la gestion des frais de justice par certains procureurs généraux. Il apparaît que la mise en œuvre de la LOLF n'est pas le bon support pour trancher des principes essentiels de l'organisation judiciaire et des relations entre siège et parquet, qui relèvent de la compétence du législateur organique. **Les parties au débat reconnaissent que la séparation des programmes pourrait entraîner à court ou moyen terme la séparation du corps.**

B.– LA DÉCONCENTRATION DE LA GESTION ENCORE INSUFFISANTE

La responsabilité du pilotage des programmes a été bien intégrée par les responsables. Ce pilotage semble plus prononcé pour un programme où de nombreuses évolutions sont en cours : c'est le cas pour la protection judiciaire de la jeunesse, qui connaît de nombreuses transformations parmi lesquelles la redéfinition de ses missions.

Pour la justice judiciaire, le responsable de programme a instauré un dialogue de gestion avec les responsables de BOP, ainsi que le pilotage du contrôle de gestion. Il prévoit à présent de créer un système d'information incluant de nombreuses statistiques, notamment l'activité des juridictions, le taux de réponse pénale, la performance des cours d'appel, afin de pouvoir leur restituer ensuite ces informations. À l'avenir, une réflexion sera engagée sur l'évolution de l'organisation de la justice judiciaire : devront se développer d'une part, la mutualisation des moyens (on peut déplorer l'immobilisme de la carte judiciaire, qui a pour conséquence un manque criant de moyens dans certains ressorts et des situations beaucoup plus confortables dans d'autres) et, d'autre part, une meilleure complémentarité des fonctions, pour pallier l'insuffisance chronique de personnel.

De façon générale, le dialogue de gestion devra évoluer vers une plus grande prise en compte de la performance, afin de privilégier la définition et la poursuite des objectifs, dans un environnement général où l'insuffisance relative des moyens risque de persister.

Les gestionnaires de BOP observent que leur gestion reste contrainte par le niveau central ou le contrôleur en région, pour des actes pour lesquels ils sont en principe compétents. De nouveaux « verrous » sont apparus pour la prise de décision là où il n'y en avait pas, notamment dans la gestion de la Protection judiciaire de la jeunesse lorsque par exemple l'administration centrale ayant validé l'économie générale d'un projet de fermeture d'établissement du secteur public pour des raisons de mauvais fonctionnement et d'insécurité, les décisions relatives à la suppression des postes dans cet établissement et au redéploiement dans une autre structure sont encore soumises à une validation centrale, ce qui est une survivance des anciennes pratiques administratives.

Ce maintien de validations successives aboutit en pratique à une recentralisation de la gestion.

Il importe que l'administration centrale applique tant la lettre que l'esprit de la loi organique et laisse aux gestionnaires de BOP la latitude nécessaire.

C.- LE MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES DOIT AUSSI APPLIQUER LA LOLF

Les différentes catégories de personnel se sont familiarisées avec les contrats d'objectifs et de moyens et se sentent à présent impliquées dans les questions financières.

Cependant l'inadéquation de l'outil informatique s'avère très pénalisante au niveau local : application NDL très complexe, nouvelle nomenclature comptable inadaptée et d'interprétation variable selon les contrôleurs.

La LOLF suppose un changement d'approche de la part des structures financières et comptables. Or notre système financier et comptable maintient un pouvoir de contrôle sur tous les actes quotidiens de gestion, sur les imputations comptables et par conséquent sur la marche courante des affaires. La manière dont cette fonction s'exerce aujourd'hui remet en cause plusieurs dispositions de la LOLF, et notamment la possibilité donnée au responsable de programme de gérer de manière globalisée ses crédits.

Pour l'administration pénitentiaire par exemple, la mise en place de la LOLF a mobilisé en administration centrale l'équivalent de dix emplois supplémentaires pendant un an. Les tâches supplémentaires générées par le fonctionnement en mode LOLF correspondent à cinq emplois permanents. L'accroissement des tâches au niveau local a nécessité la création de trente emplois supplémentaires, soit plus de trois par direction régionale, sans aucun gain en efficacité supplémentaire. Le temps nécessaire aux actes courants de gestion est multiplié par deux.

Dès lors qu'un budget opérationnel de programme est validé, un véritable contrat de confiance doit s'établir entre le ministère de l'Économie et des finances et les gestionnaires de programme.

De cet ensemble de facteurs, il résulte parfois le sentiment d'une régression dont la LOLF serait directement responsable, alors que c'est plutôt le défaut d'adaptation des systèmes d'information et des circuits de contrôle au bon principe de la LOLF qui induit les dysfonctionnements constatés.

La réactivité des recrutements et de la gestion du personnel semble améliorée de façon générale. Ainsi, par exemple, l'administration a établi une gestion prévisionnelle des emplois ; une « carte des emplois » et un plan de rééquilibrage des emplois s'établissent dans certaines directions. Elle tire

également bénéfice de la souplesse permise par le recours aux recrutements contractuels. Cette réactivité est pourtant encore freinée par différents facteurs.

Votre Rapporteur spécial a présenté ici des observations portant sur l'ensemble des programmes ; d'autres seront ajoutées à propos du programme *Justice judiciaire* et du programme *Protection judiciaire de la jeunesse* dans les développements consacrés à ces programmes.

IV.- LA JUSTICE JUDICIAIRE

Avec une dotation de **2.605,9 millions d'euros** en crédits de paiement, le programme *Justice judiciaire* est en progression de 2,9 % à périmètre constant par rapport à 2006.

Cette augmentation s'explique principalement par l'augmentation des moyens accordés à la Cour de cassation, par la prévision des crédits nécessaires à l'enregistrement des décisions judiciaires et par un effort financier en faveur de la formation, avec des dotations accrues à l'École nationale de la magistrature et à l'École nationale des greffes.

A.- LES MOYENS DU PROGRAMME

Les crédits du programme figurent dans le tableau suivant :

**JUSTICE JUDICIAIRE :
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2007**

Actions	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Traitement et jugement des contentieux civils	738,91	735,32
Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	959,95	938,43
Cassation	58,71	56,72
Conseil Supérieur de la Magistrature	1,2	1,2
Enregistrement des décisions judiciaires	13,52	13,52
Soutien	838,57	747,8
Formation	81,11	85,11
Support à l'accès au droit et à la justice	27,72	27,72
Total	2.719,69	2.605,82

Le programme *Justice judiciaire* comprend 30.301 ETPT, contre 29.475 en 2006. Il s'agit de 7.714 magistrats, 2.038 fonctionnaires de catégorie A+ ou A, 8.861 fonctionnaires de catégorie B (99 % sont des greffiers) et 11.688 fonctionnaires de catégorie C.

Ce plafond d'emplois comprend le transfert de 660 ETPT depuis le programme *Accès au droit et à la justice* et de 5 ETPT vers le programme *Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés*. À structure constante, le nombre d'ETPT augmente de 5,8 %.

Pour 2007, 834 entrées sont prévues. Les hypothèses de recrutement sont les suivantes : 285 magistrats, 31 greffiers en chef, 170 greffiers et 348 agents de catégorie C. Le recrutement de greffiers accuse toujours un déficit par rapport au recrutement de magistrats.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS EN ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN

	2006	2007	Progression	Crédits demandés pour 2007
Magistrats de l'ordre judiciaire	7.600	7.714	+ 114	814.383.942
Personnels d'encadrement	1.992	2.038	+ 46	123.987.640
Personnel de greffe, d'insertion et éducatifs (cat B+)	8.562	8.804	+ 242	396.580.586
Personnels administratifs et techniques de catégorie B	56	57	+ 1	2.407.531
Personnels administratifs et techniques de catégorie C type	11.265	11.688	+ 423	435.620.610
Total	29.475	30.301	+ 826	1.772.980.309

Source : projet de loi de finances pour 2007

Malgré les nouveaux recrutements, le ratio entre le nombre de magistrats et celui des fonctionnaires des services judiciaires se détériore, passant de 2,87 en 1992 à 2,63 en 2005.

Le total des crédits de personnel prévus pour la justice judiciaire atteint 1.772,98 millions d'euros. La valeur moyenne du point en 2007 est en progression de 0,71 % par rapport à la moyenne annuelle en 2006.

Les mesures catégorielles inscrites dans le projet de budget se limitent à la prise en compte de l'accord sur l'amélioration des carrières conclu dans la fonction publique le 25 janvier 2006 pour un montant de 0,43 million d'euros hors charges.

Le ministère de la Justice souhaite mettre en œuvre en 2007 **une politique indemnitaire modulable** concernant les fonctionnaires des services judiciaires, pour un montant de 1,06 million d'euros. Elle ne peut être que limitée vu la faiblesse de la dotation prévue ; il s'agit cependant d'un début à encourager.

Il serait souhaitable de réduire l'écart entre le régime indemnitaire des magistrats et celui des fonctionnaires des services judiciaires, afin de mieux prendre en considération le rôle joué dans le fonctionnement des juridictions. L'ensemble de ces personnels doit être intéressé aux résultats des juridictions par une généralisation de la modulation des primes.

Les crédits de fonctionnement sont regroupés sur le titre 3 du programme. Ils s'élèvent à 726,32 millions d'euros en 2007 contre 701,5 millions d'euros en 2006, soit une augmentation de 24,82 millions d'euros représentant une progression globale de 3,44 %.

Les autorisations d'engagement afférentes aux dépenses d'équipement s'élèvent en 2007 à 189,2 millions d'euros (hors crédits prévus l'Établissement Public du Palais de Justice de Paris), soit une progression de 18,2 % par rapport à 2006.

Les crédits de paiement afférents aux dépenses d'équipement s'élèvent à 103,2 millions d'euros.

L'Établissement public du Palais de justice de Paris (EPPJP) voit sa dotation reconduite à hauteur de 2,17 millions d'euros pour 2007.

Le montant des crédits délégués en fonctionnement pour **l'installation des juges de proximité** durant l'année 2006 s'est élevé à 400.000 euros. Ce montant comprend l'achat de mobilier, de fournitures et documentation, de matériel informatique mutualisé entre plusieurs juges de proximité et des frais de déplacement lors de leurs stages de formation. Une provision d'un montant identique sera bloquée pour l'année 2007 et déléguée au fur et à mesure des installations de juges de proximité.

Les vacances versées aux juges de proximité devraient s'élever pour la totalité de l'année 2006 à 2,5 millions d'euros. En 2007, le nombre de vacances prévu sera de 119.540 pour un montant total de 8,6 millions d'euros.

B.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF : DES DIFFICULTÉS NON RÉSOLUES DANS LE DOMAINE DE LA GESTION

La mise en œuvre de la loi organique s'est accompagnée de quelques difficultés non encore résolues :

- les outils manquent encore pour évaluer la charge de travail des juridictions : Outilgref apporte un certain nombre d'informations, mais un système plus abouti doit être étudié ;

- les services administratifs régionaux (SAR) ont des tâches supplémentaires, auxquelles ils peinent pour le moment à faire face. Il n'y a pas eu de renforcement du personnel de gestion à l'échelon déconcentré, alors que l'on évalue à 200 ou 300 les agents auparavant chargés de cette tâche en préfecture. Un rapport de l'Inspection générale des services judiciaires a préconisé une mobilité des administrateurs civils vers les cours d'appel afin de mobiliser toutes les compétences nécessaires et de soutenir les catégories chargées des tâches de gestion : greffiers, greffiers et agents de catégorie C. Le statut des SAR devrait évoluer vers plus d'autonomie, les fonctions des agents vers une professionnalisation, et il faudra veiller à ce que les rémunérations y soient attractives (la nouvelle bonification indiciaire s'y applique) ;

- la question de l'échelon de gestion approprié n'est pas entièrement résolue : il convient d'éviter que les juridictions du premier degré ne se sentent dépossédées, se retrouvent privées de marge de manœuvre, et soient dans l'impossibilité, par exemple, de procéder elles-mêmes à l'entretien des bâtiments ;

- les tarifications effectuées par les tribunaux de commerce comme par les conseils de prud'hommes sont peu contrôlées et ne sont pas encore soumises à un code de bonnes pratiques : une réflexion au niveau central serait souhaitable, afin

de procéder à une action pédagogique ainsi que cela a été le cas pour les frais de justice, et par exemple établir une nomenclature par type d'affaires pour la tarification afin d'éviter les abus.

C.- LA GESTION DU PERSONNEL : DES DIFFICULTÉS AUJOURD'HUI, L'AVENIR À PRÉPARER

Le ministère, et en particulier le programme *Justice judiciaire* ont été pénalisés à la fois par le mode de calcul des ETPT pour le passage à la LOLF, et par le calcul de la masse salariale pour 2006. Les créations d'emplois prévues par la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 n'ont pas été inscrites dans les faits.

Le mode de calcul des ETPT choisi par le ministère des Finances a eu pour conséquence la suppression des postes vacants. Or ces postes étaient très nombreux dans le secteur de la justice, pour une raison tenant à la féminisation de différentes catégories de personnel – ainsi les magistrats (52 % de femmes), les greffes, comme d'ailleurs la P.J.J. qui tend également à une féminisation de plus en plus importante avec aujourd'hui un recrutement de jeunes femmes pour la majorité des postes. Les emplois vacants étaient décomptés à hauteur de 1 pour 5 temps partiels à 80 %, la vacance de postes constituant un support pour le recrutement effectué par l'administration centrale.

Ce « rompu de temps partiel » ayant été supprimé, la direction des services judiciaires estime à 1.000 ETPT la perte d'emplois toutes catégories confondues. Les caractéristiques particulières du secteur de la justice – féminisation et recours fréquent au temps partiel – n'ont donc pas été prises en considération par Bercy.

Cette suppression des postes vacants est à l'origine de grandes difficultés tant pour les chefs de cour que pour les services déconcentrés : elle a entraîné une plus grande rigidité de gestion ; par ailleurs la nouvelle fongibilité ne peut être exercée cette année, dans un contexte d'insuffisance de la masse salariale.

Le calcul de la masse salariale par le ministère des Finances a été fondé sur l'exécuté au 30 juin 2005, avec une prévision d'extension à la fin de l'année. Ce calcul n'a tenu compte que des agents payés (non des postes vacants, donc). **La direction des services judiciaires a considéré que la masse salariale obtenue ne permettait pas de financer les ETPT prévus par le programme, aussi n'a-t-elle délégué aux BOP que 80 % de la masse salariale en janvier, gardant le reste au niveau de l'administration centrale.** Le disponible sera alloué en fin d'année, mais il est prévisible qu'une petite partie seulement des 100 créations de postes prévues pourra avoir lieu.

Ainsi, en prenant en considération l'exemple de la Cour d'appel de Rouen, la base de calcul des ETPT a conduit à supprimer 30 postes vacants, qui

résultaient d'une rotation importante et rapide des postes, alors que la fidélisation des jeunes magistrats et fonctionnaires s'avère difficile. À ce manque s'ajoute l'insuffisance de crédits par rapport au plafond d'emplois, qui rend difficile d'assumer en même temps le recrutement prévu de réservistes de l'administration pénitentiaire pour assurer la sécurité des tribunaux, ainsi que le coût des pensions dont la charge réelle n'a pas été intégrée à la masse salariale et qui incombe à présent au gestionnaire.

Des problèmes persistent dans les greffes, où les créations de postes restent insuffisantes et sont toujours en décalage avec le nombre de postes de magistrats ouverts au concours en début de loi de programmation.

En outre, l'ouverture prochaine des nouveaux établissements pénitentiaires imposera des créations de postes, ce qui entraînera un nouvel et difficile arbitrage entre les différentes directions du ministère.

La direction des services judiciaires souhaiterait que soient anticipés les départs à la retraite massifs de magistrats en 2009-2010 : 300 recrutements par an seront alors nécessaires, ce qui posera un problème de qualité des recrutements et justifierait un « lissage » du recrutement dès à présent. De même, le doublement des départs en retraite des greffiers pendant les années 2006-2010 rendra le fonctionnement des tribunaux très difficile dès 2008 et les moyens apparaissent dès aujourd'hui insuffisants pour procéder aux recrutements indispensables.

Enfin, Votre Rapporteur spécial souligne que des applications informatiques placées sous la responsabilité du ministère des Finances ne sont pas disponibles : l'application NDL est jugée obsolète, le système Cassiopée accumule des années de retard et les SAR ne disposent pas encore d'outil pour suivre la consommation des emplois et celle de la masse salariale, alors que la loi l'impose.

D.- LES FRAIS DE JUSTICE : VERS LE RESPECT DE LA DOTATION INITIALE ?

Le passage aux crédits limitatifs a eu un effet positif : la prise de conscience de la progression continue des frais, lesquels absorbaient 90 % de la progression des crédits d'administration judiciaire. Le plan d'action de maîtrise des frais de justice décidé par le Garde des Sceaux a permis de remettre en question certaines sources de dépenses. On peut aujourd'hui faire état de nombreuses avancées :

– la création d'une « mission frais de justice » sous l'autorité du secrétaire général du ministère, comptant une trentaine de personnes ;

– la nomination d'un référent frais de justice dans toutes les cours d'appel ;

– le fonctionnement du logiciel Fraijus au plan national depuis mars 2006 : les magistrats y intègrent leurs engagements de dépenses ; la gendarmerie a intégré l'ensemble de ses fichiers, mais les fichiers de dépenses engagées par la police ne sont encore que partiellement intégrés. Cet outil ne permettra une vision d'ensemble qu'en 2007 seulement, et pour 2006, seule la tendance de l'évolution pourra être constatée ;

– la création de la délégation interministérielle aux interceptions judiciaires : une plate-forme d'interception mise en place dès 2006 pour un coût de 16 millions d'euros d'investissement mais avec un retour rapide escompté, et une plate-forme nationale prévue pour 2008 ;

– l'obtention d'un tarif pour les services rendus par les opérateurs de téléphonie mobile : l'économie attendue pour la justice est de 40 % de la dépense ;

– la mise en concurrence des laboratoires pour l'établissement des empreintes génétiques a abouti à un tarif moyen de 100 euros (au lieu de 380) pour une empreinte sur un individu, une baisse plus forte étant encore possible ;

– une réflexion est en cours sur la réforme des circuits financiers de paiement des frais de justice, car le paiement s'effectue mémoire par mémoire, chacun étant soumis à un circuit actuel très long. Il est envisagé de créer des services facturiels et de gestion au niveau régional ; cependant il est souhaitable de garder un lien entre le magistrat et l'expert, le premier fixant la rémunération du second.

Il est essentiel que les économies réalisées aillent à la revalorisation d'autres secteurs : la médecine légale, la psychiatrie et la psychologie, les experts et interprètes.

Les crédits inscrits s'élevaient pour 2006 à 370 millions d'euros, soit une progression de la dotation de 11,5 millions d'euros seulement. Une réserve de 50 millions d'euros pouvait être mobilisée en cas de dépassement. La consommation prévue pour cette année s'élèverait à 423 millions d'euros, ce qui représenterait une forte décreue par rapport à 2005 (487 millions d'euros).

Pour 2007, il est tenu compte d'une progression du volume des frais de 7,5 %, et la dotation demandée a été fixée à 423 millions d'euros. Une revalorisation d'un euro de la lettre c (consultation généraliste) a été effectuée au 1^{er} août 2006, revalorisation intégrée dans la prévision des frais de justice.

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

ÉVOLUTION DE L'ENSEMBLE DES FRAIS DE JUSTICE

(en millions d'euros)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dotation finale	248,103	266,565	258,823	271,070	288,190	338,000	419,067	487,37
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	- 80,92	- 129,22
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	89,135

Cependant, la mise en œuvre du nouveau système de paiement s'accompagne de difficultés.

Ainsi les paiements inférieurs à 2.000 euros, auparavant effectués par les régies de juridictions doivent à présent être effectués par les SAR – qui subissent par ailleurs un accroissement de leurs tâches. On constate un retard dans la consommation des crédits variable selon les ressorts, le retard dans nombre de juridictions s'expliquant par le mauvais circuit de paiement et par les stocks de factures restant dans les régies des juridictions. Ces retards sont très dommageables pour les experts ou les associations qui travaillent largement pour l'institution judiciaire et qui peuvent se trouver en cessation de paiement.

À ces retards s'ajoute le passif des années antérieures non encore payé malgré la consigne d'accélérer les paiements, donnée en fin d'année 2005.

Enfin, les magistrats regrettent que l'outil Fraijus soit dissocié du logiciel de procédure, ce qui impose une saisie distincte pour les frais de justice ; on notera que les deux procédures seront liées, pour le pénal, dans le système Cassiopée qui devrait être disponible fin 2007.

E.– LA MODERNISATION : UNE DYNAMIQUE POSITIVE, SOURCE D'ÉCONOMIES

Votre Rapporteur spécial constate que de nombreux aspects de l'action du ministère sont soumis à des audits de modernisation. En particulier, quatre d'entre eux concernent le programme *Justice judiciaire*.

Le premier audit, relatif aux analyses d'empreintes génétiques, a mis en évidence l'écart des prix demandés par les laboratoires, pouvant aller de 80 à 360 euros pour une même prestation. Il préconise le recours à des marchés, pour les analyses sur personnes dénommées ayant pour objet leur inscription au fichier national automatisé des empreintes génétiques. La Direction des services

judiciaires mettra en œuvre cette préconisation le 1^{er} janvier 2007, ce qui permettra d'accélérer la documentation du FNAEG, en intégrant des résultats d'analyses effectuées de manière homogène, sans aggravation des frais de justice.

Le deuxième audit a formulé des préconisations pour promouvoir les bureaux de l'exécution (BEX) dans toutes les juridictions, de sorte que les décisions de justice soient effectivement appliquées.

La généralisation de ces structures constitue à présent, comme il a déjà été souligné, une priorité pour le ministère. En outre, une expérimentation de Bureaux de l'exécution des mesures et des peines va commencer dans quatre tribunaux de grande instance.

Le troisième audit concerne l'utilisation de la **visioconférence** entre les juridictions, les établissements pénitentiaires, les commissariats de police et les brigades de gendarmerie. Il tend à limiter les transfèrements de détenus et les escortes, coûteuses et génératrices de risques pour les forces de l'ordre comme pour le public. Un plan d'équipement concerté et un programme pluriannuel d'équipement constituent la clé de voûte du système. Le succès dépendra des efforts que les ministères partenaires pourront engager, les juridictions ayant pris une avance notable. Les gains seront sensibles pour les forces de police et de gendarmerie, si elles parviennent à financer l'investissement nécessaire.

Enfin, le quatrième audit porte sur la **dématérialisation** de la procédure pénale, génératrice de gains de productivité considérables. Le garde des Sceaux s'est engagé à la généraliser en 2007, et l'ensemble des Cours d'appel ont été invitées à transmettre leur demande de matériel de numérisation avant le début décembre 2006.

V.- L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Ce programme, qui représente 35,7 % de la mission *Justice*, comporte cette année trois actions, du fait du regroupement de certaines d'entre elles, contre cinq l'an passé : la première concerne la *Garde et le contrôle des personnes placées sous main de justice*, la deuxième l'*Accueil et l'accompagnement des détenus*, la troisième action est consacrée au *Soutien et à la formation*.

La démographie carcérale est légèrement améliorée par rapport à 2006 : la population détenue s'élève à 58.000 personnes soit 1.000 détenus de moins, ce qui influe sur les conditions de détention.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner un certain nombre d'évolutions positives.

En effet, un changement de culture est à l'œuvre progressivement ; il peut être perçu à travers différents éléments : la création des quartiers courtes peines et des établissements pour mineurs (avec la scolarisation au centre du dispositif), les recrutements nombreux (1.500 en 2007), dont 25 à 30 % de femmes parmi les gardiens surveillants avec une revalorisation de l'administration pénitentiaire dans l'opinion, l'amélioration des pratiques professionnelles à laquelle travaille la direction centrale, la généralisation des unités de visite familiale souhaitée par le Garde des Sceaux, le recours à des modes de gestion privée pour les procédures d'achat, notamment.

Il approuve la décision du ministre de créer un contrôle extérieur et indépendant des prisons confié au Médiateur de la République, décision prise en application du Protocole additionnel de la convention des Nations unies contre la torture signé par la France le 16 septembre 2005, ainsi que la généralisation de la présence des délégués du médiateur en prison. Ces décisions auront une incidence budgétaire sur la mission *Justice* mais également sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Le Gouvernement a garanti au Médiateur de la République qu'il disposerait de tous les moyens nécessaires ; étant donné qu'aucun financement n'est prévu dans la présente mission, **il conviendra de s'assurer que les crédits inscrits sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement* seront suffisants.**

De même, l'adhésion de la France aux règles pénitentiaires européennes définies par le Conseil de l'Europe le 11 janvier 2006 emporte le respect d'obligations particulièrement exigeantes s'agissant des conditions de détention et d'accès aux soins comme de la formation du personnel pénitentiaire. Votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'adéquation entre les moyens budgétaires envisagés pour 2007 et le respect de ces principes fondamentaux.

A.- LE RENFORCEMENT DES CRÉDITS ET DES RESSOURCES HUMAINES

Les crédits de l'administration pénitentiaire pour 2007 s'élèvent à près de 2,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à **2,24 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une progression de 5 %** par rapport à ceux inscrits dans la loi de finances initiale pour 2006. Hors dépenses de personnel (titre 2), cette progression est de 7 % pour le budget de fonctionnement, d'intervention et d'investissement de l'administration pénitentiaire.

La population détenue s'élève à 59.488 personnes, dont 31,2 % de prévenus. On notera que la proportion des personnes prévenues sous écrou parmi l'ensemble des détenus tend à diminuer depuis 1996, passant de 38 % de la population totale en 1996 à 31 % en 2006. Le nombre de prévenus a baissé de 2.450 personnes en un an, la tendance s'amplifiant ces derniers mois (17.487 prévenus au 1^{er} septembre 2006, contre 21.000 en 2005), effet imputable aux conséquences de l'affaire «Outreau ».

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits de paiement par titre :

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE CRÉDITS PAR TITRE

(en millions d'euros)

Titres	2006	2007	Évolution
Titre 2 – dépenses de personnel	1.356,89	1.414,49	+ 4,24
Titre 3 – dépenses de fonctionnement	492,94	521,95	+ 5,88
Titre 5 – dépenses d'investissement	241,35	295,45	+ 22,41
Titre 6 – dépenses d'intervention ⁽¹⁾	39,51	14,11	- 64,28
Total budget	2.130,70	2.246	+ 5,41

(1) Changement de périmètre du Titre 6 (certaines dépenses sont transférées sur le Titre 3).

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

Le plafond d'autorisation d'emplois de l'administration pénitentiaire prévu par la loi de finances pour 2007 est de **31.297 ETPT**, contre 31.020 en 2006, soit 277 ETPT supplémentaires. Ce plafond se décline de la manière suivante :

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE PLAFONDS D'AUTORISATION D'EMPLOIS

	Plafond autorisé pour 2006	Demandés pour 2007	Variation 2006/2007 (en %)
Magistrats	17	17	0
Personnel d'encadrement	1.301	1.315	+ 14
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	3.665	3.697	+ 32
B administratifs et techniques	940	949	+ 9
Personnels de surveillance C	22.269	22.465	+ 196
C administratifs et techniques	2.828	2.854	+ 26
Total	31.020	31.297	+ 277

Cependant, il conviendra d'examiner si la masse budgétaire permettra de rémunérer tous les ETPT inscrits, ce qui n'a pas été le cas en 2006.

Les recrutements prévus s'élèvent à 1.900 : 1.200 pour le remplacement de départs en retraite et 700 recrutements nets pour l'ouverture des établissements.

Le régime indemnitaire des agents de l'Administration pénitentiaire continue de bénéficier des mesures favorables décidées au cours des années récentes. Au total, **5,8 millions d'euros** seront consacrés cette année à la poursuite de la réforme statutaire du personnel et à la revalorisation du régime indemnitaire.

B.– LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT

Ces moyens s'élèvent en 2007 à 521,9 millions d'euros contre 492,9 millions d'euros en 2006, soit une augmentation de 29 millions d'euros.

La progression doit permettre de renforcer la sécurité des établissements et les mesures alternatives à l'incarcération telles notamment le placement sous surveillance électronique. S'agissant de l'action *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice*, la progression des dépenses doit permettre de faire face à l'évolution de la population pénale et à la montée en puissance des marchés de gestion déléguée.

Pour 2007, l'administration pénitentiaire se désengage totalement de la gestion des centres de rétention administrative (CRA) au profit de la police nationale (pour 10 centres) et de la gendarmerie nationale (pour 3 centres). Les crédits de fonctionnement afférents aux CRA (4,09 millions d'euros) sont transférés à ces deux ministères de tutelle.

C.– LA POLITIQUE D'ÉQUIPEMENT : PREMIÈRES MISES EN SERVICE

La loi d'orientation et de programmation a prévu, à la suite du programme « 4000 places » lancé en 1997, la création de 13.200 places supplémentaires : 10.800 places dans le cadre de la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires 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 des structures exclusivement destinées aux 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 l'ordre de 20 % par rapport à la situation actuelle ; environ 31.000 places, soit plus de la moitié du parc, auront alors moins de vingt ans d'existence. Il est possible que cette capacité soit excessive, mais elle permettra alors de fermer les structures les plus anciennes.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner l'importance de la continuité régulière de l'effort financier dans le domaine de l'équipement : elle devra se

traduire au-delà de la période de programmation par l'achèvement des constructions et par une réhabilitation constante des structures. Il ne faut pas revenir à la situation antérieure où l'arrêt des investissements et le manque de réhabilitation conduisent à un effort beaucoup plus important et coûteux ensuite.

Les premiers établissements pénitentiaires du « programme 13.200 » devraient entrer en fonction à la fin de l'année 2007, soit cinq années après la décision de les créer, ce qui représente un gain d'une année par rapport aux durées moyennes précédemment observées.

La loi de programmation de 2002 aura été parfaitement respectée en ce qui concerne la construction des établissements pénitentiaires prévus.

La partie du programme pénitentiaire réalisée dans le cadre de partenariats public-privé a fait l'objet de contrats conclus en 2006. Le premier contrat a été signé avec le groupe Eiffage le 23 février 2006, pour la réalisation en 2008 et 2009 de quatre établissements totalisant 2.790 places, pour un investissement de 270 millions d'euros. Il est prévu de signer un deuxième lot réparti sur trois établissements, totalisant 1.690 places, avant la fin 2006. Un troisième lot, d'une capacité de 2.000 places, devrait être ensuite lancé selon les modalités prévues par l'ordonnance du 17 juin 2004, relative aux contrats de partenariat ; il permettra d'intégrer les services à la personne, en plus de la construction, l'exploitation et la maintenance immobilière des bâtiments.

La LOPJ a prévu un vaste programme de rénovation, d'extension et de mise aux normes des **quartiers des mineurs** avec l'objectif est de parvenir à la création de 500 nouvelles places réparties de façon équilibrée sur l'ensemble du territoire national.

Les sept établissements pour mineurs sont en construction ; la livraison des quatre premiers devrait intervenir au printemps 2007. Ce programme aura permis à ce jour de créer 275 places aux normes et d'en remettre 275 à niveau. La capacité totale d'accueil de mineurs est de 1.133 places dont 851 aux normes – pour un nombre de mineurs incarcérés inférieur à 700 –, sur 64 établissements pénitentiaires.

Le directeur de l'administration pénitentiaire évalue à 5.500 les personnels nécessaires pour accompagner la création de ces places de détention. Il conviendra de suivre leur affectation dans les nouvelles structures.

L'équipement des établissements pénitentiaires en **visioconférence** se développe avec trente-huit établissements équipés ou en cours d'équipement.

D.- LE DÉVELOPPEMENT DES MESURES ALTERNATIVES

Le nombre de placements sous surveillance électronique, « PSE », a continué de progresser : + 6,5 % entre le 1^{er} juin 2005 et le 31 mai 2006, passant à cette date à 1.598 personnes sous PSE de façon simultanée et portant le total à 11.558 bénéficiaires depuis le début de l'expérimentation en 2002. Le succès du placement sous surveillance électronique est réel, avec un taux d'évasion de 0,3 % et un taux de retrait de 4,62 %.

Un dispositif de placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) est expérimenté depuis l'adoption de la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales.

E.- LE POIDS EXCESSIF DU CONTRÔLE FINANCIER ET COMPTABLE

La mise en œuvre de la LOLF s'avère particulièrement complexe pour l'administration pénitentiaire et a entraîné l'alourdissement des procédures pour les actes de gestion. Le système d'information budgétaire et comptable est insuffisant, contrairement aux outils de gestion de la masse salariale qui sont satisfaisants. Ainsi que votre Rapporteur spécial l'a déjà décrit plus haut, les gestionnaires ne constatent pas de progrès dans la gestion en mode LOLF car le contrôle financier et comptable s'est arrogé un droit de regard permanent sur les actes de gestion, et sur l'opportunité de la dépense, au lieu de laisser au gestionnaire de budget opérationnel de programme la latitude que la loi organique voulait lui conférer.

Cette évolution est particulièrement regrettable et doit être corrigée, afin que l'administration consacre davantage de son temps à améliorer les procédures, notamment pour la passation des marchés, par exemple, ainsi qu'à tout l'aspect « performance » de ses tâches.

VI.– LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Le budget 2007 s'inscrit dans la progression constante des crédits depuis dix ans et l'amplifie même : avec un montant total de **799 millions d'euros**, les crédits de la PJJ augmentent de 8,6 % sur un an.

A.– DES MOYENS EN PROGRESSION SIGNIFICATIVE

Ce montant doit permettre l'ouverture de vingt nouveaux centres éducatifs fermés (CEF), portant à 465 le nombre de places disponibles d'ici la fin de l'année prochaine.

Les crédits du secteur associatif habilité progressent de 16 %, soit 43 millions d'euros supplémentaires. Ces crédits passent de 270,44 millions d'euros à 313,21 millions d'euros en 2007.

Les crédits de fonctionnement s'élèveront à 407 millions d'euros, dont 339 millions d'euros pour le secteur associatif et à 68 millions d'euros pour le secteur public et en crédits de paiement de 380 millions d'euros, dont 312 millions d'euros pour le secteur associatif et 68 millions d'euros pour le secteur public.

Les centres éducatifs renforcés (CER) ont répondu aux attentes qui ont conduit à leur conception, permettant d'apporter une solution à des mineurs incapables d'accepter la règle de structures collectives. Cependant, les CER coûtent anormalement cher dans le secteur public : le coût complet d'une journée en CER public est estimé à 877 euros sur 2005, alors qu'il n'est que de 419 euros pour le secteur associatif habilité en 2005. L'écart est expliqué, semble-t-il, en partie par des dysfonctionnements propres à certains centres, certains ayant fermé depuis 2005. Une démarche d'évaluation quantitative et qualitative des CER doit être prochainement entreprise par les services de l'inspection de la PJJ.

De même, les CEF présentent un bon bilan : dix-huit CEF sont en activité, soit 170 places au 9 octobre 2006.

Le plafond d'emplois du programme est porté à **un effectif global de 8.806 ETPT**. Cette augmentation des effectifs comprend l'extension en année pleine des créations d'emplois 2006, soit 30 ETPT et la création de 55 ETPT supplémentaires.

La masse salariale progressera de 21 millions d'euros, ce qui permet à la fois des augmentations de salaires (pour prendre en compte l'incidence de l'évolution de la valeur du point, le GVT et les mesures indemnitaires dites « Jacob »), mais aussi des recrutements (à hauteur de 290 postes) et une réduction de la vacance à hauteur de 150 postes environ.

L'autorisation de recruter 800 contractuels, représentant 10 % de ses effectifs budgétaires, donnée par le ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État en 2003 a été reconduite en 2006 ce qui permet d'améliorer la gestion du secteur public de la PJJ .

La programmation de l'investissement décidée au plan national est largement insuffisante, et il est regrettable que beaucoup d'investissements urgents (réhabilitations, toitures, désamiantage de parties de bâtiments) ne figurent pas dans la progression triennale d'investissement, bien que certains aient été prévus au contrat de plan. Les retards accumulés, qui conduisent à des dégradations plus importantes ou à des situations dangereuses nécessitant une mise aux normes, obligent en fait les directions régionales à procéder aux travaux en mobilisant des crédits de fonctionnement par exemple.

La construction et l'ouverture prévue en 2007 de 5 CEF mobilisent la majeure partie des crédits d'investissement dans plusieurs directions régionales.

Il est regrettable, par ailleurs, que la politique de cessions immobilières à laquelle participe la P.J.J. ne lui soit pas toujours favorable : les fonds issus de la vente d'immobilisations importantes alimente le compte d'affectation spéciale général, sans que la P.J.J. ne soit bénéficiaire du produit, alors qu'elle doit relocaliser ses structures dans des locaux plus petits, et doit parfois recourir à des locations immobilières. Ce procédé ne motive pas la P.J.J. à se défaire de bâtiments trop vastes, ce qui est regrettable pour l'efficacité de la gestion immobilière.

B.- L'INSUFFISANCE DE CRÉDITS ET L'ABSENCE D'OUTILS RENDENT LA GESTION DU PERSONNEL ENCORE DIFFICILE

La réactivité des recrutements et de la gestion du personnel semble améliorée de façon générale. L'administration a établi une gestion prévisionnelle des emplois ; une « carte des emplois » et un plan de rééquilibrage des emplois s'établissent dans certaines directions. Elle tire également bénéfice de la souplesse permise par le recours aux recrutements contractuels. Cette réactivité est pourtant encore freinée par différents facteurs.

Si les gestionnaires de BOP se satisfont de l'enveloppe qui leur a été allouée pour 2006, ils relèvent cependant que les crédits de rémunérations souffrent d'une sous-budgétisation, variable d'une direction régionale à l'autre. Ce phénomène est lié à la base de calcul choisie par le ministère des Finances pour définir la masse salariale du programme, base qui s'est révélée plus ou moins éloignée de la réalité selon les BOP.

En région Île de France en particulier, où travaillent beaucoup de fonctionnaires de cadre A, il existe un écart de 1,2 million d'euros entre les postes inscrits au budget et les rémunérations réelles des personnels. Au plan national, le déficit de financement serait de 300 postes.

L'insuffisance de crédits est évidemment source de difficultés ; elle empêche la réactivité de jouer car les chefs de BOP ont choisi une attitude de prudence, hésitant à recruter et étant même prêts à mettre fin à un certain nombre de contrats qui n'auraient pu être financés (130 contrats ont ainsi été temporairement menacés en région Île de France, une partie l'est encore), **ce qui entraîne d'autres dépenses comme le paiement d'allocations de retour à l'emploi, elles aussi sous-évaluées par le ministère des Finances**. Le versement de ces allocations devrait être confié aux Assedic, qui disposent d'une instance d'appel pour faire face aux contentieux éventuels, ce dont la P.J.J. ne dispose pas.

Le contrôleur de gestion tend dans ce cas à suggérer qu'un plan de licenciement soit dressé : il y a là une véritable contradiction interne car les licenciements ne pourront que conduire le gestionnaire à demander le recrutement de fonctionnaires, ce qui sera plus coûteux.

Le coût des vacances est également sous-estimé, ce qui complique encore le recours aux psychiatres, déjà peu nombreux et peu attirés par la collaboration avec les services de la P.J.J.

Si le recours à la fongibilité asymétrique a été demandé en 2005 en région Île de France, où l'expérimentation LOLF s'est déroulée, ce n'a pas été le cas en 2006, du fait de la sous-budgétisation. L'année dernière, la fongibilité n'a pas joué conformément à son objectif, car l'accord de validation étant parvenu deux mois après la demande, la disposition des fonds a été trop tardive pour un usage autre qu'en crédits de fonctionnement, alors que la sécurisation des bâtiments est loin d'être satisfaisante.

Le redéploiement des agents fonctionnaires entre structures en fonction de l'évolution de l'activité et de la charge de travail demeure difficile : s'il est possible en théorie, la pratique est difficile, les chefs de BOP devant souvent attendre la vacance du poste à fermer, ou la création d'un poste supplémentaire, pour opérer le redéploiement.

La concentration des crédits de formation au sein du BOP *Centre national de formation des éducateurs (CNFE)* devrait évoluer pour laisser une part des crédits au niveau des directions régionales, afin d'y accompagner les décisions de gestion du personnel.

En conclusion, votre Rapporteur spécial soulignera l'urgence de disposer d'outils de gestion prévisionnelle des emplois.

Votre Rapporteur spécial se félicite de l'augmentation des crédits qu'apporte le projet de budget pour 2007 : il conviendra d'examiner dans quelle mesure cette augmentation contribue à résoudre les problèmes ici évoqués.

C.– ASSAINIR LA GESTION, ADOPTER UNE LIGNE DE CONDUITE ET S'Y TENIR

Le passage aux crédits limitatifs a entraîné des changements très importants pour la P.J.J. Tout d'abord, il doit être souligné que des reports de l'année précédente (équivalents aux paiements du mois de décembre) obèrent dès le début d'année les crédits disponibles pour l'année suivante, alors que le contexte est plutôt celui d'une progression de l'activité de la P.J.J.

Le financement du secteur associatif habilité a connu un déficit de 88 millions d'euros au plan national pour 2005. L'absence de crédits a conduit à cesser les paiements en septembre 2005, sauf pour les petites structures dont la survie serait mise en danger. Dans un tel contexte, les gestionnaires ont été contraints d'établir des priorités pour le paiement : petites associations prenant en charge des mineurs délinquants, CEF et CER – qui sont des priorités de la politique nationale –, mesures d'investigation en troisième lieu.

Un dialogue s'est établi avec les associations, dans le cadre d'une campagne de tarification en début d'année 2006, pour les sensibiliser aux économies souhaitables ; cependant le cumul des impayés depuis 2005 a placé l'administration dans une situation délicate. Les emprunts auxquels doivent recourir les associations occasionnent en outre des frais de trésorerie.

Le caractère limitatif des crédits a conduit à la redéfinition de la mission de la direction, entreprise en 2005, laquelle se désengage progressivement de la protection des jeunes majeurs, sauf lorsqu'il s'agit de la fin de prise en charge d'un mineur par les services. Cette redéfinition des missions entre la P.J.J. et les conseils généraux a fait l'objet d'un dialogue avec les magistrats – prescripteurs de mesures de protection – dans toutes les cours d'appel.

L'administration semble aujourd'hui hésiter entre deux positions : d'un côté, il existe une volonté de redéfinir les missions et financer en premier lieu les prises en charge considérées comme prioritaires par le ministère, d'un autre côté a été décidée en mars 2006 une ouverture de crédits de 14 millions d'euros, appréciable pour venir en aide au secteur associatif, mais contribuant aussi à décrédibiliser quelque peu le discours des directions régionales les plus « vertueuses » dans la recherche de l'équilibre financier.

Il convient donc de définir plus clairement la ligne de conduite que doivent suivre les directeurs régionaux, afin de ne pas les placer dans une situation incertaine. La démarche volontariste entreprise par l'administration, avec la nomination de commissions chargées d'examiner la situation dans chaque département, en particulier ceux risquant de se trouver dans l'incapacité d'honorer leurs obligations vis-à-vis du secteur associatif, doit être approuvée.

VII.- L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

Ce programme *Accès au droit et à la justice* bénéficiera d'une dotation de **338,5 millions d'euros** pour 2007, en progression à structure constante ⁽¹⁾ de **6,9 % par rapport à 2006**.

Le périmètre est modifié, avec une nouvelle action *Médiation familiale et lieux neutres de rencontre* dont les crédits destinés au soutien des fédérations nationales et du réseau des associations et services intervenant en ce domaine étaient inscrits en 2006 sur le programme *Justice judiciaire*. En outre, afin d'assurer une meilleure gestion des personnels des services judiciaires, les ETPT du programme sont transférés vers le programme *Justice judiciaire*. Ainsi, les dépenses de personnel des juridictions affectés dans les bureaux d'aide juridictionnelle, les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD), et dans les maisons de justice et du droit, mais aussi les ETPT d'administration centrale du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville (SADJPV) et la masse salariale y afférant sont rattachés au programme *Justice judiciaire*.

Le tableau suivant présente l'évolution de ses crédits.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME ACCÈS AU DROIT ET AIDE AUX VICTIMES

(en euros)

	LFI 2006	PLF 2007	Évolution (en %)
Aide juridictionnelle	320 996 084	323 023 714	0,6
Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	12 364 340	3 693 863	- 70,1
Aide aux victimes	10 808 675	9 731 933	- 9,9
Médiation familiale et lieux neutres de rencontre (1)	-	2 031 081	NS
TOTAL	344 169 099 (2)	338 480 591	1,6

(1) Crédits inscrits en 2006 sur le programme *Justice judiciaire*.

(2) dont 27,7 millions d'euros de crédits de personnel transférés à compter de 2007 au programme *Justice judiciaire*.

L'évolution des crédits pour chacune des actions du programme se justifie comme suit :

Le budget de l'action *Aide juridictionnelle* – hors personnel - pour 2007 est de 323 millions d'euros. Il tient compte d'une augmentation des admissions de 3 % en 2006 et 2007 (941.000 admissions prévues en 2007 contre 913.000 en 2006 et 886.500 en 2005).

(1) 27,7 millions d'euros de crédits de personnel sont en effet transférés à compter de 2007 au programme *Justice judiciaire*.

Votre Rapporteur spécial souligne que la France compte le plus grand nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en comparaison avec les autres pays européens ; la Justice y est donc parmi les plus accessibles. Dans d'autres pays, ainsi le Royaume Uni, le nombre des bénéficiaires est moindre et la rémunération des avocats est en revanche plus importante. Un audit est actuellement en cours, recherchant l'évolution souhaitable pour notre système de plus en plus coûteux ; ainsi, un recouvrement en cas de retour à une meilleure fortune pourrait être envisagé.

Votre Rapporteur spécial estime en effet que le système doit évoluer, notamment en instituant un mode de filtrage des demandes d'aide en fonction de la nature des demandes.

Le budget de l'action *Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité* s'élève à 3,69 millions d'euros (hors personnel), contre 4,2 millions d'euros en 2006.

Conformément aux objectifs de la LOPJ, le ministère poursuit l'objectif de couverture du territoire national au rythme de 4 à 5 Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) par an. Au 1^{er} juillet 2006, les CDAD sont institués dans 82 départements.

Le budget de l'action *Aide aux victimes* – hors personnel – pour 2007 s'élève à 9,73 millions d'euros : il connaît donc une diminution de 9% par rapport à la dotation allouée pour 2006.

Les crédits d'intervention de la mission concernent essentiellement le programme *Accès au droit et à la justice*, dont les crédits s'élèvent à 334,9 millions d'euros en 2007 contre 312,2 millions d'euros en 2006, soit un montant supplémentaire de 22,7 millions d'euros représentant une progression de 7 %. Cette progression est due à l'augmentation des crédits d'aide juridictionnelle et à la modification du périmètre du programme (réintégration de la médiation familiale qui en 2006 était inscrite dans le programme *Justice judiciaire*).

La médiation familiale sera dotée de 2 millions d'euros.

VIII.– LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHÉS

Ce programme recevra une dotation de 321,28 millions d’euros en autorisations d’engagement et 281,80 millions d’euros en crédits de paiement.

Ce programme regroupe deux types de crédits : d’une part, ceux qui sont nécessaires au fonctionnement des institutions rattachées que sont la commission nationale informatique et libertés (CNIL), le Haut commissariat aux commissaires aux comptes et les ordres de la Légion d’honneur et de la Libération, et d’autre part, les crédits nécessaires à la conduite et au pilotage de la politique de la Justice.

Hors dépenses de personnel, les moyens des institutions rattachés connaissent une progression sensible puisqu’ils passent de 27,7 millions d’euros en 2006 à 28,6 millions d’euros en 2007, soit une augmentation de près de 3,2 % d’une année sur l’autre.

Le budget de la **CNIL** est renforcé pour atteindre 9,9 millions d’euros, contre 9 millions d’euros en 2006, la progression étant principalement destinée aux dépenses de personnel, sans que votre Rapporteur spécial soit autrement informé des motifs de leur augmentation de 0,8 million d’euros.

S’agissant des moyens de fonctionnement consacrés à la seule Chancellerie, le montant des crédits ouverts en 2007 progresse de 9,3 % et s’établit à 149,9 millions d’euros affectés en quasi-totalité (144 millions d’euros) à la gestion administrative commune du ministère. Pour l’essentiel (67,3 millions d’euros), ces dépenses seront consacrées à l’entretien et au développement des grandes applications informatiques d’intérêt national et particulièrement au développement de l’application CASSIOPEE destinée à automatiser la chaîne de traitement des affaires pénales, à l’informatisation du système de gestion des ressources humaines, et au développement de la plateforme d’interception judiciaire.

AUDITION DU MINISTRE EN COMMISSION ÉLARGIE

Séance du jeudi 2 novembre 2006

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'accessibilité de la justice doit aussi concerner les victimes, en leur garantissant une prise en charge concrète. Ainsi, la forte progression des crédits destinés aux associations d'aide aux victimes depuis 2002 a permis d'augmenter

de 38% le nombre de victimes suivies, soit plus de 100 000 en 2005. L'effort budgétaire consacré à l'aide aux victimes est maintenu en 2007, à hauteur de 9,7 millions d'euros. Près de 3,7 millions d'euros seront consacrés au développement de l'accès au droit, par l'intermédiaire des maisons de la justice et du droit et des conseils départementaux de l'accès au droit. Ces structures sont en effet désormais présentes dans quasiment tous les départements. Les maisons de la justice et du droit ont vu leur nombre passer de 43 en 2002 à 118 en 2005.

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

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

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

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

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

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

Notre pays disposera ainsi d'environ 60 000 places conformes à nos besoins quantitatifs et adaptés aux nouvelles normes pénitentiaires du Conseil de l'Europe. Sept établissements pénitentiaires pour mineurs seront livrés en 2007 et deux début 2008. Dix établissements pour détenus majeurs sont d'ores et déjà

lancés dans le cadre de partenariats public-privé. L'ensemble des établissements prévus par la LOPJ seront construits d'ici 2010.

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

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

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

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

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

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

équipons progressivement les juridictions qui ne l'étaient pas, de portiques de détection, de vidéosurveillance et d'alarmes afin de réduire les risques d'agression.

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

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

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

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

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

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

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

M. le Garde des Sceaux – Nous sommes exemplaires !

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur pour avis de la commission des lois pour les programmes « Justice judiciaire » et « Accès au droit et à la justice » –

Le budget de la justice, qui s'élève à 6,271 milliards d'euros, connaît, comme cela a été dit, une progression notable : 5 % en 2007, et 38 % depuis 2002. La réforme de la procédure pénale, qui fait suite aux travaux de la commission parlementaire d'Outreau, a dégagé des objectifs clairs : assurer la cohérence de l'organisation territoriale de l'instruction, favoriser le travail en équipe, améliorer le contrôle de la chambre de l'instruction sur le déroulement des informations et sur la détention provisoire, et enfin renforcer le caractère contradictoire des expertises.

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

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

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

J'en viens à mes questions. La première concerne la dégradation du ratio entre le nombre des magistrats et celui des fonctionnaires des services judiciaires,

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

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

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

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

Le problème de la proportion entre magistrats et fonctionnaires des greffes s'est surtout posé en 2005, pour la raison que la scolarité, cette année-là, est passée de douze à dix-huit mois. L'année 2005 a donc été une année très inconfortable pour beaucoup de juridictions qui n'ont reçu aucun greffier pour compenser les départs à la retraite, alors qu'elles connaissaient déjà un déficit.

Aujourd'hui, les choses s'améliorent. Plus de 360 greffiers auront pris leurs fonctions cette année et 260 en 2007 – soit 160 de plus que de départs à la retraite. La situation sera parfaitement normale d'ici deux à trois ans, mais le pire est déjà derrière nous. Le ratio était en 1990 de 2,8 fonctionnaires des greffes pour un magistrat et il est de 2,6 aujourd'hui, mais nous arriverons très vite à trois pour un.

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

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

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

En ce qui concerne l'administration pénitentiaire, les crédits de paiement progressent de 5 %. Avec la création de 277 équivalents temps plein, le plafond de recrutement est porté à près de 2 000 emplois, ce qui permettra de doter premiers établissements du « programme 13 200 », qui seront livrés en 2007. Il est évident que les conditions de détention pourraient être meilleures mais je tiens très sincèrement à souligner, à la veille de la parution de l'enquête très médiatique de l'Observatoire international des prisons, l'effort mené par le garde des Sceaux pour la création et la réhabilitation d'établissements. C'est en effet la première réponse à apporter pour améliorer la situation des détenus. Mais on peut aussi saluer d'autres décisions, telles que la généralisation des unités de visite familiale,

qui montre un effort important pour le maintien du lien familial, si important, le renforcement de la médiation, le développement des solutions alternatives ou la création d'établissements de courtes peines. Dans le contexte de l'après-Outreau, il faut aussi porter une attention toute particulière à la cohabitation entre condamnés et présumés innocents, à la mise en contacts de prévenus soupçonnés de faits lourds avec des détenus condamnés à de courtes peines. Il est essentiel de limiter au maximum cette mixité. Quelles mesures comptez-vous prendre dans ce domaine ?

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

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

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

M. le Garde des Sceaux : Les travaux lancés pour l'exécution de la LOPJ sont sans précédent. Ils permettront de créer 13 200 places en plus des 50 000 existantes. Par ailleurs, 5000 places devraient être totalement réhabilitées, notamment aux Baumettes, à la Santé, à Fleury-Mérogis. Les crédits de

réhabilitation s'élèvent à 120 millions d'euros pour 2007 et représentent annuellement, sur la période 2002-2006, le double de ceux votés sous la précédente législature.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quant à la séparation des mineurs délinquants et des mineurs victimes au sein des établissements, je rappelle que les centres éducatifs fermés, tant critiqués à leur création, sont un véritable succès. Imaginez que plus de cinquante jeunes passent environ six mois, renouvelables une fois, dans un milieu fermé, sous l'autorité de pédagogues, d'éducateurs de la PJJ, de surveillants, et que les juges

des enfants n'en revoient pas plus d'un sur deux à la sortie. Ce résultat est sans précédent ! Le séjour en établissement doit avoir la vertu de permettre à un jeune de faire le point, de faire retraite, se calmer. Une fois apaisé, il peut enfin trouver avec ses éducateurs le moyen d'être heureux, de trouver un métier. Il est alors envoyé faire des stages – rémunérés.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Certaines difficultés subsistent cependant.

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

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

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

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

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

Concernant les prisons, la situation devrait s'améliorer dans les prochaines années. J'ai été très sensible à la baisse de la détention provisoire ces derniers

mois, mais je crains que la réforme envisagée ne soit homéopathique. Il faudrait aller plus loin en matière de santé, de travail dans les prisons et de lutte contre les sorties sèches.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

vite, que leur réinsertion ultérieure en est grandement facilitée. C'est pourquoi de tels centres ont été créés dans toutes les nouvelles prisons, et qu'un système moins perfectionné mais équivalent a été institué dans les vieux bâtiments des centrales.

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

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

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

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

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

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

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

Dans son rapport de janvier dernier sur la gestion des prisons, la Cour des comptes a souligné que les dysfonctionnements dans la prise en charge par les

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

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

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

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

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

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

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

En ce qui concerne les prisons et l'administration pénitentiaire, ne faisant pas partie de ceux qui mènent un combat idéologique contre la prison, il me semble que le débat porte moins sur le nombre de places de détention que sur les conditions d'accueil des détenus. L'enquête intéressante menée par l'Observatoire international des prisons confirme les conclusions d'une précédente commission d'enquête parlementaire. On observe que l'essentiel des crédits va à la sécurisation. On peut le comprendre dans la mesure où le taux de 158 agressions contre les personnels pour 10 000 détenus reste particulièrement élevé, l'objectif

de la loi de programmation de passer en 2005 à moins de 100 agressions pour 10 000 détenus étant loin d'être atteint. Mais la dégradation des conditions de sécurité est sans conteste liée aux mauvaises conditions d'incarcération, qui favorisent l'agressivité et la violence. Aussi, plus on incarcère, plus les difficultés augmentent.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Car je crois – et c'est un reproche que nous pouvons partager - qu'à coup de petites réformes, même si elles s'accompagnent d'aujourd'hui heureusement

d'études d'impact, on arrive à un empilement qui rend illisibles les conditions dans lesquelles l'institution s'adapte à ce qui lui est demandé.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bientôt dans une troisième, avant d'être généralisé. Quant au nombre de mineurs en détention, il est de 560, soit quelque 300 de moins qu'en 2002.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Michel Bouvard, vice-président de la commission des finances – Je ferai une brève observation : pour la première fois, nos collègues ont fait référence, au cours des échanges, aux indicateurs des projets annuels de performance. Nous sommes aux débuts de l'application de la LOLF, et certains de

ces indicateurs devront sans doute être affinés, mais il est à la fois légitime, utile et nécessaire qu'ils nourrissent nos débats.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Pascal Clément, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les crédits de son ministère (*voir compte rendu analytique de la réunion du 9 novembre 2006*), lors de la réunion de la commission élargie, la commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Justice* et l'article 49 rattaché.

Votre Rapporteur spécial a présenté un amendement, similaire à deux amendements rejetés par la commission des Lois, visant à augmenter les crédits du programme *Accès au droit et à la justice* afin de pouvoir revaloriser la rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle, pour un montant de 25,3 millions d'euros. Les avocats, avec les magistrats et les fonctionnaires de la Justice, constituent les éléments d'un bon procès et d'une justice bien rendue. Aussi la progression de leur rémunération, pour les dossiers d'aide juridictionnelle, est souhaitable, car elle est, pour le moment, en pratique inférieure au SMIC horaire. Cependant, la réflexion sur la mise en place d'un système de « filtre » des demandes d'aides juridictionnelles ne doit pas être écartée. Cette augmentation de crédits est compensée par une diminution portant sur les programmes *Justice judiciaire* et *Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés*, notamment sur les frais de gardiennage des scellés et sur divers crédits d'équipement.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-204**).

Puis, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Justice*, ainsi modifiés et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

Article 49

Revalorisation de l'aide juridictionnelle

Texte du projet de loi :

I. - Le montant hors taxe sur la valeur ajoutée de l'unité de valeur mentionnée au troisième alinéa de l'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est fixé, pour les missions achevées à compter du 1er janvier 2007, à 22,09 €.

II. - En 2007, par dérogation au troisième alinéa de l'article 4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'augmentation des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle est limitée à 1,8 %.

Exposé des motifs :

I. L'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que l'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau. Le montant de cette dotation résulte, d'une part, du nombre des missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau et, d'autre part du produit d'un coefficient par type de procédure et d'une unité de valeur de référence.

Le montant de l'unité de valeur de référence s'établit à 20,84 € depuis 2004.

Il est proposé de porter ce montant à 22,09 € en 2007, soit une hausse de 1,25 € (+ 6%).

II. Les dispositions de l'article 75 de la loi de finances pour 2006 ont eu pour effet d'augmenter de 25 % toutes les tranches du barème applicable aux revenus de 2006 par rapport aux limites effectives relatives au barème afférent aux revenus de 2005.

Or l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique dispose que les plafonds de ressources permettant l'octroi de l'aide juridictionnelle sont revalorisés au 1er janvier de chaque année « comme la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu ».

En l'absence de mesure correctrice, les plafonds d'aide juridictionnelle seraient relevés de 25 % au 1er janvier 2007.

Le II de cet article permet de préserver le champ actuel de l'aide juridictionnelle.

Observations et décision de la Commission :

I.– Le droit en vigueur

Le nombre total des admissions à l'aide juridictionnelle a augmenté de 9,8 % en 2003, de 10 % en 2004 et de 6,6 % en 2005 pour atteindre le niveau de 886.533 admissions. En 2005, le rythme d'évolution est plus modéré, la hausse des admissions civiles se ralentit (+ 5,2 %), alors que celle des admissions pénales reste soutenue (+ 8,5 %). Le ralentissement observé en 2005 se confirme au premier semestre 2006, avec une légère baisse des admissions (– 0,7 %).

La hausse enregistrée au cours des dernières années 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 ayant 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, cette dernière représentant 88 % des admissions.

Décisions	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Admissions						
AJ Totale	605.929	570.603	597.561	662.855	734.661	783.690
AJ Partielle	92.850	87.213	91.076	92.996	97.093	102.843
Total	698.779	657.816	688.637	755.851	831.754	886.533
Rejets, retraits désistements	85.592	74.184	76.081	78.303	73.760	104.371

Les rejets définitifs s'établissent à 82.959, soit un taux de rejet définitif de 8,4 % par rapport aux décisions prononcées par les bureaux d'aide juridictionnelle, soit 990.904 décisions.

Les admissions à l'aide juridictionnelle pour des contentieux administratifs ont progressé plus lentement que les années précédentes (+ 1,5 %). En revanche, les admissions relatives aux conditions de séjour des étrangers augmentent fortement en 2005 (+ 17,2 %).

Les admissions 2005 se répartissent à raison de 51 % pour des procédures civiles, 43 % pour des procédures pénales et de 6 % pour des affaires administratives ou relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers.

Entre 2000 et 2006, la dotation initiale inscrite au chapitre 46.12 est passée de 235,32 millions d'euros à 303,02 millions d'euros (+ 29 %).

La dotation budgétaire, qui est de 303,02 millions d'euros en 2006, est portée à 323,02 millions d'euros en 2007.

II.- Le dispositif proposé par le présent article

Les plafonds de ressources, fixés en 1992 à 4.400 francs (670,78 euros) et 6.600 francs (1.006,16 euros), connaissent une revalorisation automatique basée sur l'évolution de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu, comme le prévoit l'article 4 troisième alinéa de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Les plafonds de l'aide totale (859 euros en 2006) et de l'aide partielle (1.288 euros en 2006) ont progressé de 28 % entre 1992 et 2006, soit un taux supérieur à l'évolution de l'indice des prix (20 %) sur la même période.

La loi de finances pour 2006 a supprimé l'abattement forfaitaire de 20 % et a relevé en contrepartie de 25 % les tranches de l'impôt sur le revenu. Cela a pour conséquence que des personnes assujetties à l'IR en 2006 ne le seront plus en 2007, année de première application de la réforme. L'indexation de la revalorisation étant effectuée sur la tranche inférieure de l'IR, l'impact de la réforme est important sur la population éligible à l'aide juridictionnelle. Cet impact est évalué à 85 millions d'euros, non pris en compte dans la dotation de l'action au sein de la mission Justice.

Aussi le présent article a-t-il pour effet de neutraliser cette conséquence de la réforme de l'impôt sur le revenu.

Il prévoit pour 2007 une augmentation des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle à 1,8 %. Pour 2008, la revalorisation pourra à nouveau avoir lieu automatiquement, de 1,8 à 2 % par an.

*

* *

Votre **Rapporteur spécial** a expliqué que les plafonds de ressources pour l'éligibilité à l'aide juridictionnelle connaissent une revalorisation automatique basée sur l'évolution de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu, comme le prévoit l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Les plafonds de l'aide totale et de l'aide partielle ont progressé de 28 % entre 1992 et 2006, soit un taux supérieur à l'évolution de l'indice des prix (20 %) sur la même période.

La loi de finances pour 2006 a supprimé l'abattement forfaitaire de 20 % et a relevé en contrepartie de 25 % les tranches de l'impôt sur le revenu. Cela a pour conséquence que des personnes assujetties à l'IR en 2006 ne le seront plus en 2007, année de première application de la réforme. L'indexation de la revalorisation étant effectuée sur la tranche inférieure de l'IR, l'impact de la réforme est important sur la population éligible à l'aide juridictionnelle. Cet impact est évalué à 85 millions d'euros, non pris en compte dans la dotation de l'action au sein de la mission Justice.

Aussi l'article 49 a-t-il pour effet de neutraliser cette conséquence de la réforme de l'impôt sur le revenu. Il prévoit pour 2007 une augmentation des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle de 1,8 %. Pour 2008, la revalorisation pourra à nouveau avoir lieu automatiquement, de 1,8 à 2 % par an.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du Rapporteur spécial (**amendement n° II-203**).

La Commission a ensuite *adopté* cet article, ainsi modifié.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 34 État B

Amendement n° II-204 présenté par M. Pierre Albertini, Rapporteur spécial de la commission des Finances

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Justice judiciaire <i>dont titre 2</i>	0	14.077.000 0
Administration pénitentiaire <i>dont titre 2</i>	0	0
Protection judiciaire de la jeunesse <i>dont titre 2</i>	0	0
Accès au droit et à la justice <i>dont titre 2</i>	25.295.936 0	0
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés <i>dont titre 2</i>	0	11.218.936 0
TOTAUX	25.295.936	25.295.936
SOLDE		0

EXPOSÉ SOMMAIRE

S'agissant du programme n° 166 « Justice judiciaire », cet amendement tend à transférer pour un total de 14.077.000 € :

- 11.900.000 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de l'action n° 02 « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales » du programme n° 166 « Justice judiciaire » vers l'action n° 01 « Aide juridictionnelle » du programme n° 101 « Accès au droit et à la justice ». Cette somme s'impute sur les frais résultant du gardiennage des scellés dont les crédits ont progressé de plus de 60 % en 2 ans pour tenir compte d'un changement de présentation des mémoires de la préfecture de police de Paris.

- 2.177.000 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de l'action n° 06 « Soutien » du programme n° 166 « Justice judiciaire » vers l'action n° 01 « Aide juridictionnelle » du programme n° 101 « Accès au droit et à la justice ». Cette somme s'impute sur les crédits alloués à l'établissement public du palais de justice de Paris qui a pour mission de concevoir, d'acquérir, de faire construire, d'aménager de nouveaux locaux pour le Palais de justice de Paris, à l'exception de la Cour de cassation. Les professionnels de la justice refusant le déménagement du palais de justice de Paris de l'île de la cité vers le sud-est de Paris, les crédits alloués à celui-ci peuvent donc être consacrés à l'augmentation de l'unité de valeur de l'aide juridictionnelle.

S'agissant du programme n° 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », cet amendement tend à transférer pour un total de 11 218 936 € :

- 3.000.000 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de l'action n° 01 « État-major » du programme n° 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » vers l'action n° 01 « Aide juridictionnelle » du programme n° 101 « Accès au droit et à la justice ». Cette somme

s'impute sur les crédits alloués à la politique de communication du ministère de la justice et notamment à la réalisation d'une campagne d'information gouvernementale en direction du grand public sur le fonctionnement de la justice en 2007, dont on mesure mal la nécessité.

– 784.000 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de l'action n° 03 « Évaluation, contrôle, études et recherche » du programme n° 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » vers l'action n° 01 « Aide juridictionnelle » du programme n° 101 « Accès au droit et à la justice ». Cette somme s'impute sur les crédits alloués au groupement d'intérêt public « Mission de recherche Droit et Justice », structure faisant doublon avec des structures de recherche existantes et avec la future Fondation du Droit en cours de constitution.

– 5.369.480 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de l'action n° 04 « Gestion administrative commune » du programme n° 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » vers l'action n° 01 « Aide juridictionnelle » du programme n° 101 « Accès au droit et à la justice ». Cette somme se décompose comme suit :

- 600.000 € alloués au nettoyage des locaux,
- 1.369.480 € alloués à des petits travaux d'entretien,
- 900.000 € alloués à des travaux de ravalement du site Vendôme à Paris,
- 2.500.000 € alloués au lancement des travaux de création d'une cantine sur le site Vendôme à Paris.

– 2.065.456 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de l'action n° 05 « Commission nationale informatique et libertés » du programme n° 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » vers l'action n° 01 « Aide juridictionnelle » du programme n° 101 « Accès au droit et à la justice ». Cette somme s'impute sur les crédits de fonctionnement pour 2007, dont 55 % correspondent à la réalisation du projet de déménagement de la CNIL, dont l'urgence ne s'impose pas.

Au total, cela permet de transférer sur le programme n° 101 « accès au droit et à la justice » de manière à porter les rétributions des avocats au titre de l'aide juridictionnelle au niveau qui devrait être le leur de façon à respecter les engagements pris par le ministre en 2004.

Article 49

Amendement n° II-203 présenté par M. Pierre Albertini, Rapporteur spécial de la commission des Finances

Dans l'alinéa 1 de cet article, après les mots : « l'unité de valeur », insérer les mots : « de référence ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel visant à compléter la notion à laquelle se réfère le I du présent article. En effet, l'article 27 (3ème et 4ème alinéas) de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique comme l'article 90 du décret n° 91 – 12.166 du 19 décembre 1991 font mention de la notion d' « unité de valeur de référence ».

ANNEXE
RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES
SUR LES TUTELLES ET CURATELLES



PA 45967

**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ECONOMIE GENERALE ET DU PLAN
DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

**article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières**

TUTELLES ET CURATELLES

juillet 2006

AVANT PROPOS.....	5
-------------------	---

PARTIE I : LES INSUFFISANCES DU DISPOSITIF ACTUEL 8

I. UN SYSTEME QUI N’EST PLUS MAITRISE.....	8
A. UNE TRES FORTE AUGMENTATION DES MESURES DE PROTECTION CIVILE DES MAJEURS	8
1. La population des majeurs protégés	8
2. L’évolution des ouvertures de régime de protection	9
3. L’analyse du fait générateur	11
4. L’évolution des modes de gestion	11
5. La durée de la procédure	14
B. UNE PROCÉDURE DETOURNÉE ET SANS CONTROLE.....	14
1. Le détournement du dispositif de sa finalité.....	14
2. L’absence de politique homogène dans la dévolution des mesures	15
3. Des gestionnaires surchargés et peu contrôlés	17
II. UN SYSTEME DONT LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE EST MAL ASSUREE	19
A. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE TENDUE.....	19
1. La procédure de financement de la tutelle d’Etat et son impact financier	19
2. L’hétérogénéité et l’absence de cohérence dans les modalités de budgétisation et de comptabilisation	25
B. EXPÉRIMENTATION ET BILAN DE LA DOTATION GLOBALE DE FINANCEMENT	26
1. Le passage à la dotation globale de financement (DGF).....	26
2. Un premier bilan de la DGF	27

PARTIE II : LES VOIES ET LES DIFFICULTES D’UNE RÉFORME30

I. LES ORIENTATIONS ACTUELLES.....	30
A. LE PROJET DE REFORME DES DISPOSITIFS.....	31
1. L’échelonnement des mesures.....	31
2. L’organisation des garanties pour la personne protégée	31
3. La profession de mandataire judiciaire	32
B. LE PROJET DE RÉFORME DU FINANCEMENT DE LA TUTELLE ET DE LA CURATELLE D’ETAT	32
II. LES ENJEUX D’UNE REFORME	34
A. LA REDUCTION DES MESURES DE TUTELLE, UN OBJECTIF AMBIGU	34
1. La restriction des mesures de tutelles et les alternatives	34
2. L’incertitude sur les effets de ce projet de réforme.....	34
B. L’EVALUATION DES COÛTS POUR LES DIFFÉRENTS FINANCEURS : DE FORTES INCERTITUDES	36
1. Quel coût pour le système judiciaire ?	36
2. L’estimation du coût du volet social de la réforme	37
3. La répartition de l’ensemble des charges entre financeurs.....	39

La réforme du dispositif de protection des majeurs est à l'ordre du jour depuis de nombreuses années. Parmi les réflexions menées sur ce sujet depuis dix ans, les plus notables - le rapport de la triple inspection des affaires sociales, des finances et des services judiciaires en 1998 et le rapport Favard en 2000 - ont conduit les ministères compétents à lancer d'importants travaux : en 2002 deux groupes de travail ont été mis en place à la direction générale de l'action sociale (DGAS), l'un portant sur la réforme du financement, l'autre portant sur le volet social de la protection des majeurs. Parallèlement, la Chancellerie a créé une commission chargée de rédiger un avant-projet de loi modifiant le code civil.

Pourtant, comme le soulignait le Garde des sceaux, début 2006, si « *chacun s'accorde à reconnaître que le dispositif de protection juridique des majeurs vulnérables n'est plus adapté* », les travaux lancés n'ont pas encore conduit au dépôt d'un projet de loi au Parlement.

L'analyse des législations étrangères montre un mouvement général de réforme des régimes de protection des majeurs : l'Allemagne l'a entrepris dès 1990, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, l'Angleterre, le Pays de Galles et la Suisse ont agi de même, ces dernières années. En général, les règles adoptées visent à mieux prendre en compte les droits des personnes protégées et à réduire la durée des mesures de protection, créent la possibilité d'anticiper pour ceux qui le souhaitent l'organisation de leur propre protection, instituent un métier de mandataire chargé de la protection des majeurs.

La Cour des comptes, saisie par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, a examiné, dans le délai de huit mois imparti par cette disposition, le fonctionnement du dispositif juridique, administratif et social de protection des majeurs ainsi que les projets du gouvernement développés en concertation avec les partenaires du dispositif.

La Cour a traité, partiellement, de cette question à deux reprises dans un passé récent : en 2002, elle avait engagé des contrôles du fonctionnement du régime des tutelles et curatelles, notamment, sur place, dans deux départements de la région parisienne ; dans son rapport public particulier de juin 2003, « La vie avec un handicap », elle avait abordé le sujet.

Tout en utilisant les informations collectées alors, la Cour a approfondi son examen, non seulement en consultant, par écrit et par oral, les multiples protagonistes qui travaillent sur un projet de réforme¹, mais aussi en réalisant des contrôles propres : ainsi, elle a adressé un questionnaire à vingt directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), choisies en fonction de leur importance relative, de leur localisation géographique et de leur situation par rapport à l'expérimentation d'une dotation globale de financement, évoquée *infra* ; par ailleurs, elle a mené deux contrôles sur place dans deux départements, l'un d'Ile de France, l'autre des Pays de Loire, auprès tant des DDASS que des deux juges de tutelle et de leurs greffiers et des organismes tutélaires locaux (UDAF, CRIFO, TUTELIA).

Le présent rapport, après un avant-propos qui rappelle l'état du droit et du dispositif juridique, examine, d'une part, les données relatives au fonctionnement du système et ses perspectives, d'autre part, les enjeux d'une réforme et leurs incertitudes, à partir des avant-projets détaillés dont une version vient d'être arrêtée fin juin 2006 par les deux ministres compétents pour être soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

¹ Notamment les partenaires associatifs des fédérations nationales d'associations tutélaires (UNAF, UNAPEI et FNAT), ainsi que l'association nationale des juges d'instance.

AVANT PROPOS

Protection des majeurs et pouvoirs du juge

Le rôle du juge comme le dispositif juridique de protection lui-même s'inscrivent à la fois dans la loi du 3 janvier 1968 relative aux droits des majeurs protégés définissant et organisant les régimes d'incapacité civile et dans la loi du 18 octobre 1966 relative à la tutelle aux prestations sociales.

La loi de 1968 prévoit deux types de mesures de protection juridique des majeurs inscrites dans le code civil :

- **la curatelle** : ouverte par décision du juge des tutelles, cette mesure correspond à un régime de protection juridique sous lequel peut être placé un majeur qui, sans être hors d'état d'agir lui-même, a besoin d'être conseillé et contrôlé dans les actes les plus graves de la vie civile, soit en raison d'une altération de ses facultés personnelles, soit à cause de sa prodigalité, de son intempérance ou de son oisiveté. C'est un régime d'incapacité partielle, le majeur protégé pouvant notamment conserver la libre utilisation de ses revenus ou l'exercice de son droit de vote.

- **la tutelle** : ouverte par décision du juge des tutelles, cette mesure correspond à un régime de protection judiciaire sous lequel peut être placé un majeur qui, en raison d'une altération de ses facultés personnelles, a besoin d'être représenté d'une manière continue dans tous les actes de la vie civile. C'est un régime d'incapacité complète. Le majeur protégé perd ses droits civiques et la gestion de son patrimoine et de ses revenus.

Le législateur a permis toutefois de moduler chaque type de mesure. Pour la tutelle il autorise le juge des tutelles à donner le pouvoir à la personne protégée d'accomplir certains actes (essentiellement des actes à caractère personnel notamment le mariage ou le divorce) soit seule, soit avec l'assistance de son tuteur.

Un régime de protection particulier, provisoire et de courte durée, **la sauvegarde de justice**, est applicable aux majeurs atteints d'une altération temporaire de leurs facultés mentales ou corporelles et conserve aux intéressés l'exercice de leurs droits civils.

La loi de 1966 prévoit une mesure judiciaire qui n'est pas une mesure de protection juridique inscrite dans le code civil :

- **la tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA)** : ouverte par décision du juge des tutelles, cette mesure, toujours provisoire, correspond à un régime où tout ou partie des prestations sociales sont versées à un tuteur agréé, afin que ce dernier les engage au profit du majeur. Le bénéficiaire conserve l'exercice de l'ensemble de ses droits civils et civiques.

- la protection familiale

Le pouvoir d'appréciation du juge est très large, s'agissant de l'appréciation de la capacité du conjoint de gérer les biens du malade de façon satisfaisante. En cas d'avis défavorable sur cette capacité, le juge a la faculté de recourir à la tutelle complète ou à l'administration légale (Article 496 al 1 et 497 du Code civil).

En cas de tutelle complète, le tuteur peut être librement choisi parmi les parents, alliés, proches ou amis de l'incapable par le conseil de famille qui n'a, par ailleurs, pas

l'obligation d'indiquer les raisons pour lesquelles il choisit une personne de préférence à une autre.

Le régime d'administration légale obéit aux règles applicables, pour les biens des mineurs, à l'administration légale sous contrôle judiciaire. L'intervention du juge est fréquente car l'administrateur doit se pourvoir d'une autorisation du juge des tutelles pour accomplir les actes qu'un tuteur ne pourrait faire qu'avec une autorisation du conseil de famille dans le régime précité de la tutelle complète.

La protection par des tiers

Elle est répartie entre la gérance de tutelle et la tutelle d'Etat.

La tutelle en gérance est exercée par un préposé d'établissement ou par un administrateur spécial. Le juge des tutelles conserve tout pouvoir pour décider s'il y a lieu d'organiser une tutelle complète ou une tutelle en gérance même pour une personne hospitalisée. Le gérant doit même être choisi par le juge des tutelles parmi les membres du personnel administratif de l'établissement. Ses pouvoirs sont limités et il doit saisir le juge pour être autorisé à accomplir d'autres actes que ceux relatifs à la simple perception des revenus ; il doit également rendre compte de sa gestion annuellement au juge.

La tutelle de l'Etat

L'article 433 du Code civil dispose que si la tutelle d'un majeur reste vacante, le juge la défère à l'Etat. La tutelle peut être vacante pour les raisons suivantes : il n'existe aucun parent ou allié du majeur en état de l'exercer ; aucune autre personne n'accepte d'en assumer la charge ; le juge des tutelles hésite à imposer la charge de tuteur à un parent qui n'en veut pas dans la crainte que ce dernier ne remplisse pas ou mal sa mission.

La tutelle d'Etat (décret du 6 novembre 1974) peut être exercée par le préfet qui la délègue au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, à tout notaire compétent pour instrumenter dans le ressort du tribunal d'instance ainsi qu'aux personnes morales ou physiques qualifiées figurant sur une liste établie par le procureur de la République. Ces personnes acceptent d'être déléguées à la tutelle d'Etat des biens ou de la personne ou des deux. Il n'est pas interdit de figurer à la fois sur la liste des tuteurs d'Etat et celle des gérants. La tutelle d'Etat ne comporte ni conseil de famille, ni subrogé tuteur. Le tuteur, quel qu'il soit, dispose des pouvoirs et devoirs d'un administrateur légal sous contrôle judiciaire (art 4 du décret). Les décisions courantes sont prises par le tuteur. Les décisions importantes concernant les personnes ou les tiers devront être autorisées par le juge.

Les disparités du régime de financement des mesures

La charge des frais de gestion des mesures de protection dépend de la nature de la mesure prise par le juge, et pour une même mesure, de la personne désignée pour sa gestion :

- lorsque la tutelle est confiée à un proche, ces fonctions sont gratuites, sauf décision contraire du conseil de famille ;

- lorsque la tutelle est confiée à un gérant, la loi prévoit des « émoluments » fixés en pourcentage des revenus de la personne protégée. Si le gérant est préposé de l'établissement (public ou privé) dans lequel le majeur protégé est accueilli, ces émoluments sont versés directement à l'établissement qui en rétrocède une partie aux personnels concernés ;

- lorsque la curatelle est confiée, aux termes de l'article 499 du Code civil, à un

mandataire spécial, le juge, en l'absence de règle expresse, fixe la rémunération au cas par cas ou en raisonnant par analogie ;

- lorsque la tutelle ou la curatelle d'Etat est déléguée à une association tutélaire, une rémunération maximale est fixée au niveau national par arrêté interministériel. La rémunération de l'organisme tutélaire est financée par un prélèvement progressif sur les ressources du majeur et par une dotation de l'Etat qui verse la différence entre le prix plafond et le prélèvement sur les ressources ;

- lorsqu'il s'agit d'une mesure de tutelle aux prestations sociales, la prise en charge des frais de gestion incombe aux organismes sociaux débiteurs des prestations concernées ou, dans le cas d'une pluralité d'organismes, à celui qui verse la prestation dont le montant est le plus élevé. L'absence de prélèvement sur les ressources du majeur explique son caractère particulièrement attractif, d'autant plus qu'il est possible d'en obtenir le cumul avec une autre mesure de protection.

PARTIE I : LES INSUFFISANCES DU DISPOSITIF ACTUEL

I. UN SYSTEME QUI N'EST PLUS MAITRISE

A. UNE TRES FORTE AUGMENTATION DES MESURES DE PROTECTION CIVILE DES MAJEURS

1. La population des majeurs protégés

a. L'évolution de la population des majeurs protégés

La population des majeurs protégés s'élève aujourd'hui à 1,3 % de la population française âgée de 18 ans et plus. Elle s'est accrue de 43 % en dix ans, passant de 445 378 à 636 877 entre 1995 et 2004². Les données ci-après sont agrégées et redressées par la sous direction de la statistique de la Chancellerie à partir des états transmis par les tribunaux, sans être totalement fiables.

Années	1995	1999	2002	2004
Population protégée	445 378	539 043	601 481	636 877

Source : direction des affaires civiles et du sceau (DACCS)

La direction des affaires civiles et du sceau (DACCS) a tenté d'établir des projections tenant compte à la fois des données démographiques, notamment l'allongement de l'espérance de vie et le vieillissement de la population, et du rythme des placements selon diverses hypothèses. Toutefois, les modèles élaborés à la fin des années 1990 n'ont pas été corroborés par les résultats constatés. Ils nécessitent donc des approfondissements pour permettre des extrapolations fiables, à système juridique donné.

La DACCS, a établi des projections à l'horizon 2010, à partir des données de l'INED. Sous réserve de la fiabilité des modèles utilisés, elle avance un effectif de 1 126 000 majeurs sous protection si les placements continuent à augmenter au même rythme qu'au cours des cinq dernières années et si la mortalité continue à baisser selon la même tendance qu'au cours des quinze dernières années³.

b. La structure de la population des majeurs protégés

Le vieillissement de cette population est notable : de 1990 à 2004, la part des moins de cinquante ans a décru de 48,3 % à 38,7 %, celle des plus de 70 ans est passée de 25,5 % à 31,9 %.

² Cf. « La tutelle des majeurs - état des lieux », document de travail établi par Mme Brigitte Munoz-Perez, responsable de la cellule études et recherches- DACCS.

³ A taux constants de surmortalité des majeurs protégés et de mainlevée des mesures.

Estimation de la répartition par tranche d'âge de la population des majeurs protégés

Années	Nombre	Moins de 50 ans	De 50 à 69 ans	Plus de 70 ans
1990	348 271	48,3 %	26,2 %	25,5 %
1994	427 483	47,4 %	25,2 %	27,4 %
1998	512 814	44,5 %	26,3 %	29,2 %
2002	601 481	40,4 %	28,1 %	31,5 %
2004	636 877	38,7 %	29,4 %	31,9 %
Evolution 2004/1990	+ 82,9%	- 19,9%	+ 12,2%	+ 25,1%

En 2010, sous les hypothèses et réserves précitées, la part des plus de 70 ans serait largement majoritaire avec 40 % des majeurs sous protection, celle des moins de 50 ans et des 50/69ans s'établissant chacune à 30 % :

Prévisions DACS	Nombre	Moins de 50 ans	De 50 à 69 ans	Plus de 70 ans
2005	804 773	35.2 %	29.3 %	35.5 %
2010	1 125 648	29.4 %	30.5 %	40.1 %

La proportion des femmes serait croissante de 50,9 % en 1998 à 52,3 % en 2010.

S'ajoute à ces évolutions démographiques un phénomène de paupérisation. D'après l'enquête de la DGAS publiée en 2002, 51,4 % des mesures de tutelle et 84 % des curatelles concernent des personnes à faibles revenus (87 % d'entre elles ont des ressources comprises entre le minimum vieillesse et le SMIC) et vivant à leur domicile.

2. L'évolution des ouvertures de régime de protection

L'augmentation du nombre des mesures constatée en 1998 par le rapport d'enquête des inspections générales⁴ s'est poursuivie depuis. Le rapport notait une augmentation de 44,4 % des jugements entre 1990 et 1996, soit une augmentation annuelle moyenne de 7 % ; le rythme moyen de croissance des trois dernières années se maintient à 6,6 %.

Années	Nombre de mesures	Progression par rapport à l'année antérieure
2002	59 098	+8,3%
2003	61 541	+4%
2004	65 418	+6,3%

⁴ Rapport d'enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs, inspection des Finances, inspection générale des Services judiciaires, inspection des Affaires sociales, 1998.

En revanche, la nature des mesures prises par les juges a évolué différemment sur la période récente : les mesures de tutelle avaient connu, de 1990 à 1996, une croissance de l'ordre de 15 %, alors que les curatelles faisaient plus que doubler ; de 2002 à 2004, la croissance des mesures de curatelle s'est limitée à 12,6 %, celle des mesures de curatelle aggravée étant de 15,6 %, tandis que l'évolution des mesures de tutelles reste constante, avec une augmentation de 8,7 % sur trois ans, augmentation équivalente à celle de 15 % constatée en six ans, auparavant.

Au total, tutelles et curatelles se partagent aujourd'hui, à parts égales, les mesures de protection civiles.

Evolution des mesures civiles de protection par catégorie

Degré du régime de protection	1990		2002		2003		2004	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%%
Ensemble	41 714	100,0	59 098	100,0	61 541	100,0	65 418	100,0
Placement sous tutelle	27 739	66,5	29 798	50,4	30 928	50,4	32 408	49,5
<i>Tutelle</i>	27 161	65,1	29 639	50,2	30 799	50,2	32 280	49,3
<i>Tutelle allégée</i>	578	1,4	159	0,3	129	0,2	129	0,2
Placement sous curatelle	13 975	33,5	29 300	49,6	30 614	49,9	33 009	50,5
<i>Curatelle aggravée</i>	11 161	26,8	25 397	43,0	26 692	43,5	29 367	44,9
<i>Curatelle simple</i>	2 434	5,8	2 943	5,0	2 906	4,7	2 714	4,1
<i>Curatelle allégée</i>	380	0,9	961	1,6	1 015	1,7	928	1,4

Source : Cellule études et recherches – DACS

Les mesures d'ouvertures de tutelle aux prestations sociales (TPSA) sont usuellement décomptées à part parce que cette forme de tutelle n'est pas inscrite dans le Code civil, même si elle est décidée par un juge. Leur nombre a été multiplié par trois entre 1988 et 2004.

Evolution des mesures judiciaires de protection sociale (TPSA)

Evolution sur une base 100 en 1988	1990		2002		2003		2004	
	Nombre	Evolution	Nombre	Evolution	Nombre	Evolution	Nombre	Evolution
	4 448	120	11 026	297	11 369	306	10 411	281

Source : DACS

3. L'analyse du fait générateur

L'analyse du fait générateur de la décision d'une mesure de protection d'un majeur devrait permettre de comprendre les raisons de la très forte croissance enregistrée depuis plusieurs années, mais cette analyse se révèle difficile.

Tout part bien sûr d'un signalement d'une situation individuelle par la famille du majeur ou par un intervenant médical ou social, conformément au deuxième alinéa de l'article 493 du Code civil. La liste des « signaleurs » a été étendue au fil des années aux assistantes sociales polyvalentes de secteur, aux caisses d'allocations familiales, aux bailleurs sociaux et aux éducateurs⁵.

Les signalements découlent en principe du constat d'une situation et doivent s'appuyer sur un examen psychiatrique ; mais ils résultent parfois du comportement de tel ou tel « signaleur » qui cherche à dégager sa responsabilité, notamment à l'occasion de la sortie d'un établissement d'accueil, en particulier psychiatrique.

Les signalements auprès du juge des tutelles prennent la forme d'une requête, mais le juge peut aussi se saisir d'office. Il agit ainsi face à une demande qui lui semble *a priori* fondée mais est irrecevable en la forme, lorsque la famille ne peut pas faire procéder à l'examen psychiatrique de son parent. Si la répartition entre les saisines sur requêtes et celles d'office est connue, on ignore l'origine des signalements dans ce dernier cas, ce qui empêche d'en analyser la dynamique.

Or les procédures ont dérivé : d'exceptionnelles en principe, les saisines d'office sont devenues prépondérantes puisqu'elles représentaient en 1996 près des deux tiers du nombre total de saisines. La critique de ces pratiques, notamment par les premiers rapports d'étude, a modifié la situation dans les dix dernières années, sans la changer substantiellement, puisque, en 2004, les deux formes de saisine se retrouvent à parts égales.

Il n'en reste pas moins que la multiplication, par les intervenants, de signalements relatifs à des personnes en situation de surendettement ou sous la menace d'une expulsion locative est un phénomène difficile à maîtriser par les juges des tutelles : il a là un risque de détournement de procédure, d'autant que la révision d'une décision est très rare.

Au total, 12,5 % seulement des demandes d'ouverture de mesures n'ont pas abouti : le rejet du juge étant motivé soit par l'incompétence ou l'irrecevabilité (7,5 % des cas), soit au fond (5 % des cas). Quant à la révision des mesures, dont la périodicité n'est pas obligatoire, les statistiques en font apparaître le caractère marginal : moins de 2 % en 2004.

4. L'évolution des modes de gestion

Depuis les constats du rapport des inspections de 1998, la proportion de mesures assumées par les familles, 55,7 % en 2004 contre 58,2 % en 1990, est restée majoritaire et stable, sans modification sous l'effet de l'accroissement du flux des mesures. Selon le type de mesures, le nombre des curatelles – curatelles familiales et curatelles en gérance -, qui a

⁵ « L'ouverture de la tutelle est prononcée par le juge des tutelles à la requête de la personne qu'il y a lieu de protéger, de son conjoint, à moins que la communauté de vie n'ait cessé entre eux, de ses ascendants, de ses descendants, de ses frères et soeurs, du curateur ainsi que du ministère public ; elle peut être aussi ouverte d'office par le juge.

Les autres parents, les alliés, les amis peuvent seulement donner au magistrat avis de la cause qui justifierait l'ouverture de la tutelle. Il en est de même du médecin traitant et du directeur de l'établissement ».

augmenté de 68 % depuis 1990, a compensé la moindre progression de celui des tutelles familiales qui n'a augmenté que de 35 %.

En revanche, s'agissant des mesures confiées à des tiers, la part des tutelles et curatelles d'Etat a régulièrement augmenté sur la période : entre 1990 et 1996, la part des mesures d'Etat dans le total des jugements rendus (familles et tiers) était passée de 15,3 à 23,3 % ; elle est, en 2004, de 33,4 %, soit plus du double du pourcentage de 1990. En nombre, les tutelles d'Etat ont plus que doublé, les curatelles d'Etat plus que quadruplé.

Parts des mesures familiales et des mesures confiées à des tiers

	1990		2002		2003		2004		Ecart 2004/ 1990 (%)
	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	
TOTAL	41 714	100	59 098	100	61 541	100	65 418	100	56,8
Mesures confiées à la famille	24 266	58,2%	33 773	57,1%	34 385	55,9%	36 453	55,7%	50,2
Dont tutelle familiale	13 368	32,0%	16 452	27,8%	17 007	27,6%	18 160	27,8%	35,0
Dont curatelle*	10 898	26,1%	17 321	29,3%	17 378	28,2%	18 293	28,0%	67,9
Mesures confiées à des tiers	17 449	41,8%	25 326	42,9%	27 156	44,1%	28 965	44,3%	
Dont tutelle en gérance	11 098	26,6%	7 336	12,4%	7 349	11,9%	7 135	10,9%	-35,7
Dont tutelle d'Etat déléguée à des associations	3 273	7,8%	6 011	10,2%	6 571	10,7%	7 113	10,9%	117,3
Dont curatelle d'Etat déléguée à des associations	3 078	7,4%	11 979	20,3%	13 236	21,5%	14 717	22,5%	378,2
Etat	6 351	15,2%	17 990	30,4%	19 807	32,2%	21 830	33,4%	243,8
Autres modes de gestion	35 363	84,8%	41 108	69,6%	41 734	67,8%	43 588	66,6%	23,3

*Source : DACS - * faute d'être isolées par la statistique, les curatelles en gérance sont comptabilisées comme familiales pour permettre la comparaison avec les observations faites en 1998 par les inspections générales. Le service statistique de la DACS doit à l'avenir isoler cette donnée.*

Corrélativement, la répartition entre les tutelles en gérance et les mesures d'Etat dans les actions confiées aux tiers s'est inversée, sur la période 1990-2004 : alors que les premières représentaient les deux tiers des mesures en début de période, elles n'en font plus que le quart en 2004.

La part des mesures confiées à la famille restant stable, la progression globale des mesures trouve son origine essentielle dans le quadruplement des curatelles d'Etat, pendant que les mesures de gérance reculent.

Evolution des mesures confiées à des tiers

	1990		2002		2003		2004	
Mesures confiées à des tiers	17 449	100%	25 326	100%	27 156	100%	28 965	100%
Tutelle en gérance	11 098	63,6%	7 336	28,9%	7 349	27,0%	7 135	24,6%
Tutelle d'Etat	3 273	18,8%	6 011	23,7%	6 571	24,2%	7 113	24,6%
Curatelle d'Etat	3 078	17,6%	11 979	47,3%	13 236	48,7%	14 717	50,8%
<i>Source: DACS</i>								

5. La durée de la procédure

Les délais moyens de jugement estimés à environ cinq mois et demi en 1996 par la chancellerie ne se sont pas dégradés. Ils se sont même améliorés depuis, puisqu'ils sont de quatre mois et demi pour l'ouverture d'un régime de protection (100 847 demandes), de deux mois et demi pour la modification de l'étendue d'une mesure (20 059 demandes), d'un peu plus de trois mois pour la clôture des régimes.

L'analyse par juridiction révélerait certainement des disparités importantes ; il a été constaté par exemple un délai de jugement de huit mois dans deux tribunaux d'instance (cf. infra).

B. UNE PROCÉDURE DETOURNÉE ET SANS CONTROLE

1. Le détournement du dispositif de sa finalité.

Le dispositif repose sur quatre fondements : l'altération des facultés mentales ou corporelles, les principes de nécessité et de subsidiarité, la prééminence de la famille et la protection des biens et de la personne. Selon tous les rapports et les personnes consultées par la Cour, ils ne sont pas vraiment respectés.

Seule une altération des facultés personnelles engendrant l'impossibilité de pourvoir seul à ses intérêts, altération médicalement constatée, permet une mesure de protection - tutelle ou curatelle (article 488 du Code civil) ; or le certificat médical, document majeur dans la procédure judiciaire, est selon les opinions recueillies par la Cour souvent sommaire et surtout destiné à provoquer un accompagnement social, ce qui participe à l'érosion du principe de nécessité et amoindrit les moyens dont dispose le juge pour décider de la nécessité de la représentation continue du majeur (tutelle), ou de son assistance (curatelle).

Les mesures d'incapacité sont souvent prononcées sans qu'il soit fait application du principe de subsidiarité selon lequel une décision ne doit conduire à priver le majeur de l'exercice de ses droits que s'il est impossible de faire autrement. Ainsi, l'article 498 du Code civil dispose expressément que, si, « *par l'application du régime matrimonial et notamment par les règles des articles 217 et 219, 1426 et 1429, il peut être suffisamment pourvu aux intérêts de la personne protégée, il n'y a pas lieu d'ouvrir une tutelle qui devrait être dévolue au conjoint.* »

La loi du 3 janvier 1968 a confié à la famille un rôle prééminent dans la protection des incapables. Les membres de la famille sont les premières personnes habilitées à saisir le juge des tutelles de l'organisation d'une mesure de protection (article 493). La mesure de protection doit par ailleurs leur être confiée en priorité.

Ce principe est contourné par le biais d'une extension des critères de la « vacance », ce qui tient à diverses causes : difficultés d'entreprendre les recherches pour trouver la famille, conflit familial discréditant la famille, incapacité de la famille à assumer la mission, nocivité présumée de l'environnement familial souvent avancée par certains psychiatres à des fins thérapeutiques, enfin refus d'exercice de la mesure par la famille. Seuls les juges ayant une charge de travail supportable provoquent des recherches sur la famille et sur sa capacité à remplir la mission de tuteur ou curateur.

S'agissant de la protection des biens et de la personne, l'essentiel des dispositions de la loi du 3 janvier 1968 traduit le souci de protéger le patrimoine du majeur, ce qui n'exclut pas la protection de sa personne même. Aux termes d'un arrêt du 18 avril 1989, la Cour de cassation a ainsi jugé que les régimes d'incapacité "ont pour objet, d'une façon générale, de pourvoir à la protection de la personne et des biens de l'incapable".

Par ailleurs, dans le cadre de la tutelle et de la curatelle d'Etat, le décret du 6 novembre 1974 (articles 2 et 7) évoque expressément la tutelle à la personne : il est indiqué que la tutelle à la personne et la tutelle aux biens peuvent être confiées à deux tuteurs différents.

Cependant, dans le silence de la loi du 3 janvier 1968 sur la protection de la personne, les familles, les médecins, les tuteurs et les juges ont eu des comportements très variables entre la représentation pure et simple ou l'abstention.

2. L'absence de politique homogène dans la dévolution des mesures

Le choix des mesures et leur mode de gestion traduisent une grande disparité car ils obéissent à des critères variables suivant les juges.

Le choix de la mesure

A partir d'un échantillon de 200 dossiers, les inspections avaient constaté en 1998 que dans un cas sur quatre, la nécessité du placement sous une mesure de protection n'était pas évidente et que, dans 45 % des cas, la vacance d'une protection familiale n'était pas motivée. Dans ces conditions, les mesures apparaissent fréquemment peu fondées sur des éléments objectifs.

Le choix du mode de gestion

Le juge des tutelles doit choisir pour gérer la tutelle entre des gérants de tutelle privés et des associations tutélaires. Or ce choix semble plus répondre à des considérations pratiques que juridiques.

- Tout dépend bien sûr de la situation locale : s'il n'existe pas ou peu d'associations tutélaires ou, inversement et- c'est le cas de nombreux départements, si peu de gérants de tutelle privés sont inscrits sur les listes du procureur de la République, le choix s'imposera de lui-même ; il est en outre souvent dicté par la pénurie : les associations comme les gérants de tutelle privés gèrent un nombre de dossiers très importants et sont souvent indisponibles et saturés.

- le juge sera ensuite guidé par le mode de financement de la mesure : alors que les gérants de tutelle privés sont actuellement rémunérés exclusivement sur les fonds du majeur protégé, un certain nombre de grandes associations tutélaires bénéficient en complément d'un financement de l'Etat. Il y a ainsi une tendance, sans référence à la réglementation en vigueur, à confier aux associations agréées la gestion des personnes à faible patrimoine. Les juges voient dans les associations tutélaires des institutions qui poursuivent un but désintéressé, possèdent une compétence reconnue et sont normalement plus facilement contrôlables.

Il existe en matière de tutelle et de curatelle, trois principales associations d'importance nationale qui fédèrent des associations tutélaires locales :

- L'Union nationale des associations familiales (UNAF), qui regroupe 83 associations ;
- l'Union nationale des parents d'enfants inadaptés (UNAPEI), qui regroupe 57 associations ;
- la Fédération nationale des associations tutélaires (FNAT), qui regroupe 46 associations.

A elles seules, ces trois fédérations d'associations regroupent en effet 55 % de l'ensemble des associations.

En pourcentage du nombre de mesures exercées à l'échelon national, l'UNAF occupe la première place avec 51 % ; elle est suivie par l'UNAPEI (18 %) puis par la FNAT (7 %).

Toutefois dans chacun des départements, coexistent avec ces associations des associations à caractère local plus marqué, et l'on trouve généralement trois à quatre associations tutélaires par département⁶.

⁶ 77 % des départements comptent entre 1 et 4 associations tutélaires.

Cette inversion des critères entre gérance de tutelle et tutelle d'Etat avait été mentionnée par la Cour en 2003 dans son rapport public sur « la vie avec un handicap » : *« les juges tendent à désigner une association importante si le majeur a peu de ressources, et une association moins importante ou un gérant privé si le majeur a un patrimoine significatif. Cette pratique aide à faire accepter la charge des mesures par des organismes ou des personnes privées qui seraient réticents compte tenu de la faible rémunération attachée aux mesures d'État. Il se produit ainsi une inversion des critères au regard des dispositions du Code civil, qui privilégie les mesures d'État pour les patrimoines importants. »*

A côté de ces grandes classifications, certains gérants de tutelle privés, comme certaines associations locales peuvent avoir une spécificité sociale, juridique, financière, voire religieuse adaptée au traitement de certaines situations. Le critère sécuritaire est lui aussi important puisque les majeurs protégés peuvent avoir un comportement violent et que dans ce cas la tutelle ou la curatelle ne peut être confiée à une personne physique.

3. Des gestionnaires surchargés et peu contrôlés

Les pouvoirs publics, en faisant voter la loi du 3 janvier 1968, avaient estimé que les mesures de protection seraient majoritairement exercées par les familles des majeurs protégés. A défaut des familles, le juge des tutelles avait la possibilité d'en confier l'exercice à un gérant qui pouvait être une personne privée agréée ou une association employant des personnes recrutées notamment en fonction d'une qualification professionnelle reconnue.

Quelque quarante années plus tard, environ la moitié des mesures de tutelle et de curatelle sont exercées par un tuteur recruté au sein de la famille de la personne vulnérable, mais 25 % des mesures sont exercées par des associations tutélaires, 10 % par des établissements hospitaliers et 15 % par des gérants privés.

Les données qualitatives et quantitatives recueillies à l'occasion d'une première enquête, effectuée par la Cour en 2001 auprès de deux directions départementales des affaires sanitaires et sociales de la région Ile-de-France (DDASS 92 et 75), avaient montré que l'inflation des mesures de tutelles et de curatelles d'Etat ne permettait pas aux délégués à la tutelle et à la curatelle d'exercer leurs fonctions dans des conditions satisfaisantes.

Sur ce point en 2006 une vingtaine de DDASS, choisies en fonction de trois critères, leur importance relative, leur situation géographique et leur participation éventuelle à l'expérimentation de globalisation lancée en 2004, ont été interrogées.

Le questionnaire avait pour objet, d'une part de mesurer l'augmentation des mesures de tutelle et de curatelle d'Etat gérées par les associations tutélaires entre 2002 et 2005 et le pourcentage de la population concernée dans chaque département, le nombre moyen de mesures suivies par un délégué à la tutelle et le temps moyen consacré par mois au suivi de ces mesures ainsi que de connaître les contrôles effectués par les DDASS sur ces structures.

Le questionnaire avait, d'autre part, pour objet de permettre de comparer l'organisation et le mode de fonctionnement des services déconcentrés en matière de tutelle (nombre de conventions signées avec les associations, effectif du personnel employé, prévention des abus et réaction en cas de signalement, évolution des crédits budgétaires délégués et dette de l'administration envers les associations).

Un questionnaire similaire a également été adressé aux principales fédérations d'associations tutélaires à l'échelon national.

a. Une dégradation des conditions d'exercice des tutelles et des curatelles d'Etat

L'augmentation moyenne de 30 % du nombre de mesures de tutelles et de curatelles d'Etat prononcées par les tribunaux entre 2002 et 2005 - variant selon les départements de 14 % (Cantal) à 91 % (Marne) - a entraîné corrélativement une hausse du nombre moyen de mesures suivies par un gérant de tutelle ainsi qu'une diminution du temps consacré, chaque mois à un dossier.

C'est ainsi que pour l'ensemble des DDASS consultées, le nombre moyen de mesures gérées par un délégué à la tutelle est de l'ordre de 65 mesures et le temps moyen consacré à chaque mesure n'est que de 2 heures par mois.

Or la tutelle ne se limite pas à une gestion de patrimoine, elle est aussi une aide apportée aux personnes vulnérables dans la gestion de tâches quotidiennes de la vie (paiement du loyer et des factures courantes) et requiert par conséquent une présence régulière du tuteur auprès des personnes protégées. Celle-ci s'est, à l'heure actuelle, réduite.

De surcroît, la gestion des biens et des revenus des personnes protégées exige que les gérants de tutelle ou les délégués à la tutelle aient des compétences en matière juridique, financière et fiscale. Dans la grande majorité des cas, les associations tutélaires sont en mesure d'assurer un suivi de gestion satisfaisant grâce à la mutualisation de compétences réunies en leur sein. Lorsque cette gestion est le fait d'un gérant de tutelle privé, l'adaptation du profil du gérant à la situation dépend de la gamme de compétence offerte au juge par la liste officielle.

D'une manière générale, la FNAT regrette que, jusqu'à présent, aucune réflexion n'ait été menée sur la professionnalisation du métier de délégué à la protection juridique et souhaite vivement que soit élaboré un statut de ces personnels auquel donnerait accès une formation spécifique diplômante reconnue par le ministère de l'éducation nationale. L'UNAF, pour sa part, déplore que la loi n'ait pas rendu obligatoire la formation adaptée pour l'exercice des fonctions de tuteur.

b. Des comptes impossibles à vérifier dans les conditions actuelles

En l'état actuel de la législation, les tuteurs doivent, depuis 1995, rendre des comptes chaque année au greffe du tribunal qui a prononcé la tutelle. Toutefois, la pratique montre que si cette disposition légale est globalement appliquée, il n'en va pas de même pour le contrôle de ces comptes. Leur vérification est en effet pratiquement impossible à réaliser.

D'une part, les greffiers en chef ne disposent pas d'un véritable outil informatisé d'assistance à la vérification des comptes. Le module « compte de gestion » du logiciel « Tuti », la Chancellerie le reconnaît, n'est pas une aide à la vérification des comptes mais un outil de contrôle formel et minimal permettant la vérification du dépôt des comptes, l'édition de lettres de rappel et la constatation de disproportions flagrantes entre la comptabilité et les revenus de la personne protégée.

D'autre part, les chefs de greffe, qui exercent bien d'autres fonctions par ailleurs, ne peuvent matériellement pas exercer le contrôle des comptes de toutes les personnes protégées : le volume des comptes rendus de gestion transmis est tel qu'il constitue en lui-même un obstacle ; par exemple, à Antony, en 2002, le greffier en chef recevait annuellement de la seule UDAF environ 3 000 dossiers, soit plus de 100 000 pages de comptes. Au surplus, les greffiers n'ont pas reçu de formation financière ou comptable pour exercer ces fonctions alors que la gestion et le suivi d'un patrimoine composé de placements en valeurs mobilières exigent des connaissances spécifiques.

S'ajoute, à cette carence de contrôle dans les greffes des comptabilités rendues par les gérants de tutelle, l'absence totale de contrôle des associations et des tuteurs privés par les DDASS, ainsi que l'ont constaté les rapports de la Cour en 2001 et 2002.

II. UN SYSTEME DONT LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE EST MAL ASSUREE

A. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE TENDUE

1. La procédure de financement de la tutelle d'Etat et son impact financier

a. La complexité du système

Le financement de la rémunération de la personne ou de l'association qui a la charge de la tutelle ou de la curatelle d'Etat est actuellement prévu par l'article 12 du décret de 1974 modifié et l'arrêté du 27 juillet 1999 ; il s'effectue en premier lieu par prélèvement opéré sur les ressources des majeurs protégés, compte tenu du service rendu et des ressources de la personne. Le financement par l'Etat est donc en principe subsidiaire.

Lorsque la personne protégée a des revenus inférieurs au minimum vieillesse, elle ne subit aucun prélèvement et la rémunération de la tutelle relève uniquement de l'Etat. Au delà du minimum vieillesse, le prélèvement croît avec le revenu. L'Etat verse la différence entre le plafond fixé par la DDASS (mois mesure, cf. ci-après) et le prélèvement sur les ressources. Lorsque les ressources dépassent le montant mensuel brut du SMIC majoré de 75 %, l'Etat ne participe plus au financement de la mesure.

Un même système est appliqué au financement de la curatelle.

En 2002, les financements de l'Etat représentaient 80,7 % du financement total des mesures de protection. Les prélèvements sur les ressources des majeurs protégés représentaient 19,3 % du total.

En réalité, les prélèvements qui devraient être effectués sur les majeurs protégés ne le sont pas toujours. En 2001, la DGAS avait estimé à 8 M€ l'écart entre les prélèvements effectivement réalisés (32 M€) et le montant théoriquement évalué (environ 40 M€). Le rapport définitif du groupe de travail relatif à la réforme sur le financement, présidé par la DGAS, notait en 2003 que selon les fédérations d'associations gestionnaires, « la différence pourrait être liée au fait que les calculs nationaux théoriques ont été faits sur la moyenne des tranches alors que la

distribution des revenus porterait plutôt sur le bas des tranches ». Mais pour le groupe de travail, une partie de cet écart pouvait également s'expliquer « par des prélèvements incomplets en raison de la complexité du dispositif, du manque d'informations et de l'absence d'accès aux revenus dans le cas de curatelles simples, voire de réticences à effectuer le prélèvement sur les ressources des majeurs protégés ».

Evolution du montant du mois mesure en € (2001-2005)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Base juridique		Arrêté du 13 décembre 2000	Arrêté du 13 décembre 2001	Arrêté du 22 novembre 2002	Arrêté du 22 décembre 2003	Arrêté du 27 décembre 2004	Arrêté du 27 décembre 2005
Tarif à domicile	UDAF	112,84	116,92	119,71	122,97	124,62	126,86
	Autres organismes	106,99	111,55	113,41			
Tarif en établissement	UDAF	45,14	46,77	47,89	49,19	49,85	50,74
	Autres organismes	42,80	44,62	45,37			

(Source : DGAS)

Ce tableau présente la rémunération maximale et forfaitaire de l'Etat, fixée par arrêté à l'échelon national et versée chaque mois aux associations pendant la durée de la prise en charge de la mesure de tutelle et de curatelle d'Etat. Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales ne peuvent pas dépasser cette rémunération. Le montant de ce mois-mesure, variable selon que les mesures étaient confiées aux unions départementales d'associations familiales (UDAF) ou à d'autres organismes, est désormais unifié depuis 2003. Un abattement de 60 % est pratiqué lorsque le majeur est hébergé dans un établissement.

Après le rapport Favard de 2000, le rapport définitif du groupe de travail relatif à la réforme du financement a souligné le caractère inflationniste du système du mois-mesure en ce qu'il conduit à allouer les ressources en fonction du seul volume de mesures gérées par les services de tutelle, sans prendre en compte ni la nature de la mesure, ni sa durée, ni le public concerné.

Par ailleurs, les mesures confiées à la gérance de tutelle privée sont aujourd'hui entièrement financées par des prélèvements sur les ressources des majeurs protégés. En 2002, le montant moyen des revenus de la dernière tranche n'étant pas connu, le groupe de travail sur le financement évaluait ces prélèvements à 21,2 M€ et notait que ce chiffre sous estimait probablement les ressources perçues ; en 2005, le coût unitaire mensuel d'une mesure de gérance privée était estimée à 52 €.

S'agissant des gérances de tutelle hospitalières, elles sont financées par les budgets hospitaliers dans une proportion moyenne de 67 % du coût total, ce qui constitue un transfert de charges tout à fait contestable. Le surplus provient des prélèvements sur les ressources des majeurs protégés (environ 15 M€, soit 25 % de la ressource affectée à ces mesures) ainsi que de l'Etat pour les services qui gèrent des tutelles et des curatelles d'Etat (8 %). Le coût unitaire mensuel d'une mesure de gérance hospitalière était de 64,2 € en 2002 selon l'association nationale des gérants de tutelle. Il serait lui aussi sous estimé d'environ 18 % du fait de d'une intégration incomplète dans le calcul des ressources utilisées par les services de tutelle des établissements sanitaires et sociaux (bâtiments, assurances, amortissements, etc.). Son coût réel était évalué à 76,6 €, en 2005.

b. Des dotations sous-estimées en lois de finances

Les dépenses liées à l'exécution des mesures de tutelle et de curatelle d'Etat prononcées par le juge sont des dépenses obligatoires de l'Etat inscrites au chapitre 46-33, prestations obligatoires en faveur du développement social, article 20, du budget de la santé et de la solidarité et, à partir de 2006, au programme 106 « actions en faveur des familles vulnérables ».

En treize ans, les crédits ouverts ont enregistré une croissance de 618 % (32 M€ en 1992 contre 197,9 M€ en 2006) du fait du quasi-quintuplement du nombre des mesures déferées à l'Etat pendant la même période (1992 : 40 000 contre 193 706 en 2005). L'Etat ne maîtrise en effet ni le nombre de bénéficiaires, ni la dépense, dans la mesure où le prescripteur est le juge des tutelles et où les droits résultent de sa seule décision.

Pour les années récentes, la situation budgétaire est la suivante :

Evolution du nombre des mesures, des crédits et des dépenses

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Statistique des mesures au 31 décembre	139 768	153 207	164 645	178 747	193 706	Nd
Augmentation nette du nombre de mesures	14 227	13 439	11 438	14 102	14 959	Nd
Evolution en % du nombre de mesures	10,2	9,6	7,5	8,6	8,4	Nd
LFI (M€)	103,7	121,9	128,1	149	170,2	197,9
Crédits ouverts (M€)	116,9	135,7	128,5	181,8	173,7	-
Dépenses (M€)	116,9	135,44	128,5	178,6	161,97	-

(Source : DGAS)

Ainsi, la loi de finances initiale est presque toujours sous-évaluée par rapport aux crédits ouverts et aux dépenses engagées. Au surplus, les crédits ouverts ne permettent pas d'honorer les factures présentées qui constituent dès qu'elles sont acceptées des dettes de l'Etat, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Evolution de la dette de l'Etat envers les organismes gestionnaires
des tutelles et curatelles (en M€)

	2001	2002	2003	2004	2005
Besoins N	119,1	134,04	146,55	170,2	184,8
Dettes N-1	15,4	17,6	16,2	34,2	25,8
Total besoins (besoins N + dettes antérieures)	134,5	151,64	162,8	204,4	210,6
Dettes N	17,6	16,2	34,25	25,8	48,7

(Source : DGAS)

Sur la période décrite, et sauf en 2002, les besoins de l'année N sont toujours supérieurs aux dépenses figurant au tableau précédent. Cumulés aux dettes des années antérieures, ces besoins de l'année N déterminent un total des besoins qui est systématiquement supérieur aux dotations de l'année. Il en ressort que la dette de l'année N augmente. Au 31 décembre 2005, l'Etat avait ainsi une dette globale de 48,7 M€ envers les associations gestionnaires de tutelles et de curatelles d'Etat.

Parmi ces associations gestionnaires de tutelles et curatelles d'Etat, le réseau UNAF-UDAF est l'acteur de terrain qui gère le plus de mesures. Le tableau ci-dessous retrace, selon l'UNAF, l'évolution des produits issus de la tarification des mois mesures et des dettes de l'Etat :

Produits au titre des mois mesures et dette de l'Etat envers l'UNAF (en K€)

Années	Facturation DDASS (A)	Prélèvements sur les majeurs protégés (B)	Produits au titre des mois mesures (A+B)	Dettes Etat au 31/12 (C)	Part de la dette Etat/facturation DDASS (C/A)
2002	68 396	16 551	84 948	9 955	11,7 %
2003	73 998	18 626	92 624	17 650	19,1 %
2004	81 290	20 875	102 166	13 286	13,0 %
2005	88 079	21 565	109 644	30 527	27,8 %

(Source : UNAF)

Au 31 décembre 2005, selon l'UNAF, les factures non réglées par l'Etat représentaient près de 30 % du financement annuel du réseau UNAF-UDAF. Cette dette s'élevait à 30,5 M€, soit 62,6 % de la dette globale de l'Etat. Les créances impayées des associations gestionnaires du réseau ont donc pris en 2005 une ampleur inégalée. Il ressort, en outre, des informations transmises à la Cour par l'UNAF que le délai de paiement de la dette au titre de l'année précédente se serait fortement allongé en 2006.

Dans l'échantillon des vingt départements ayant fait l'objet d'un questionnaire de la Cour, et qui comprend certaines des DDASS qui expérimentent les dotations globales de financement (DGF), l'évolution de la dette de la vis-à-vis des associations tutélaires est la suivante :

Dette de l'Etat vis-à-vis des associations tutélaires au 31 décembre (en €) et comparaison avec
les crédits délégués en 2004 et 2005 (en €), indiqués en italique

	2004	2005
Moselle	609 104 (3 753 331)	1 510 705 (2 942 983)
Vienne	378 428 (2 066 059)	823 797 (1 849 717)
Seine-Maritime (DGF)	994 512 (5 648 718)	0 (6 746 434°)
Indre-et-Loire	365 906 (2 501 500)	983 227 (1 979 070)

Jura	174 192 (1 344 485)	473 174 (976 347)
Aude		288 490 (994 791)
Oise (DGF)	253 261 (2 708 206)	31 791 (2 915 215)
Marne		274 008 (469 620)
Paris	581 341 (2 884 918)	836 392 (2 888 111)
Hauts-de-Seine	46 636 (1 461 849)	6 622 (1 521 885)
Nièvre (DGF)	161 978 (1 390 684)	0
Aube	27 075 (349 430)	127 547 (354 858)
Cantal		90 000 (577 885)
Loire-Atlantique (DGF)	129 781 (4 018 062)	
Lot-et-Garonne	54 838 (449 838)	175 606 (303 190)

(Source : DDASS)

Ce tableau permet de constater que la plupart des DDASS enregistrent une dette élevée, pouvant représenter dans certains cas jusqu'à la moitié des sommes destinées au financement des associations⁷, qui de fait assurent la trésorerie des financements de l'Etat.

Les DDASS qui ont pu résorber – au moins partiellement et provisoirement - leur dette sont celles qui participent à l'expérimentation de la dotation globale de financement (voir ci-après). Le constat doit cependant tenir compte du biais introduit par l'expérimentation elle-même qui a commencé par le « rebasage » préalable et indispensable des financements des associations.

c. Le financement d'une partie de la tutelle et de la curatelle d'Etat (TE/CE) par transfert de charges à la tutelle aux prestations sociales (TPSA)

Une mesure de protection « civile » peut être doublée d'une mesure de tutelle aux prestations sociales et inversement. Or le coût de cette mesure est pris entièrement en charge par la caisse d'allocations familiales compétente, ce qui exclut une participation du majeur protégé. Les associations tutélaires sont donc enclines à demander au juge le bénéfice de la double mesure. Par ailleurs, le montant plus élevé du prix de la TPSA par rapport à celui des mesures d'Etat constitue un second motif d'incitation forte pour les associations à demander le doublement d'une mesure civile par une TPSA.

Le montant du coût des tutelles aux prestations sociales est fixé par la commission départementale des tutelles aux prestations sociales sur la base des prix de revient déclarés par les associations. Ce système oblige les associations à ventiler l'ensemble de leurs coûts en deux sections analytiques : tutelle aux prestations sociales d'une part, tutelles et curatelles d'Etat d'autre part. Or, la nature des prestations fournies entre les deux catégories de tutelle est similaire. La tendance des associations est alors, ainsi que l'a montré la mission conduite en 1998 par les trois inspections générales, de « charger les sections analytiques des tutelles aux

⁷ En réponse à un courrier de la Cour lui exposant les difficultés financières que rencontrait une association tutélaire, la DDASS du Rhône avait aussi signalé sa dette de 2004 (670 000 €), 2005 (1 044 775 €), et annoncé celle inévitable de 2006.

prestations sociales adultes et de minimiser le coût des tutelles et curatelles d'Etat » car « la tutelle aux prestations sociales joue le rôle de variable d'ajustement ».

Le rapport définitif du groupe de travail relatif à la réforme du financement a admis la réalité d'une fongibilité entre les budgets des services de tutelle, ce qui signifie en fait qu'un report de charges est possible - mais critiquable – du budget de l'Etat consacré aux tutelles et curatelles d'Etat sur les budgets TPSA.

Par exemple, les données de la DDASS de Seine-et-Marne font ressortir que sur 691 TPSA gérées par les associations fin 2005, 647 sont des TPSA doublées, soit 93,6 %. Sur les 27 départements ayant fait l'objet de l'expérimentation DGF, de 2003 à 2005, environ 80 % des TPSA étaient doublées. Sur le plan national, les doubles mesures sont évaluées à 44 575 en 2006 par la DGAS.

En Loire-Atlantique, l'une des associations gestionnaires a fait état de son appauvrissement alors qu'elle avait essayé de séparer strictement les deux modalités de financement des deux catégories de tutelle. Cette observation corrobore le constat du rapport sur le financement qui relevait que l'équilibre financier est plus difficile à tenir pour les gestionnaires de services TE/CE qui ne gèrent pas simultanément des services de TPS.

2. L'hétérogénéité et l'absence de cohérence dans les modalités de budgétisation et de comptabilisation

a. Budgétisation

Les dotations en loi de finances initiale sont calculées sur la base des dotations de l'année précédente en leur appliquant un taux de progression cumulant un effet volume et un effet prix⁸.

Par ailleurs, une fois par an, la DGAS demande aux DDASS leurs besoins de financement à la fin de l'année n-1. Le traitement des réponses permet d'établir la dette de l'Etat envers les associations tutélaires et fournit un élément dans la négociation de la dotation en LFI pour l'année n+1, mais on a vu plus haut ce que le niveau des dotations de la LFI était, compte tenu du poids de la dette, insuffisant.

b. Analyse de la chaîne de la dépense DDASS⁹

Après délégation des crédits, leur engagement au profit des associations tutélaires est géré par le service gestionnaire de la DDASS. La liquidation est effectuée par le service comptable de la DDASS et contrôlée par le service gestionnaire. La liquidation se fait sur la base d'états justificatifs des associations tutélaires qui contiennent les décisions des juges de tutelles et des récapitulatifs des frais engagés et des prélèvements effectués sur les majeurs. La DDASS vérifie que le plafond de prise en charge est bien respecté ; elle n'a pas en revanche les moyens de vérifier que le montant des ressources du majeur et donc le montant de la dette de l'Etat sont bien calculés par l'association. Dans la DDASS visitée, il n'y avait pas de dispositif de contrôle interne.

c. Mise en œuvre de la comptabilité d'exercice

D'une manière générale, les dettes à l'égard des associations ne sont pas enregistrées dans la comptabilité de l'Etat. En effet, l'application informatique nouvelle dépense locale (NDL) ne permet d'enregistrer que les mandats de paiement de l'ordonnateur. Le recensement des dettes est difficile du fait de la dispersion des gestionnaires (plusieurs associations voire personnes individuelles par département produisant des factures et des états justificatifs à échéance irrégulière) ; il nécessite des enquêtes spécifiques.

⁸ En 2005, il avait été retenu une progression du nombre des mesures de 8 %, hors dotation globale expérimentale, et de 10 % pour les services passés en dotation globale. En 2006, une progression de 4,3 % et de 8 % a été retenue sur la base de l'évolution moyenne du nombre de mesures constatée entre 2002 et 2004. A été prise en compte une revalorisation de 1,34 % en 2005 et de 1,8 % en 2006 calée sur l'inflation prévisionnelle.

⁹ Exemple à la DDASS des Hauts-de-Seine

Selon les normes comptables, si, en fin d'exercice, la DDASS détient des états justificatifs pour lesquels elle n'a pas pris l'acte attributif, il conviendrait de constater une charge (débit d'un compte de classe 6) et une dette (crédit d'un compte de classe 4). S'agissant des charges certaines de l'exercice pour lesquelles les associations n'ont pas encore produit les justificatifs avant la fin de l'exercice il conviendrait de constater également une charge (débit d'un compte de classe 6) et une « charge à payer » (crédit d'un compte de classe 4). Aujourd'hui, ce mécanisme comptable n'est pas mis en pratique et les dettes réelles de l'Etat vis-à-vis des organismes tutélaires ne sont pas pris en comptabilité.

B. EXPÉRIMENTATION ET BILAN DE LA DOTATION GLOBALE DE FINANCEMENT

La loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance prévoit, pour une durée de deux ans, dans son article 17 une expérimentation de nouvelles modalités de financement des mesures de tutelle¹⁰. Il s'agit d'une dotation globale de financement versée aux services tutélaires, remplaçant le mode de financement précédent sous forme de mois-mesures. Un premier bilan peut être dressé de ce nouveau dispositif.

1. Le passage à la dotation globale de financement (DGF)

a. L'expérimentation de la dotation globale de financement

La vocation de la DGF est de financer la prise en charge de l'ensemble des mesures de protection des majeurs qu'elles soient civiles ou sociales, au regard de l'activité et des besoins réels des associations. La DGF est composée de deux parties. La première, à la charge de l'Etat, a pour vocation de financer les mesures de protection relevant du code civil c'est-à-dire les tutelles, curatelles et sauvegardes de justice. La seconde, à la charge de la caisse d'allocations familiales ou de l'organisme débiteur de l'avantage vieillesse (Etat ou département selon les cas), supporte les frais liés aux mesures de tutelles aux prestations sociales.

La DGF est mise en place par une convention entre les associations concernées et les services déconcentrés de l'Etat compétents. Son niveau est fixé en tenant compte du référentiel de prise en charge défini par le groupe de travail DGAS sur le financement. Elle représente un solde calculé après soustraction des prélèvements et des autres financements.

Selon la règle antérieure, les sommes versées aux associations étaient sensibles aux aléas infra-annuels liés à l'existence des multiples tarifs ainsi qu'aux montants de prélèvements variables selon le majeur protégé. Cette variabilité disparaît avec la DGF, ce qui permet à l'association une meilleure gestion prévisionnelle de son activité.

¹⁰ Le décret du 9 février 2004, modifié par celui du 30 décembre 2004, ainsi que l'arrêté du 20 janvier 2004 modifié, complètent ce dispositif juridique.

La liste des départements et services faisant l'objet de l'expérimentation a été déterminée en concertation avec les fédérations d'associations tutélaires, ainsi que les services déconcentrés afin de constituer un échantillon représentatif des départements. Des indicateurs ont été mis en place pour permettre la rationalisation et l'optimisation des attributions de ressources aux associations concernées.

Le groupe de travail sur le financement de la protection juridique des majeurs avait élaboré une cotation en points en tenant compte de la spécificité de l'activité tutélaire par le biais de trois paramètres, à savoir la catégorie de la mesure, sa durée et enfin son lieu d'exercice. Le référentiel et la cotation ont ainsi permis l'harmonisation de la rémunération et la réduction des disparités des coûts afférents à chaque mesure dès lors qu'ils ne sont pas justifiés par la lourdeur de la prise en charge.

b. Une expérimentation prolongée

L'expérimentation de la DGF a été prolongée au-delà du 31 décembre 2005 afin d'apprécier davantage la pertinence et la faisabilité du dispositif et de préparer techniquement à la fois les associations, les services déconcentrés de l'Etat et les organismes finançant les TPSA à une généralisation de ce mode de financement.

Des modifications ont été apportées afin d'améliorer l'allocation des ressources. Les DGF sont fixées au niveau départemental et non plus au niveau national. La circulaire de la DGAS du 26 novembre 2004 a été élaborée afin de fixer les moyennes nationales des indicateurs. L'expérimentation a été étendue aux associations non visées en 2004 des départements déjà expérimentateurs et également à d'autres départements. Elle a aussi été élargie au niveau régional afin de rapprocher les DDASS de la DRASS.

De nouveaux indicateurs ont été élaborés afin de compléter les outils permettant aux financeurs et aux gestionnaires de mieux comprendre les coûts de fonctionnement de prestations comparables et d'en apprécier la justification. Ainsi, parmi les indicateurs, il est possible de citer le poids moyen de la mesure majeur protégé, le nombre de mesures par délégué, par les autres personnels et par total équivalent temps plein, ou encore, la valeur du point personnel qui permet de comparer les charges de personnel d'un service tutélaire en neutralisant l'hétérogénéité des mesures prises en charge.

2. **Un premier bilan de la DGF**

a. La perception par la DGAS

Les retombées positives de la DGF

Parmi les points positifs de l'expérimentation de la DGF, figure la pertinence des mesures en points pour comparer les services entre eux et ainsi identifier les spécificités de chaque structure. La DGF a permis d'améliorer la gestion des associations par la mise en place du versement sous forme de douzième. Les problèmes de trésorerie sont ainsi résolus du fait de la régularité des versements et de l'absence de rupture du financement.

Les comités de pilotage se réunissent en moyenne deux à trois fois par an et dans certains départements tel que la Seine-et-Marne, les associations tutélaires non entrées dans l'expérimentation y ont participé. Le choix de l'échelon départemental pour ce qui est de l'organisation territoriale de l'expérimentation a été jugé satisfaisant. L'élargissement proposé au niveau régional au cours de la deuxième année de l'expérimentation permettrait un travail commun de comparaison entre les DDASS et la DRASS.

Sans que la Cour ait pu vérifier ces chiffres, la DGAS estime que l'économie liée à la substitution de la dotation globale à l'addition des mesures est évaluée à 37,4 M€ se répartissant ainsi : 20,9 M€ pour les TE/CE, 5,4 M€ pour les TPSA, 10 M€ pour les gérances hospitalières prises en charge par un service et 1,1 M€ pour les gérances privées prises en charge par un service.

Des corrections nécessaires

L'expérimentation a fait apparaître que certaines améliorations sont nécessaires, notamment pour ce qui est de la prise en compte des mesures en établissement par rapport aux mesures à domicile, de la valorisation des mesures transférées à un autre service et des possibilités d'adaptation de la DGF aux variations imprévues d'activité.

b. La perception par les autres acteurs

Des points positifs

Même si les comités locaux se sont diversement réunis, les DDASS se sont fortement impliquées et les associations participant à l'expérimentation ont constaté une amélioration de leur financement.

Dans la première étape, la fixation des dotations 2005 a permis une harmonisation des conditions de fonctionnement des associations entre les départements et facilité la transition vers une prévision et une exécution annuelles fiables. La DDASS de Seine-et-Marne a indiqué que la DGF avait eu pour effet de couvrir toutes les insuffisances de trésorerie et d'assainir les finances des associations. D'une manière générale, les DDASS disposent de plus d'autonomie mais doivent en contrepartie assurer un contrôle plus approfondi des comptes et de l'analyse ainsi que l'affectation des résultats. Les indicateurs permettent une plus grande lisibilité de l'activité.

Lors de la deuxième phase en 2005, l'expérimentation a fait l'objet d'une synthèse au niveau régional. La grande majorité des DDASS interrogées par la Cour a estimé que le financement par dotation globale apportait un cadre réglementaire ainsi qu'une procédure budgétaire mieux adaptés aux besoins. Les situations financières des associations dont le fonctionnement ne permettait pas le respect des contraintes budgétaires des DDASS ont été apurées.

Une expérimentation inachevée

Les outils de collecte d'informations sont apparus complexes, et leur mise en œuvre a été rendue difficile par le défaut de compatibilité avec les systèmes d'exploitation des associations, eux-mêmes hétérogènes. Les associations auraient souhaité la mise en place d'un logiciel unique d'exploitation compatible avec leurs propres systèmes

Les DDASS ont indiqué que la mise en place des indicateurs avait été difficile à comprendre et à maîtriser. L'expérimentation a également demandé un travail supplémentaire concernant les remontées à la DGAS. La DGF, du fait des contraintes budgétaires, fige l'activité et les moyens. Il est donc difficile de jauger la progression d'activité qui dépend des mesures prononcées par les juges des tutelles.

PARTIE II : LES VOIES ET LES DIFFICULTES D'UNE RÉFORME

I. LES ORIENTATIONS ACTUELLES

Depuis plusieurs années, la Chancellerie et le ministère chargé de la solidarité travaillent sur un projet de réforme d'ensemble, aujourd'hui très avancé, au point que le Garde des Sceaux a pu en faire un commentaire, le 22 mars 2006, devant la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

Ce projet met en exergue les axes d'une réforme estimée inévitable par tous les partenaires. Il a fait déjà l'objet d'une concertation élargie. Même si la Cour n'a pas eu la possibilité d'en faire l'expertise approfondie, son rapport doit en présenter les principales orientations.

En réalité, l'accroissement constant du nombre des personnes majeures qui se trouvent dans des difficultés financières ou sociales qu'elles ne parviennent pas à résoudre pour de multiples raisons a conduit à faire appel aux mesures de protection civile ou sociale restreignant la capacité civile desdites personnes ; ce faisant, l'exercice de leurs droits fondamentaux s'est trouvé limité sans que cette limite soit suffisamment justifiée par leur état mental ou physique réel.

Le détournement de l'esprit des textes n'a donc pas été empêché par des mécanismes régulateurs efficaces. De surcroît, on l'a vu, les dispositifs de financement des différentes mesures sont complexes, hétérogènes, non contrôlés et sans doute finalement injustes.

L'esprit du projet de réforme qui recueille un consensus global est donc bien de réorganiser les dispositifs pour traiter dans un cadre social les situations qui n'ont besoin que d'un accompagnement de ce type, sans faire appel au juge, et de ne recourir à la limitation de la capacité juridique des personnes que dans les cas strictement nécessaires, à partir d'une expertise réelle qui le justifie, et pour une durée déterminée.

Parallèlement, la gestion des mesures serait rendue plus homogène, avec un mode de financement unifié.

Pour mesurer les enjeux, notamment financiers, il convient de présenter, en premier lieu, la logique du projet de réforme qui fait actuellement débat entre les ministères. Cette logique a deux volets, celui de l'organisation des mesures et des dispositifs, d'une part, celui du financement des tutelles et curatelles d'Etat, d'autre part.

A. LE PROJET DE REFORME DES DISPOSITIFS

1. L'échelonnement des mesures

Il s'agit de proposer une gradation de mesures, d'abord sans intervention du juge, puis avec sa décision graduant la limitation de la capacité civile des personnes concernées.

Dans un premier temps, les mesures prises seraient principalement de nature sociale ; les textes distingueraient ainsi :

- une mesure d'accompagnement social spécifique (MASS) qui regrouperait des actions personnalisées dans le cadre d'un contrat établi conjointement entre l'intéressé et le département (« contrat d'accompagnement social ») ;
- un deuxième volet, en cas d'échec de ce contrat, consisterait en mesures prises par le juge à la demande du Président du Conseil général, telles que l'autorisation de prélever le loyer et les charges sur les prestations sociales ;
- en cas d'échec de ce dispositif social, une mesure judiciaire (mesure d'assistance judiciaire – MAJ) interviendrait, sur proposition du Parquet et au vu d'un rapport circonstancié d'évaluation (RCE), avec pour seul effet de priver la personne du droit de gérer ses prestations sociales. Elle se substituerait purement et simplement à la TPSA et serait exclusive de toute autre mesure judiciaire incapacitante.
- Ce n'est qu'en cas d'échec de la MAJ qu'interviendrait une mesure d'incapacité civile, la curatelle ou la tutelle d'Etat.

2. L'organisation des garanties pour la personne protégée

a. La protection de la personne

Toute une série de dispositions à intégrer dans le code civil, sur lesquelles il ne revient pas à la Cour de porter une appréciation, seraient prises pour réguler l'atteinte aux droits fondamentaux de la personne que constituent les mesures dites de « protection » : possibilité pour la personne concernée de se faire entendre à tous les stades de la procédure, affirmation du rôle prioritaire de la famille, les mesures de protection et particulièrement celles de tutelle ou curatelle confiées à des tiers ne devant être que subsidiaires, organisation d'un mandat dit de « protection future », selon lequel une personne aurait la possibilité d'organiser à l'avance le soutien et la prise en charge dont il pourrait avoir besoin en vieillissant.

Le choix de la mesure devrait par ailleurs répondre au principe de proportionnalité et de stricte adéquation à l'état de la personne, en tenant compte de l'état médical étayé de constatations précises et normalisées. Enfin, le principe de la révision systématique des mesures décidées par le juge, tous les cinq ans, serait affirmé, sauf exception limitative pour certaines pathologies. Cette position de principe ne serait pas sans effet sur la charge des juges de tutelle.

b. La protection du patrimoine

Diverses dispositions répondraient aux observations portées par expérience sur les risques encourus dans la gestion du patrimoine des personnes placées sous tutelle ou curatelle. En particulier, l'inventaire du patrimoine, socle du contrôle des modalités de gestion, actuellement limité aux tuteurs, serait élargi aux curateurs et aux mandataires de protection judiciaire ; des comptes rendus de gestion seraient également demandés dans le cadre de la sauvegarde de justice.

Par ailleurs, deux mesures sécuriseraient le compte bancaire de la personne protégée : l'une entérinerait la condamnation des comptes-pivots, tous les capitaux revenant au majeur protégé étant déposés sur un compte exclusivement ouvert à son nom, l'autre disposerait que les produits et plus values générés par ces capitaux soient versés à la seule personne protégée.

c. Le contrôle des comptes des majeurs protégés

Le compte rendu annuel deviendrait facultatif pour les petits patrimoines mais serait renforcé pour les autres, les pouvoirs des juges et des greffiers de tutelle étant élargis, ce qui ne résout pas en tant que telle la question de leur organisation et de leurs moyens.

Le tuteur devrait remettre, à l'issue de sa mission, les cinq derniers comptes annuels ainsi que le compte final de gestion, le cas échéant à la personne redevenue capable ou à la nouvelle personne chargée de sa protection ou à ses héritiers. De même, il devrait remettre, outre l'inventaire établi à l'ouverture de la tutelle, un inventaire de fin de tutelle.

3. La profession de mandataire judiciaire

Le projet créerait la nouvelle profession de mandataire judiciaire à la protection des majeurs (MJPM), intervenant unique pour la tutelle ou la curatelle non familiales. Seraient fusionnés les trois métiers exercés pour le moment par les associations, les préposés d'établissements de soins et les administrateurs spéciaux ; ce regroupement permettrait de procéder à un agrément unique et d'unifier les modes de rémunération et de formation très disparates. Le mandataire exercerait également les mesures d'assistance judiciaire (MAJ). Sa rémunération viendrait du majeur, à moins qu'il ne soit indigent, et de la collectivité publique.

B. LE PROJET DE RÉFORME DU FINANCEMENT DE LA TUTELLE ET DE LA CURATELLE D'ÉTAT

Dans le dispositif prévu par le projet, la substitution de la MAJ à la TPSA, tout en conservant le principe du financement public par les débiteurs de prestations sociales (caisses d'allocations familiales pour l'essentiel), soulève, parce que la MAJ serait exclusive de toute autre mesure, la question du financement lorsque la personne protégée ne serait pas bénéficiaire de prestations sociales, dont le nombre est difficile à évaluer.

Par ailleurs, un dispositif unique de financement combinant prélèvement sur les ressources du majeur protégé et financement public serait institué, qui serait indépendant de la mesure prise en fonction des ressources du majeur et du coût réel de la mesure.

L'objectif visé serait que le rendement global du nouveau système de prélèvement sur les ressources des majeurs ne soit pas inférieur et, si possible supérieur, au rendement du système actuel ou qu'il lui soit même supérieur. Or les hypothèses retenues par le groupe de travail sur le financement réuni avec les partenaires associatifs par la DGAS n'aboutissaient pas à ce résultat, notamment parce que les travaux prévoyaient que le prélèvement sur les ressources ne

dépasserait pas le coût estimé de la mesure. La DGAS a dans ces conditions étudié une autre hypothèse.

Les éléments actuellement retenus seraient les suivants :

- l'exonération des personnes ayant un revenu égal ou inférieur au minimum vieillesse ou à l'AAH,
- la mise en place de taux progressifs sur les tranches de revenus soumises à prélèvement.
- le seuil de revenus au delà duquel aucun prélèvement sur les ressources des majeurs ne serait effectué, compte tenu du coût de la mesure, serait supprimé ; ce déplafonnement existe déjà en matière de gérance privée de tutelle et curatelle ; il serait généralisé pour l'ensemble des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM). Ainsi, le prélèvement opéré pourrait avoir un effet de redistribution entre les majeurs protégés ayant des ressources élevées et ceux ayant des ressources faibles. Par ailleurs, les prélèvements exceptionnels autorisés par le juge seraient admis. Ces prélèvements, qui existent aujourd'hui, ont été estimés à 20 % du montant total des prélèvements.

Selon l'actuel projet, un taux diviseur de 2,5 pour les prélèvements en établissement serait appliqué et les exonérations en vigueur dans le système de prélèvement pour les tutelles et curatelles d'Etat seraient supprimées. Cette suppression a été maintenue malgré la réduction des cas d'exonération.

Les taux selon les tranches de revenus seraient les suivants :

Tranches	Taux de prélèvement
Exonération des revenus inférieurs ou égaux au MV	
Pour les revenus supérieurs au MV, les taux de prélèvements par tranche sont les suivants	
De 0€ au MV	3%
Du MV au SMIC	7%
Du Smic à 1,6 Smic	14%
> à 1,6 SMIC	14%

(Source : DGAS)

II. LES ENJEUX D'UNE REFORME

A. LA REDUCTION DES MESURES DE TUTELLE, UN OBJECTIF AMBIGU

Réduire les mesures de tutelle suppose des modifications juridiques qui ouvrent des alternatives à ces dispositions.

1. La restriction des mesures de tutelles et les alternatives

Au-delà de la suppression de la possibilité pour le juge de se saisir d'office d'une demande formulée auprès de lui, le procureur de la République recevant les avis ou les demandes de tiers et opérant une sélection, il s'agit, dans le projet, comme on l'a vu, de construire une séquence de mesures permettant de prévenir la mise en jeu de la capacité civile du majeur à protéger.

Pour chaque cas, une mesure, d'abord administrative, est prise et ce n'est qu'en cas d'échec qu'une mesure plus lourde vient la relayer. Les mesures de tutelles ou de curatelles retrouveraient ainsi leur caractère subsidiaire maintes fois affirmé.

2. L'incertitude sur les effets de ce projet de réforme

a. L'impact incertain de la suppression de la saisine d'office

La diminution souhaitée du nombre de mesures de protection judiciaire pourrait bien rester un vœu pieux selon l'ANJI¹¹. En effet, notamment à la suite des rapports des inspections (1998) et du juge Favard (2000), les juges ont modifié leurs pratiques en limitant au maximum les saisines d'office, ce qui n'a guère modifié l'accroissement de l'ensemble des mesures car, de l'avis de nombreux juges, les saisines d'office pratiquées répondaient à des demandes légitimes.

La suppression de la saisine d'office risque de diriger vers les autres voies d'accès au juge tous les cas, en proportion importante, des majeurs à protéger qui sont dépourvus de famille.

A ce titre, le parquet devrait jouer le rôle de filtre qui est traditionnellement le sien, mais il n'est pas sûr qu'il dispose de moyens de faire face à cette tâche.

¹¹ Compte tenu de son déménagement de l'été 2003, la DACS a procédé à un large archivage dont celui du dossier de la réforme des tutelles qui, de ce fait, n'a pu être mis à la disposition de la Cour. Les informations suivantes ont été recueillies auprès de l'association nationale des juges d'instances (ANJI).

b. Le risque d'effets paradoxaux du dispositif social

La gradation des mesures prévues par le projet qui irait de la mesure d'accompagnement social (MASS) à la MAJ, puis aux mesures d'incapacité civile peut connaître des ruptures. En effet, la MASS comporterait une aide à la gestion de l'ensemble des revenus, tandis que la MAJ se limiterait à la gestion des prestations sociales, sous décision judiciaire, ce qui est légitime, puisqu'elle remplacerait la TPSA.

Mais il est alors à craindre que l'échec de la MASS, pour des personnes ne pouvant prétendre à la MAJ, ne se traduise par une demande d'ouverture de mesures de protection judiciaire, contrairement au but cherché et sans qu'il soit possible d'évaluer ce risque surtout si le filtrage de la recevabilité des demandes continuait à s'avérer inopérant du fait de la faible capacité du parquet à trier les demandes ou du contenu du certificat médical.

La tentative d'évaluation du dispositif est également compliquée par l'usage actuel de la TPSA pour financer des mesures civiles, ce qui rend difficile d'évaluer les mesures de TPSA réellement susceptibles d'être reclassées en MAJ.

c. Un dispositif qui risque de peser lourdement sur l'activité judiciaire

Un des enjeux cruciaux de la réforme sur le fonctionnement des tutelles serait la révision généralisée des mesures tous les cinq ans. Il n'est pas raisonnable d'envisager de la mettre en oeuvre à moyens constants. Elle engendrerait en outre une augmentation sensible des frais de justice, compte tenu du coût du certificat médical requis du médecin spécialiste.

Par ailleurs, de nombreuses dispositions du projet auraient de lourdes conséquences sur l'activité des juges : celles renforçant la protection de la personne, la division éventuelle de la mesure entre un protecteur de la personne et un protecteur du patrimoine augmenteraient sans doute sensiblement les requêtes en autorisation. Le contentieux lié à l'appréciation de la volonté du majeur protégé et de la notion d'urgence dans les décisions prises par le tuteur ou le curateur pourrait s'avérer également très important. Plus généralement, les demandes d'arbitrage du juge afin d'assurer la cohésion du dispositif risqueraient de se multiplier.

La Chancellerie n'a apporté aucun élément permettant de considérer que la situation nouvelle qui résulterait de la mise en oeuvre de telles dispositions, si elles étaient confirmées, seraient prise en compte dans les choix budgétaires, ne serait-ce que parce qu'elles ne paraissent pas réellement évaluées.

B. L’EVALUATION DES COÛTS POUR LES DIFFÉRENTS FINANCEURS : DE FORTES INCERTITUDES

1. Quel coût pour le système judiciaire ?

On peut considérer qu’interviennent aujourd’hui dans le domaine des tutelles et des curatelles l’équivalent en temps pleins de 80 juges des tutelles, de 90 greffiers en chef, et en principe au moins 472 greffiers (un par tribunal d’instance) ou faisant fonction de greffier. La Cour n’a pas été en mesure d’analyser les éléments de l’étude d’impact de l’avant projet de loi, communiqués par la Chancellerie le 17 juillet. Il est fait état de la nécessité de renforcer les effectifs de magistrats à hauteur de 29 ETP répartis entre 22,06 magistrats du siège et 7,35 magistrats du parquet. Parallèlement, le renfort en personnel de greffe est estimé à 56 ETP répartis entre 5 greffiers en chef, 34 greffiers et 15 agents de catégorie C.

Le coût en masse salariale de ces renforts en année pleine représente un total de 3 252 366 €. Par ailleurs, la mise en place de la procédure de renouvellement des mesures à compter de 2010 devrait se traduire par une augmentation des effectifs de 43 ETP de magistrats, 95 ETP de greffiers et 51 agents de catégorie C.

D’autres éléments de coût doivent être pris en considération. Ainsi, le juge met en principe à la charge du majeur les frais engendrés par l’expertise psychiatrique mais ces frais ne semblent faire l’objet de remboursement par les familles que dans des cas très limités. Essentiellement liés à l’autosaisine du juge, ils représentent pourtant des sommes non négligeables. Par exemple, 320 000 € environ ont été mandatés en 2004 pour 2 677 mesures de tutelles et curatelles ouvertes dans le ressort de la cour d’appel de Lyon, 1 100 000 € dans le ressort de la cour d’appel de Paris pour 6 910 mesures d’ouvertures de tutelles et curatelles, 330 000 €, dans le ressort de celle de Rouen, pour 2 200 mesures. La dépense moyenne en frais de justice par mesure de protection résultant de ces données serait sur ces bases de 148 € et l’extrapolation aux 65 418 nouvelles mesures en 2004 permet d’évaluer un coût pour l’Etat de 9 700 000 €.

Par ailleurs, ni la Chancellerie ni les juges ne sont à même de donner des informations sur les prélèvements supplémentaires autorisés sur les ressources des majeurs dans le cadre des tutelles et curatelles d’Etat¹² : pourcentage de mesures ayant donné lieu à autorisation, montants afférents à ces autorisations.

Il est tout aussi impossible, s’agissant des gérances de tutelle, d’évaluer le montant des rémunérations supplémentaires accordées pour les actes qui excèdent leurs pouvoirs ordinaires. D’une manière générale, les juges des tutelles autorisent assez libéralement des émoluments ou “vacations supplémentaires” sur la base des frais réellement exposés, au temps passé ou à l’acte selon les requêtes présentées, souvent dans le cadre d’une convention départementale passée avec les associations tutélaires ; leur mise en œuvre est soumise en principe à des ordonnances de taxe du juge, faute de quoi les risques de dérives seraient certains dans le contexte actuel de contrôle des comptes. Ces conventions sont un palliatif des difficultés de financement des associations tutélaires et devraient disparaître avec la généralisation des dotations globales de financement, mais on peut prévoir que leur existence influera sur la définition du niveau des dotations.

¹² Décret du 6 novembre 1974 - arrêté du 15 janvier 1990, circulaires du 19 janvier 1990 et du 6 août 2004.

2. L'estimation du coût du volet social de la réforme

La gradation des mesures sociales, de la MASS à la MAJ, telle qu'envisagée par le projet de réforme, serait gérée par le département. Ces mesures venant se substituer au dispositif actuellement pris en charge par l'Etat ou les organismes sociaux, leur coût devrait être compensé par un transfert aux budgets départementaux. La DGAS a tenté d'évaluer le montant de ce transfert. La Cour n'a pas été en mesure d'expertiser la valeur des hypothèses et des chiffres avancés, tels qu'ils sont résumés ci-après ; les données manquent en tout état de cause pour anticiper les comportements et leur modification face à un changement de procédures et surtout de mode de réponses aux besoins sociaux et médicaux qui s'expriment dans ce domaine.

La Cour ne peut donc que souligner la fragilité des prévisions ainsi effectuées qui ont le mérite cependant de faire apparaître qu'il ne faut pas s'attendre à des économies majeures.

Pour que les dépenses soient contenues, il reste certain qu'un suivi extrêmement étroit devrait être mis en place, puisqu'il est, en revanche, avéré par les données démographiques qu'une demande croissante de modes de protection sociale et judiciaire ne peut manquer de se poursuivre dans les années qui viennent.

En combinant ces évolutions quasi-inéluctables et les effets, souhaitables sinon prévisibles, de la réforme envisagée, la DGAS a bâti une série de prévisions financières.

Selon la DGAS, le volet social du dispositif ainsi que l'obligation de révision quinquennale des mesures pourraient permettre de limiter la progression de leur nombre de 451 200 en 2007 à 500 000 en 2011 au lieu de 585 200 à dispositif constant, soit une augmentation de 15,6 % au lieu de 29,7 %.

En amont du dispositif judiciaire, les mesures sociales seraient de la compétence des départements et gérées par lui (MASS et, en cas d'échec, RCE). Il convient d'évaluer leur coût que l'Etat doit compenser financièrement au bénéfice des finances départementales.

a. Les mesures d'accompagnement social spécifique (MASS)

Le groupe de travail a estimé que les MASS se substitueraient à un certain nombre de mesures de protection des majeurs qui, sans leur mise en œuvre, auraient été ouvertes. Ce sont 4 700 MASS en 2007 et 5 500 en 2011 qui pourraient être ouvertes au lieu de mesures de protection des majeurs, représentant 2 % des ouvertures de tutelle et 5 % des curatelles hospitalières, 10 % des sauvegardes de justice, 15 % des autres catégories de curatelle, 57 % des MAJ.

Des MASS pourraient aussi être mises en œuvre après la mainlevée d'une mesure de protection des majeurs soit que le maintien de la personne sous un régime de protection juridique ne soit plus justifié et qu'un accompagnement social renforcé puisse suffire, soit que, la MAJ arrivée à son terme, un accompagnement social renforcé soit encore nécessaire. Ce sont 3 600 MASS en 2007 et 4 000 en 2011 qui pourraient être ouvertes après la mainlevée d'une mesure de protection.

Compte tenu de la durée de mise en œuvre d'une MASS (d'un à quatre ans maximum), ce sont au total 8 300 MASS en 2007 et 15 600 en 2011 qui seraient ouvertes.

Le coût des MASS – 80 % de charges de personnel et 20 % de charges de fonctionnement - a été évalué en tenant compte de la structure qui se verrait confier la mesure, c'est-à-dire soit les services sociaux du département, soit une association conventionnée par celui-ci, auquel cas les charges de personnel ont été majorées de 20 % pour tenir compte de l'application des conventions collectives. Deux hypothèses ont été envisagées : dans l'une les MASS seraient intégralement prises en charge par les départements, dans l'autre les départements (80 %) et les associations (20 %) se partageraient la gestion.

En fonction des différents modes de prise en charge, le coût des MASS pourrait représenter entre 16,1 et 19,3 M€ dès 2008¹³, en année pleine, pour atteindre de 23,9 à 25,7 M€ en 2011.

Au-delà de ces évaluations et de ces éléments quantitatifs, se pose la question de la définition des profils des métiers, de l'ampleur des formations et des modalités de recrutement des travailleurs sociaux ou des gestionnaires qui suivraient les MASS. L'évaluation finale reste donc fragile et incomplète.

b. Les rapports circonstanciés d'évaluation (RCE)

Préalablement à toute ouverture d'une MAJ, l'échec de la MASS serait constaté dans un rapport des services sociaux du département, le rapport circonstancié d'évaluation (RCE), qui serait adressé au procureur de la République. Environ 13 000 RCE pourraient être rédigés chaque année, soit un nombre approchant le nombre de demandes d'ouverture de MAJ (lui-même proche du nombre d'ouverture de TPSA).

A ce nombre il conviendrait d'ajouter celui des RCE rédigés préalablement aux mesures de protection juridique des majeurs ouvertes sur signalement de tiers, notamment des services sociaux. Selon une étude de 1997, ces ouvertures représenteraient 64 % des mesures de protection juridique demandées par les juges des tutelles, ce qui entraînerait la rédaction de quelques 64 000 rapports en 2008 et 68 000 en 2011.

¹³ Les études de la DGAS tablent sur une réforme mise en application dès le milieu de 2007, avec un rythme d'année pleine en 2008. Pour éviter de présenter une montée en charge qui dépend trop de la date de lancement réel des processus, sans doute plus tardive, le résumé ici présenté fournit les chiffres en année pleine 2008, année pleine qui reste également hypothétique.

Au total, 77 000 RCE seraient rédigés en 2008 et 82 000 en 2011. Ces rapports n'auraient pas tous besoin d'un financement dans la mesure où la majorité des personnes protégées (personnes âgées, handicapées, en situation d'exclusion, bénéficiaires des différentes allocations, etc.) devrait avoir fait, antérieurement, l'objet d'une évaluation médico-sociale. Ce n'est donc que 30 % des rapports, soit 25 000 en 2011, qui devraient être financés pour un montant évalué à 6,2 M€.

En prenant l'hypothèse du partage de la gestion des mesures d'accompagnement social spécifique par les départements (80 %) et les associations conventionnées (20 %), l'ensemble du dispositif social (MASS + RCE) coûterait donc 31,9 M€ en 2011.

Mais, comme le montre le tableau suivant, la montée en charge serait très rapide si 2008 était une année pleine d'application de la réforme.

Synthèse du coût du dispositif social

	2008	2011
Nombre total de MASS au 31/12/N	12 817	15 589
Nombre de mesures en moyenne dans l'année	10 546	14 991
Coût des MASS financées uniquement par les départements (en €)	16 081 769	23 902 336
Coût des MASS financées par les départements et les associations (en €)	19 265 289	25 709 661
Nombre de RCE	76 832	81 535
Coût de 30 % des RCE (en €)	5 617 377	6 233 504
H1 Coût total du dispositif social (MASS financées par les départements) en €	21 699 146	30 135 840
H2 Coût total du dispositif (MASS cofinancées par les départements et les associations) en €	24 882 666	31 943 166

(Source : DGAS)

3. La répartition de l'ensemble des charges entre financeurs

Le projet de réforme avait pour axe financier de limiter les prévisions d'accroissement des dépenses budgétaires, sinon de les diminuer. La « transformation » de la TPSA en MAJ n'a pas exonéré les organismes sociaux de leur contribution, simplement transférée, mais, malgré les efforts du groupe de travail, les résultats ci-après, que la Cour n'a pas été en mesure d'expertiser, ne peuvent être considérés que comme une hypothèse des conséquences de la mise en œuvre des dispositions envisagées ; seules, en effet, les tendances sont certaines ; même le rythme des impacts doit être vu avec précaution, notamment pour le démarrage de la première année.

a. L'impact budgétaire du projet pour l'Etat

	Etat	Département	Sécurité sociale (hors CNAM)	CNAM
Sans réforme	Tutelles et curatelles d'Etat	TPSA des personnes avec RMI, APA et PCH	TPSA des personnes avec AAH, API, MV	TPSA des personnes avec rente orpheline + gérances hospitalières
Avec Réforme	Mesures des personnes sans prestations sociales + tutelles et curatelles des personnes avec RMI, APA et PCH + dispositif amont	TPSA simples en cours / MAJ des personnes avec RMI, APA et PCH	Mesures des personnes avec AAH, API, MV	Mesures des personnes avec rente orpheline + gérances hospitalières

(Source : DGAS)

Pour évaluer l'impact sur le budget de l'Etat, deux éléments ont été pris en considération : en premier lieu, la DGAS a estimé que le nombre des mesures de tutelles et curatelles d'Etat baisserait de 2007 à 2011 de 225 000 à 207 400 (soit - 7,8 %). En conséquence, le financement budgétaire correspondant diminuerait de 24,3 %, son montant s'inscrivant en dessous de celui des crédits de la loi de finances pour 2006.

En second lieu et en sens inverse, conformément à l'évaluation résumée dans la partie précédente, le financement du dispositif amont géré par les départements et compensé par l'Etat atteindrait en 2011 le montant de 31,9 M €.

Impact de la réforme pour le budget de l'Etat

	2006	2011 Sans réforme	2011 Avec réforme
Nombre de TE/CE		300 341	245 598
Dispositif amont en €			31 943 166
Dispositif juridique en €	204 354 496	321 201 212	188 880 136
Total Etat en €	204 354 496	321 201 212	220 823 302

(Source : DGAS)

b. L'impact budgétaire pour les départements

Au terme de la réforme envisagée, seules les TPSA simples en cours ainsi que les MAJ des personnes ayant le RMI, l'APA et la PCH resteraient à la charge des départements pour un montant évalué à 3 M€ en 2011.

Ainsi qu'on l'a vu plus haut, le coût du dispositif amont (MASS et RCE), à la charge des départements, devrait être compensé par l'Etat. Mais cette compensation de l'Etat n'a de sens qu'avec un dispositif social plus efficace. Si ce dispositif social, organisé et placé sous la responsabilité des départements, ne répondait pas aux attentes, le recours au juge s'intensifierait conduisant à des MAJ plus nombreuses, le dispositif juridique deviendrait plus lourd et la charge financière des départements pourrait augmenter en proportion et sans compensation.

Impact de la réforme pour les départements

	2006	2011 Sans réforme	2011 Avec réforme
Dispositif juridique en €	33 318 069	37 911 049	3 025 213

(Source : DGAS)

c. Les conditions de l'équilibre général de la réforme

La DGAS estime, qu'à l'horizon 2011, cette réforme permettrait de faire l'économie de près de 100 000 mesures de protection des majeurs par rapport à une situation sans changement. Plus que l'harmonisation de la rémunération et l'effet de la DGF, qui sont surtout des facteurs rétablissant l'égalité dans les financements, c'est la diminution du flux des mesures qui devrait surtout contribuer à produire une réduction des coûts par rapport à ceux, en forte augmentation, qui résulteraient du système actuellement en vigueur. Cette réduction relative, évaluée à 186,3 M€, se répartirait entre l'Etat (- 100 M€), les départements (- 35 M€) et les organismes sociaux (- 50 M€).

Son succès serait très sensiblement lié à la mise en place du dispositif amont qui mise sur l'efficacité d'un traitement social organisé et financé par les conseils généraux qui apporteront une réponse appropriée apporté à des situations qui relèvent dans le système actuel de mesures de protection juridique.

Par ailleurs, l'équilibre général du projet envisagé repose particulièrement sur l'aptitude des acteurs publics – dont on a vu qu'elle n'est aujourd'hui pas démontrée - à mettre en œuvre efficacement le nouveau système de prélèvements effectués sur les ressources des majeurs protégés. Avec le dispositif réformé, le montant total des prélèvements passerait en effet à 233,6 M€ en 2011 (+ 106,5 M€). Autrement dit, plus de la moitié de la réduction des coûts escomptée à l'horizon 2011 (599 M€ - 413 M€ = 186 M€) serait obtenue grâce à la hausse des prélèvements sur les ressources des personnes protégées. Le tableau ci-dessous résume les prévisions globales.

Coût total du dispositif pour l'ensemble des financeurs publics (en €)

	2006	2011 Sans réforme	2011 Avec réforme
Nbre mesures financées		585 239	499 932
Etat	204 354 496	321 201 212	220 823 302
Départements	33 318 069	37 911 049	3 025 213
Sécurité sociale	180 362 809	235 135 677	183 576 784
Autres (dont CDC)	4 692 686	5 339 584	5 872 369
Total	422 728 059	599 587 523	413 297 668

(Source : DGAS)

Annexe :**Etude de cas : la gestion du dispositif dans deux tribunaux d'instance**

Deux tribunaux d'instance ont été contrôlés sur place par la Cour au printemps 2006.

Les difficultés du service des tutelles

Le premier tribunal d'instance gère un lourd service des tutelles de majeurs avec des moyens qui n'ont pas suivi la croissance soutenue des dix dernières années (cf. tableau ci-joint). Deux juges d'instance consacrent un mi-temps aux tutelles, soit 1 équivalent temps plein. Les effectifs de greffe consacrés aux tutelles représentent 7 agents équivalents temps plein ; un assistant de justice prête son concours à hauteur de 30 % d'un équivalent temps plein. Le greffier en chef estime n'avoir pas les moyens de se consacrer aux tâches de contrôle qui lui sont légalement dévolues.

Années	1999	2002	2003	2004	2005
Affaires nouvelles	908	1477	1578	1506	1498

Le second tribunal d'instance gère un service beaucoup moins lourd avec des moyens relatifs tout aussi modestes. En effet il dispose de l'équivalent d'un juge à 70 %, d'un greffier à 90 %, de deux agents à temps plein de catégorie C ; le greffier en chef consacre 20 % de son temps aux comptes de gestion tout en indiquant qu'un greffier à temps plein serait nécessaire.

Années	2002	2003	2004	2005
Affaires nouvelles	566	533	632	Nc

Dans le premier tribunal d'instance, aucun personnel du greffe n'est affecté au contrôle minimum, à savoir l'inventaire du patrimoine initial et des comptes de gestion et les inventaires annuels. Aucun rappel systématique n'est fait si ces documents n'ont pas été adressés spontanément par le tuteur ou curateur.

La gestion de la procédure :

Dans le premier tribunal, le taux de saisine d'office est quasi-nul, 1,5 % en 2005 contre 7,2 % en 2002. Les saisines d'office se limitent à l'urgence extrême ou à la modification du régime de protection sur l'initiative du juge. En dépit d'une politique stricte depuis janvier 2003 de suppression de la saisine d'office, en concertation avec le parquet, le nombre de saisines du juge des tutelles ne diminue pas, ce qui tend à valider l'observation du juge des tutelles du second tribunal sur l'absence de moyens opérants du parquet pour filtrer les signalements dont il est saisi.

Paradoxalement, alors que le logiciel de suivi des tutelles, dit « Tuti », est correctement renseigné par la greffière en chef du second tribunal d'instance et que la statistique annuelle est également éditée par la chancellerie, le taux annuel de saisine d'office ne peut être produit dans cette juridiction sans manipulation manuelle du fichier. Le taux de saisine d'office sur le stock de mesures en cours a été de 31,35 % soit un taux sensiblement inférieur à la moyenne nationale depuis 1990 (cf. supra).

Les données chiffrées du taux d'audition des majeurs protégés ne peuvent être fournies sans reprendre manuellement les dossiers mais pourraient partiellement se déduire du taux d'ordonnances de non-audition et des procès-verbaux de carence aux convocations si le logiciel « Tuti » le prévoyait et dans la mesure où il serait renseigné. Sur le fond, les juges des tutelles ont le souci premier d'entendre le majeur protégé et son entourage direct. Cet objectif de rencontrer le majeur, si son état de santé est compatible avec une audition, devient une exigence lorsqu'une demande de curatelle est formulée.

Durée de la procédure :

Dans les deux juridictions, la durée de la procédure depuis l'enrôlement jusqu'au prononcé du jugement pour l'ouverture d'un régime de protection est de 8 mois alors que le délai moyen mentionné par les états statistiques de la DACS pour 2004 est de quatre mois et demi. Selon le juge des tutelles du premier tribunal, cet écart pourrait être imputable à la prise en compte de dossiers renvoyés pour gestion au juge des tutelles bien que déjà jugés au tribunal dont dépend le majeur protégé¹⁴. Les désistements et décès, s'ils sont pris en compte par la chancellerie, pourraient également constituer des éléments d'explication de cet écart.

Données statistiques fournies par la chancellerie

2002 : 2,5 mois
2003 : 2,5 mois
2004 : 4 mois
2005 : non renseigné

¹⁴ Le juge émet l'hypothèse que les dossiers venant de l'extérieur (sous la rubrique 05 renvoi après incompétence), comptabilisés dans les nouvelles requêtes, font baisser de manière significative les délais d'instruction dans la mesure où le transfert se fait le plus souvent après que la décision de mise sous protection soit intervenue.

Données recueillies auprès du secrétariat-greffe du premier tribunal d'instance

Cabinet 1 : 7 à 8 mois, sauf urgence
Cabinet 2 : 5 à 6 mois, sauf urgence

Le délai est de 11 mois ou plus pour les demandes de mesure de protection à priori inutiles ou prématurées. Ces demandes peuvent se terminer par un désistement ou une caducité.

Le contenu des décisions sur la période 2002-2005 :

Au regard d'un accroissement national de 6,6 % par an sur les trois dernières années, la progression annuelle des mesures de protection constatée dans le premier tribunal d'instance, de 36 %, est considérable ; elle est moindre dans le second, 13 %, tout en étant le double de la moyenne nationale.

Evolution du nombre de mesures

	2002	2003	2004	2005	Moyenne annuelle
Premier tribunal d'instance	659	930	827	940	
		+41%	-11%	+14%	36%
Second tribunal d'instance	331	469	332	323	
		+42%	-29%	-3%	13%
<i>Données recueillies auprès des juges des tutelles de deux tribunaux d'instance</i>					

La répartition des mesures par catégorie et mode de gestion confirme en partie seulement le constat national.

Premier tribunal d'instance

Les mesures de curatelles d'Etat ont augmenté en moyenne de 58 % par an et représentent, pour les quatre dernières années, 35 % des mesures ; les mesures d'Etat dont la part était de 41 % en 2002 atteignent 53 % du total en 2005. On note, comme au niveau national, un maintien des mesures assumées par la famille ; cette stabilité, contrairement au constat national, n'est pas due à la curatelle familiale mais à l'administration légale qui a crû de 30 % par an en moyenne et représente 39 % des mesures sur la période 2002-2005.

Second tribunal d'instance

Les mesures d'Etat ne représentent que 34 % des mesures, les mesures familiales, 60 % si l'on y inclut toutes les curatelles hors Etat. Les mesures d'Etat ont décliné de 38 % à 31 % en 2005 tandis que la part des mesures confiées à la famille s'élargissait à 63 % du total contre 56 % en 2002.

Répartition des mesures sur la période 2002-2005

Mesures	1 ^{er} TI		2 nd TI	
Curatelle	60	4%	89	3%
Curatelle aggravée	218	15%	291	9%
Curatelle d'Etat y compris curatelle aggravée	287	19%	1095	35%
Gérance de tutelle	73	5%	142	5%
Administration légale	599	41%	1237	39%
Tutelle d'Etat	227	15%	341	11%
Conseil de famille	11	1%	0	0%
Total 2002-2005	1 475	100%	3154	100%

Données recueillies auprès des juges des tutelles de deux tribunaux d'instance (TI)

Evolution des mesures par catégorie et mode de gestion

1 ^{er} tribunal d'instance	2002	2003	2004	2005	évolution 2005/2002
Curatelle	20	30	19	20	0%
Curatelle aggravée	85	87	103	91	+0,7%
Curatelle d'état y compris curatelle aggravée	191	265	295	344	+80%
Gérance de tutelle	17	52	43	30	+76%
Administration légale	228	334	269	290	+27%
Tutelle d'Etat	51	79	75	136	+167%
Conseil de famille		0	0	0	
Total	592	847	804	911	+42,6%
Dossiers en cours fin 2005 : 7 700					

Données recueillies auprès des juges des tutelles d'un tribunal d'instance

2nd tribunal d'instance	2002	2003	2004	2005	Evolution 2005/2002
Curatelle	16	14	12	18	+13%
Curatelle aggravée	41	76	45	56	+37%
Curatelle d'Etat aggravée	56	64	44	32	-43%
Curatelle simple d'Etat	10	12	23	26	+260%
Gérance de tutelle	19	26	10	18	-5%
Administration légale	122	198	149	130	+0,7%
Tutelle d'Etat	61	76	48	42	-31%
Conseil de famille	6	3	1	1	-83%
Total	331	469	332	323	-1%
<i>Données recueillies auprès des juges des tutelles d'un tribunal d'instance</i>					

Le contrôle de gestion par le juge :

Les défauts du contrôle de gestion amplement détaillés par le rapport des inspections ont pu être vérifiés lors des déplacements dans les juridictions.

L'insuffisance notoire des moyens humains et matériels du service des tutelles majeurs a pour conséquence la faiblesse du contrôle effectif des comptes de gestion des majeurs protégés : les juges paraissent confrontés à "une mission impossible". Dans ces conditions, le contrôle effectif, consiste au mieux à s'assurer que les comptes sont effectivement envoyés et se limite à un contrôle formel de régularité apparente.

Malgré l'existence d'un logiciel permettant d'assurer un contrôle minimum, aucune étude n'est menée au niveau central sur l'utilisation faite par les juges de ce logiciel. L'activation de « Tuti » n'est pas envisageable car il faudrait intégrer près de 10 000 comptes : 7 800 dossiers relatifs aux majeurs et 2 200 concernant les mineurs.

Dans le second tribunal, la vérification systématique que les comptes de gestion ont bien été déposés était en cours de réalisation lors de l'enquête. Pourtant des manquements sont relevés : défaut de dépôt, parfois retrait de sommes liquides importantes, prêts consentis par le majeur à son représentant, achats contestables. Même si ces appréciations ne sont pas chiffrées, il est constaté que les mesures requises à la suite de ces constats, lettre de rappel, convocation, décharge du représentant du majeur, signalement au parquet, demande de remboursement ne sont pas toujours prises, notamment les tuteurs défaillants ne sont pas toujours convoqués par manque de temps et de moyens.

Ces observations récentes sont en ligne avec celles que la Cour avait déjà faites à l'occasion de ses premiers contrôles sur le sujet en 2001 et 2002.