

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de M. Jean-Charles Asselain (séance du lundi 29 mai 2006)

Pierre Messmer : En référence à votre premier graphique, je souhaiterais savoir si les dépenses de la gendarmerie sont incluses dans celles de la défense nationale ou dans celles de la police ? Aujourd'hui, 95 % de la gendarmerie fait uniquement de la police. Elle est à la disposition du ministre de l'Intérieur.

*
* *

Bertrand Saint-Sernin : J'aimerais également vous interroger sur le premier graphique. Il y a environ un siècle, un jeune officier de marine débutait avec un traitement d'à peu près 225 francs par mois. Un instituteur débutant commençait avec à peu près 60 francs par mois. Quel était le traitement d'un magistrat débutant ?

*
* *

Jean-Claude Casanova : La seule façon de comprendre les évolutions sociales, c'est la recherche historique complétée par la recherche comparative. Il serait à cet égard très intéressant, pour faire apparaître les différentes causalités, de connaître les évolutions dans des pays proches du nôtre par la démographie et par la situation en Europe.

Ma question concerne votre graphique n°8. Si je comprends bien, la productivité du gardiennage se réduit sur cinquante ans. On passe d'un gardien pour quatre au début des années cinquante à un gardien pour deux aujourd'hui. Cette évolution peut être due à des causes diverses. Ce peut être une amélioration de la situation des détenus ; c'est-à-dire que l'on complète le gardien par le psychiatre, l'éducateur etc. Ce peut-être un accroissement des difficultés de la surveillance. Ce peut être aussi la durée du travail et la pression syndicale dans un organisme centralisé. Quelle est votre interprétation ?

*
* *

Jacques de Larosière : Démographie et société ont une influence considérable sur le travail de justice. Dans une société où 40 % des mariages donnent lieu à des divorces ; dans une société qui a des profils démographiques assez heurtés, ce qui entraîne, du fait du baby-boom, des coûts élevés pour régler les problèmes de la jeunesse, mais aussi une adaptation des processus de curatelle et de tutelle à une population vieillissante ; dans une telle société, les charges pour la justice vont croître dans des proportions inconnues jusqu'alors. Pourriez-vous faire état des prévisions relatives à cet égard ?

Le monde devient également plus complexe, plus technique. La justice ne devrait-elle pas s'ouvrir, dans son recrutement, à des personnalités extérieures, à des experts comptables par exemple ? Sans doute faudrait-il les payer plus cher que les magistrats de base, mais la question ne saurait être éludée, d'autant plus que le traitement des magistrats pourrait aussi être revu à la hausse.

Enfin, comment, dans le cadre de la LOLF, peut-on évaluer les performances des magistrats ? La « productivité » est-elle facilement mesurable ? Pour évaluer la difficulté d'une pareille mesure, il suffit de penser à un tribunal calme dans lequel survient un beau jour une affaire du type de celle d'Outreau qui engorge tout le reste.

*
* *

Alain Plantey : Je ne sais comment on pourra appliquer les nouvelles procédures et constructions budgétaires à la Justice, mais je sais que le Conseil d'Etat s'est empressé d'en sortir, ainsi que la Cour de cassation, me semble-t-il.

Nos organisations professionnelles sont trop rigides et trop syndiquées si bien que l'on aboutit à des concepts primaires de justice. On ne peut certes pas évaluer le rendement d'un magistrat, mais le mettre au minimum n'est pas non plus valorisant. L'évaluation du coût de la Justice dépend certainement dans une large mesure de l'état d'esprit des juges.

L'engorgement de la Justice est dû au fait que nombre d'affaires tout à fait anodines doivent être réglées par les tribunaux. On devrait imaginer un système dans lequel les intéressés, de façon privée, par médiation ou conciliation, régleraient leurs affaires entre eux-mêmes.

L'administration pénitentiaire française pose un problème autrement plus grave car elle contribue à augmenter la criminalité. Et que dire du fait que l'on emprisonne tout un chacun en arguant de mesures préventives ?

*
* *

Roland Drago : Au Royaume-Uni, la pénitentiaire relève du ministère de l'Intérieur. Il n'est donc pas nécessaire que la pénitentiaire grève le budget de la Justice. Les problèmes financiers qui se posent chez nous dépendent purement d'un système institutionnel.

C'est la même chose pour le personnel judiciaire : 8 000 magistrats en France, trois fois plus en Allemagne, mais avec un système différent. Beaucoup de tribunaux comportent des juges auxiliaires qui appartiennent à des professions ayant à connaître le droit et qui ne sont rémunérés que par des indemnités. En Angleterre, de nombreux équivalents de nos juges de proximité sont d'anciens avocats et fonctionnaires, peu coûteux et très satisfaits d'exercer ces fonctions de magistrats.

En ce qui concerne le système pénitentiaire, on pourrait très bien imaginer un système de concessions pour tout l'aspect hôtelier. Il n'y a pas de débordements à craindre dans la mesure où nous avons des règles concernant la délégation de service public qui permettraient à l'administration pénitentiaire de conserver sa souveraineté de compétence.

La nouvelle loi d'orientation financière présente au moins l'avantage de lier les actions politiques et administratives à un mécanisme financier. C'est là un renversement par rapport au début du XX^e siècle où les financiers portaient du principe que s'il y avait des besoins, il fallait les couvrir.

Pour évoquer le problème de la rémunération posé par M. Saint-Sernin, je peux préciser qu'un juge dans un tribunal de 2^e classe avait une rémunération qui était de l'ordre de 3 000 francs par mois en 1938.

*
* *

Jean Tulard : Permettez-moi de regretter que vous ne soyez pas remonté jusqu'à la Révolution où, dans leur immense sagesse, les révolutionnaires ont distingué les citoyens actifs des citoyens passifs. Les trois pouvoirs, l'exécutif, le législatif et le judiciaire, étaient réservés aux citoyens actifs, c'est-à-dire à ceux qui payant un certain taux d'impôt avaient une certaine richesse. La justice ne devait pas être rendue par les pauvres car les pauvres étaient, par définition, ignorants, envieux et corruptibles – ce sont là les termes utilisés par les révolutionnaires. On voit bien que la Justice ne devait pas être une question de traitement. Vivien, qui fut vice-président du Conseil d'Etat et membre de notre Académie, le dit merveilleusement dans ses *Etudes administratives* : le recrutement de la fonction publique ne doit pas se faire sur des considérations de traitement. C'est un honneur de servir l'Etat ; c'est un honneur de rendre la justice.

Imaginerait-on d'Aguesseau ou Montesquieu réclamant une augmentation de 0,2 % de leur traitement et adhérant au Syndicat de la Magistrature ? Il apparaît du reste que c'est aux époques où les magistrats étaient le moins bien payés que le prestige de la magistrature a été le plus grand.

*
* *

Réponses :

A Pierre Messmer : Les dépenses de gendarmerie sont incluses dans la fonction « sécurité intérieure ». C'est une analyse que j'ai empruntée à un ouvrage un peu ancien de Jean Granger, à l'époque du « budget fonctionnel ».

A Bertrand Saint-Sernin : Le traitement d'un jeune magistrat, sur la longue période 1880-1913, était de 250 francs par mois. On peut donc faire le rapprochement, certes avec l'instituteur, mais je préférerais le faire, pour la période récente, avec le professeur agrégé de lycée et l'administrateur civil débutant.

A Jean-Claude Casanova : L'approche comparative est en effet tout à fait instructive. Il existe déjà toute une recherche comparative, dont les premières publications datent de 1997 et se poursuivent à l'heure actuelle, sous la direction du professeur Etienne Douat, et qui englobe les principaux pays européens, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne et la Belgique. En revanche, je crois que l'étude du budget de la Justice sur une longue période, remontant au-delà de 1950, n'avait jamais été faite.

En ce qui concerne la productivité du gardiennage, je suis entièrement d'accord avec votre analyse. Il faut toutefois prendre en considération le fait suivant : au XIX^e siècle, le gardiennage était assuré par les gardiens, très peu nombreux, mais surtout par l'entrepreneur privé qui abrutissait de travail les détenus, à raison de quinze ou seize heures quotidiennes. L'usine carcérale résolvait ainsi en grande partie le problème du gardiennage.

Lorsqu'en 1911, la pénitencière a été rattachée au ministère de la Justice, les gardiens de prison ont joué un rôle dont l'importance n'a pas encore été élucidée.

A Jacques de Larosière : Si le vieillissement de la population entraîne un accroissement des charges de justice du point de vue des tutelles, il entraînera un allègement des dépenses pénitentiaires, largement soumises aux variables de l'âge.

A Alain Plantey : Assurément, l'introduction d'indicateurs de performance dans le domaine de la justice est une entreprise hautement risquée. Il y a eu, en 2002, une réflexion collective qui a résulté sur des mises en garde face aux effets pervers que peuvent avoir des

indicateurs mal compris. Les indicateurs de la LOLF sont actuellement en pleine phase d'élaboration et il convient d'attendre 2008 pour se prononcer.

La justice de proximité ne sera pas forcément source d'économie. Mais peut-être faudra-t-il aller plus loin et dire qu'elle est souhaitable même si elle provoque des dépenses supplémentaires.

A Roland Drago : Les virtualités d'un système de concessions sont très intéressantes. Il s'agit d'un sujet politiquement brûlant qui peut susciter des réactions de rejet. Le passé nous fournit des modèles de concession qui ne sont sans doute pas recommandables, mais qui fournissent néanmoins des termes de référence.

A Jean Tulard : L'honneur de servir l'Etat... Me serait-il permis d'exprimer un certain scepticisme ? En effet, cet honneur n'empêchait pas les très hauts magistrats de l'époque évoquée de percevoir de très hautes rémunérations.

*
* *