

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 27

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Hubert HAENEL

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE PREMIER - LE BUDGET DE LA JUSTICE POUR 2004 : OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	6
I. UN BUDGET TRÈS AMBITIEUX	6
A. UN BUDGET AMBITIEUX AU REGARD DE L'EXÉCUTION DES BUDGETS PRÉCÉDENTS	6
1. <i>Des reports de crédits de paiement et d'importants reliquats d'autorisations de programme en 2002</i>	6
2. <i>« Gels budgétaires » et reports en 2003</i>	9
B. UN BUDGET QUI TIEN LES ENGAGEMENTS DE LA LOI DE PROGRAMMATION	12
II. LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE À L'HEURE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT	13
A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)	13
1. <i>Mission, programmes et actions au ministère de la justice</i>	14
2. <i>Les expérimentations de dotations globalisées</i>	18
B. LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME (SMR) : TRENTE-TROIS RÉFORMES À METTRE EN ŒUVRE	19
1. <i>Appréciation générale sur la SMR du ministère de la justice</i>	19
2. <i>Quatre réformes ont plus particulièrement retenu l'attention de votre rapporteur spécial</i>	21
C. COMMENT TIRER PARTI DU HANDICAP DES « 35 HEURES » ?	23
1. <i>Le coût des « 35 heures »</i>	23
2. <i>Tirer parti des « 35 heures »</i>	24
III. LE SUIVI DES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	25
A. POUR UN RECOURS PLUS LARGE À L'EXPÉRIMENTATION	25
B. POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE VÉRITABLE CULTURE DE L'ÉVALUATION	26
C. INVERSER LA « PEAU DE CHAGRIN-ISATION » DU MINISTÈRE	28
D. LES SUITES DU RAPPORT D'INFORMATION SUR LA JUSTICE DANS LE HAUT-RHIN : L'INFORMATISATION DU LIVRE FONCIER D'ALSACE MOSELLE	29

IV. UN « COUP DE PROJECTEUR » SUR LES MOYENS DU TGI DE PARIS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME	30
A. LE PRINCIPE DE LA COMPÉTENCE PARISIENNE	30
B. L'ORGANISATION DU TGI DE PARIS EN MATIÈRE D'AFFAIRES DE TERRORISME	31
C. UN PLAN DE RENFORCEMENT DES MOYENS	31
D. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	32
1. « L'arlésienne » de la construction d'un nouveau TGI à Paris	32
2. Une amélioration justifiée des moyens	33
3. Des améliorations peuvent encore être réalisées pour accroître l'efficacité du « pôle anti-terroriste »	34
CHAPITRE DEUX - LE BUDGET DE LA JUSTICE POUR 2004 : PRÉSENTATION	36
I. UN BUDGET « PRIORITAIRE »	36
A. PLUS DE 5,2 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS	37
1. Une forte augmentation des crédits en 2004 : + 4,9 %	37
2. La justice représentera 1,86 % du budget de l'Etat en 2004	38
B. BUDGET DE LA JUSTICE POUR 2004 : RECRUTEMENTS ET TRAVAUX.....	38
1. Fonctionnement (+ 4,8 %) et créations brutes d'emplois (+ 2.175).....	38
2. La poursuite du plan d'investissement (+ 49 % pour les AP).....	39
C. LE DEUXIÈME BUDGET DE LA PROGRAMMATION QUINQUENNALE POUR LA JUSTICE	40
1. La programmation quinquennale pour 2003-2007	40
2. 2003 et 2004 : le respect des engagements	40
II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT	42
A. LES SERVICES JUDICIAIRES	43
1. Renforcement des moyens humains des juridictions judiciaires (+ 709 emplois)	44
2. Amélioration de la situation des personnels	46
3. Amélioration du fonctionnement des juridictions	48
4. Crédits en faveur de l'aide juridique	50
5. Opérations immobilières	51
B. LE CONSEIL D'ETAT ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	53
1. Renforcement des moyens humains (+ 97 créations d'emplois)	53
2. Amélioration de la situation des personnels	54
3. Augmentation des moyens de fonctionnement (+ 3,59 millions d'euros)	55
4. Amélioration de l'équipement des juridictions administratives	55
C. LES SERVICES PÉNITENTIAIRES	56
1. Renforcement des moyens humains des établissements (+ 1.111 créations d'emplois)	57
2. Amélioration de la situation des personnels	57
3. Amélioration du fonctionnement des établissements	58
4. Construction et rénovation d'établissements	60
D. LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	60
1. Le secteur associatif.....	61
2. Le secteur public	62

E. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	63
1. <i>Renforcement des moyens humains de l'administration centrale (+ 72 créations d'emplois)</i>	64
2. <i>Amélioration de la situation des personnels</i>	65
3. <i>Augmentation des moyens de fonctionnement</i>	65
4. <i>Opérations immobilières</i>	65
5. <i>Institutions rattachées</i>	66
EXAMEN DE L'ARTICLE 79 RATTACHÉ	67
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	69
EXAMEN EN COMMISSION	70
AUDITION DE M. DOMINIQUE PERBEN, GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE	73
ANNEXE - LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	82

AVANT-PROPOS

Un budget de la justice « en mouvement »

Le ministère de la justice va être confronté, dans les années à venir, à deux défis majeurs :

- **l'alourdissement de ses missions** (progression régulière du volume des affaires, augmentation de la population carcérale) ;

- **la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**, pour un ministère qui est longtemps resté éloigné des contingences de la gestion.

Ces orientations s'inscrivent dans la **stratégie ministérielle de réforme** (SMR) qui constitue le plan d'action et de réforme du ministère de la justice, demandé par le Premier ministre à tous ses ministres en juin 2003 et qui lui a été remis en octobre 2003.

Elles ont également été prises en compte dans la **loi quinquennale d'orientation et de programmation pour la justice** dont le budget de la justice pour 2004 constitue la deuxième année de **mise en œuvre**. Les engagements tant en termes de créations d'emplois que de crédits (fonctionnement et investissement) sont tenus dans ce budget.

Il est primordial, dans « l'esprit de la LOLF », que le ministère de la justice, tout régalien qu'il soit, « ministère du droit » par excellence, intègre peu à peu des préoccupations d'administration et de gestion et développe une nouvelle culture.

Les réponses au questionnaire budgétaire

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003. **A cette date impérative, 28 % seulement des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.** Une semaine plus tard, ce taux était de 62 %. Les dernières réponses lui sont parvenues le 4 novembre 2003. **Votre rapporteur spécial souhaite que les réponses aux prochains questionnaires puissent lui parvenir plus rapidement.**

CHAPITRE PREMIER

LE BUDGET DE LA JUSTICE POUR 2004 : OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. UN BUDGET TRÈS AMBITIEUX

Comme votre rapporteur spécial l'a souligné à plusieurs reprises depuis l'examen de la loi de programmation, **l'ampleur des moyens nouveaux qui seront dégagés chaque année au cours de la législature au bénéfice du ministère de la justice constitue un véritable défi.**

A. UN BUDGET AMBITIEUX AU REGARD DE L'EXÉCUTION DES BUDGETS PRÉCÉDENTS

Ce défi va être d'autant plus difficile à relever que le ministère de la justice s'est longtemps caractérisé par sa faible capacité à consommer ses crédits d'équipement.

1. Des reports de crédits de paiement et d'importants reliquats d'autorisations de programme en 2002

a) Analyse de la gestion 2002

S'agissant des **autorisations de programme**, le rapport du contrôleur financier sur l'exécution du budget pour 2002 fait apparaître une situation préoccupante : les reliquats de la gestion 2001 (496 millions d'euros) ont été supérieurs aux dotations 2002 (366 millions d'euros). Sur les 862 millions d'euros disponibles en gestion en 2002, seuls 269 millions d'euros ont été consommés (soit un taux de consommation de 31 %) et **ce sont plus de 592 millions d'euros d'autorisations de programme qui restent ainsi disponibles au 31 décembre 2002.**

En ce qui concerne les **crédits de paiement**, les reports de la gestion 2001 (161 millions d'euros) sont presque aussi importants que les crédits votés en loi de finances initiale pour 2002 (191 millions d'euros). En revanche, on constate en 2002, une forte consommation des crédits de paiement (317 millions d'euros sur les 349 millions d'euros disponibles) qui permet de ne laisser sans emploi (et donc reportable sur 2003) que 33 millions d'euros (et le taux de consommation s'établit alors à 91 %).

Taux de consommation des crédits (2000-2003)

(en %)

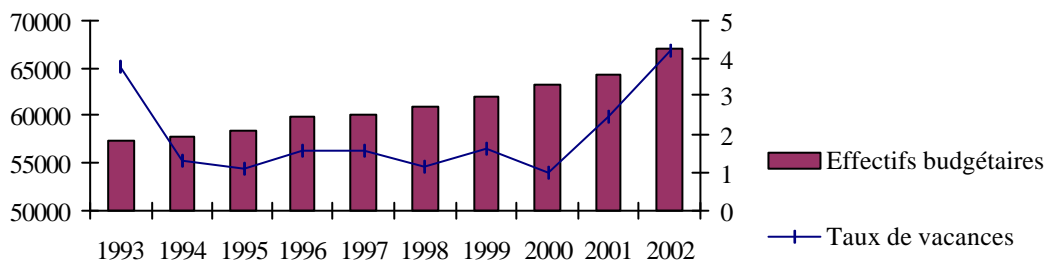
	2000	2001	2002	2003*
Dépenses ordinaires	93 %	92 %	94 %	66 %
Dépenses en capital	46 %	61 %	91 %	57 %
Autorisations de programme	38 %	42 %	31 %	nd

* au 19 septembre 2003 - Source : Chancellerie et rapport du contrôleur financier 2002

S'agissant des effectifs du ministère, le rapport du contrôleur financier fait apparaître une augmentation depuis trois ans du taux moyen de vacance d'emploi, vraisemblablement liée à l'ambitieuse politique de recrutement du ministère.

Evolution des effectifs budgétaires et du taux de vacances (1993-2002)

(en %)



Source : rapport du contrôleur financier 2002

b) La pérennisation des reports dénoncée par la Cour des comptes

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, la Cour des comptes constate que le ministère de la justice accumulait «des moyens sans les consommer ou les redéployer» et que les reports tendaient «à se pérenniser, les mesures de régulation budgétaire accentuant encore cette tendance». Elle a jugé que cette situation résultait de «l'organisation propre du ministère». En réponse à une question de votre commission des finances, la Cour des comptes a précisé son appréciation.

Réponse de la Cour des comptes sur la question des reports de crédits

« Le ministère de la justice n'est pas parvenu à choisir entre un mode de gestion « transversal » des fonctions budgétaires et financières, dans lequel la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) aurait un rôle prééminent, et un mode de gestion « intégré » aux directions verticales (direction des services judiciaires, direction de l'administration pénitentiaire et direction de la protection judiciaire de la jeunesse) qui gèrent de manière quasi autonome les crédits de leurs services.

Les directions verticales n'ont pas développé la capacité d'établir des prévisions de dépenses réalistes ni d'assurer un suivi en cours d'année de leurs réalisations. Ce faisant, elles ont eu tendance à accumuler des moyens par la reconduction des enveloppes obtenues et n'ont pas été capables de les redéployer en cours d'exercice, en fonction de la réalisation effective des dépenses. La Cour a d'ailleurs eu l'occasion, pour la protection judiciaire de la jeunesse, de le souligner dans un rapport public particulier. Elle l'a également constaté en matière de dépenses immobilières à l'occasion d'un récent contrôle. De son côté la DAGE, étant plus éloignée de l'exécution de l'essentiel des dépenses et n'ayant pas acquis au sein du ministère l'autorité suffisante, n'est pas en mesure d'assurer un pilotage efficace des moyens.

Dans ce contexte, la création en 2002 de l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ) rend encore plus nécessaire une clarification des rôles afin que le ministère soit en mesure de signer des conventions de mandat précises et de contrôler leur exécution.

La mise en œuvre de la LOLF pourrait être l'occasion de redéfinir les modes de fonctionnement et mieux répartir les moyens de suivi budgétaire. Les directions verticales auront en effet à piloter les programmes qui leur seront confiés alors que parallèlement se fera sentir le besoin d'une structure transversale pour assurer le suivi d'ensemble du budget du ministère et la cohérence de ses différents programmes. »

c) Les explications de la Chancellerie

Selon la Chancellerie, les reports sur les dépenses de fonctionnement (190 millions d'euros de 2001 sur 2002) auraient quatre causes principales :

1- une partie (79 millions d'euros) correspond à l'indemnisation des commissaires priseurs dans le cadre d'une réforme qui n'a réellement débuté qu'en 2002 ;

2- une autre correspond à des crédits engagés mais non payés en raison du retard dans la réception d'un certain nombre de factures (notamment sur les chapitres de fonctionnement de l'administration centrale et les crédits informatiques) ;

3- une troisième (crédits non engagés) s'explique par des dégels tardifs (août, octobre, voire novembre) ou des crédits prévus en loi de finances rectificative de fin d'année ;

4- enfin, s'agissant spécifiquement des crédits du secteur habilité de la protection judiciaire de la jeunesse, le reliquat de crédits inutilisés est dû au retard dans l'ouverture des centres éducatifs renforcés.

Pour **les reliquats d'autorisations de programme** (490 millions d'euros),

- plus du tiers (168 millions d'euros) correspond à des autorisations de programme inscrites au profit du **Tribunal de grande instance de Paris** et dépend donc de l'acquisition d'un terrain ;

- le reste correspond au programme pénitentiaire.

« En effet, compte tenu du volume des enveloppes de crédits nécessaires au financement des programmes d'investissement, tant judiciaires que pénitentiaires, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a convenu avec la Chancellerie de procéder à un lissage des attributions d'autorisations de programme afin d'éviter des à-coups dans l'effort budgétaire. Il en résulte que depuis l'année 2000, de substantielles dotations d'autorisations de programme restent inutilisées en fin de gestion. Cette tendance va toutefois s'amenuisant au fur et à mesure du démarrage réel des travaux¹ ».

2. « Gels budgétaires » et reports en 2003

En **février et mars 2003**, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a demandé à la Chancellerie de constituer une « réserve de précaution » de 53,8 millions d'euros en autorisations de programme (soit près de 8 % de la dotation en loi de finances pour 2003) et de 74,64 millions d'euros en crédits de paiement (1,5 % de la dotation 2003).

Par ailleurs, en **avril 2003**, le ministère de l'économie et des finances a décidé que sur 178,4 millions d'euros de reports de 2002 sur 2003, 117,5 millions² devaient être rendus non disponibles.

¹ Extrait d'une réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

² 89,6 millions d'euros en dépenses ordinaires et 27,9 millions d'euros en dépenses en capital.

Les postes concernés par le « gel budgétaire » en dépenses ordinaires

(en millions d'euros)

Chapitre budgétaire	LFI	Reports 2002/2003	Reports non disponibles	Blocages
Rémunération des personnels	1.545	-	-	- 0,3
Autres dépenses d'action sociale	19,5	0,5	- 0,5	-
Dépenses d'informatique et de télématique	52,3	5,9	- 5,9	- 5,2
Moyens de fonctionnement et de formation de la PJJ ¹	67,3	3,6	- 3,6	- 5,5
Dépenses de fonctionnement du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs	21,2	2,9	- 1,3	- 1,4
Moyens de fonctionnement et de formation de l'administration générale	34,1	3,0	-	- 1,7
Subvention de fonctionnement aux établissements publics et aux budgets annexes	88,1	-	-	- 2,7
Dépenses de santé des détenus	75,6	0,2	- 0,2	-
Prestations effectuées par le secteur habilité ou conventionné de la PJJ	240,4	45,7	- 45,7	-
Moyens de fonctionnement et de formation des services judiciaires	233,7	19,3	- 19,2	- 4,2
Dépenses de personnel de la CNIL ²	4,4	0,2	- 0,2	-
Dépenses de fonctionnement de la CNIL	2,1	0,1	- 0,1	-0,2
Moyens de fonctionnement et de formation des services pénitentiaires	352,9	23,5	- 11,7	- 3,7
Subventions en faveur des collectivités	4,5	0,6	- 0,6	-
Subventions et interventions diverses	25,0	39,8	- 0,7	- 2,5
<i>Dont commissaires priseurs</i>	<i>0</i>	<i>38,5</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
Total dépenses ordinaires	4.734,1	145,9	- 89,7	- 27,3

Source : Chancellerie

¹ Protection judiciaire de la jeunesse.

² Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Les postes concernés par le « gel budgétaire » en dépenses en capital

(en millions d'euros)

Chapitre budgétaire		LFI	Reports 2002/2003	Reports non disponibles	Blocages
Travaux de modernisation du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs	AP	12,3	3,7	-	- 4,5
	CP	4,8	5,9	- 1,6	- 3,8
Equipement de l'administration centrale, des services techniques communs et équipements sociaux	CP	36,5	0,8	-	- 35
Equipement des services judiciaires	AP	120,3	-	-	- 0,7
	CP	32,8	11,3	-	- 0,6
Programme pluriannuel d'équipement des services judiciaires	AP	0	1,5	-	0,02
Equipement des services pénitentiaires	AP	65	5,8	-	- 0,07
Equipement de la PJJ	AP	26	8,4	-	- 0,007
Services judiciaires : opérations sous convention de mandat et acquisitions et études préalables liées à ces opérations	CP	72	0,03	- 23,6	- 1
Services pénitentiaires : opérations sous convention de mandat et acquisitions et études préalables liées à ces opérations	AP	306	397,5	-	- 50,8
	CP	117,5	0,002	-	- 10,3
Subventions d'équipement	AP	18	7,1	-	- 1,8
	CP	2,8	2,8	- 2,8	- 0,3
Total	AP	706,6	592,6	0	- 57,8
	CP	303	32,5	- 28	- 50,9

Source : Chancellerie

Il ne paraît pas illégitime aux yeux de votre rapporteur spécial que le budget de la justice soit concerné par des mesures de mise en réserve et d'annulation de crédits et participe à sa mesure à l'effort général du budget de l'Etat pour contenir le déficit budgétaire.

B. UN BUDGET QUI TIENT LES ENGAGEMENTS DE LA LOI DE PROGRAMMATION

Comme l'avait indiqué M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, en réponse à votre rapporteur spécial lors de son audition par la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2004¹, **la réalisation de la loi de programmation est en bonne voie.**

S'agissant des emplois, le taux de couverture est de **42 %** au lieu de 40 % en déroulement linéaire. Dans toutes les directions, il est supérieur au déroulement normal de la loi de programmation, sauf pour les services judiciaires (32 %) et pour le service d'accès au droit (14 %).

S'agissant des dépenses ordinaires, la loi de programmation est couverte à hauteur de 42 % au lieu de 40 % en déroulement linéaire. En **dépenses cumulées** sur 2003 et 2004, la loi de programmation est couverte à hauteur de **52 %** (au lieu de 60 % en déroulement linéaire).

S'agissant des autorisations de programme, la loi de programmation est couverte à hauteur de 53 %, ce qui est de bonne gestion puisqu'il faut engager au plus tôt des travaux qui s'étaleront souvent sur plusieurs années.

S'agissant des crédits de paiement, la loi de programmation est couverte à hauteur de 14 %, ce qui s'explique par le retard inéluctable enregistré entre le démarrage d'un programme de travaux et les paiements effectifs qui arrivent de manière échelonnée, avec une très faible consommation de crédits dans les premières années.

Cependant, à ce stade, toutes les dépenses nouvelles prévues aux budgets 2003 et 2004 n'ont pas été ventilées de façon définitive entre « relevant de la programmation » et n'en relevant pas. Cette répartition fait l'objet de négociations entre le ministère de la justice et celui du budget et sera arrêtée pour la **rédaction du premier rapport sur l'exécution de la loi, attendu sur le bureau des Assemblées à l'automne prochain**, à l'ouverture de la session ordinaire².

Cela étant, l'examen des gestions 2002 et 2003 l'a bien montré, l'exécution de la loi de programme constituera un véritable défi pour le ministère, tant pour les recrutements envisagés, que pour les dépenses en capital prévues.

¹ Réunion de la commission du 25 septembre 2003.

² Article 6 de la loi d'orientation et de programmation.

Plusieurs innovations devraient aider le ministère de la justice à relever ce défi : l'agence de la maîtrise d'ouvrage et de travaux d'équipement¹ ; l'existence d'un secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice² ; l'extension des possibilités d'externalisation des travaux³ ; la création d'un établissement public « TGI de Paris ».

Toutefois, gardons à l'esprit que la création d'établissements publics tels que l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux de la justice (AMOTJ) ou celui dédié au TGI de Paris sont de nature à améliorer « optiquement » la consommation des crédits en capital au niveau du ministère, dès lors que ces crédits leur sont délégués alors que ces délégations dans l'année ne préjugent en rien de la consommation réelle des crédits par l'établissement public concerné.

II. LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE À L'HEURE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Le ministère de la justice doit faire face à plusieurs chantiers de la réforme de l'Etat : la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ; l'application de sa stratégie ministérielle de réforme (SMR), ainsi que l'application des 35 heures.

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

Les principaux instruments mis en place par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) s'appliquera pleinement dès la préparation du budget pour 2006. L'article 66 de la loi organique prévoit qu'à titre indicatif, les crédits du budget pour 2005 devront être présentés selon les nouveaux principes en annexe du projet de loi de finances. C'est dire que l'horizon se rapproche.

La LOLF renverse la perspective qui prévalait en matière de dépense publique : à une **logique de moyens** succèdera une **logique de résultat**.

¹ Décret n° 2001-798 du 31 août 2001.

² Décret n° 2002-948 du 3 juillet 2002. Le secrétaire d'Etat a notamment la responsabilité de veiller à l'effectivité de la mise en œuvre des moyens.

³ Articles 3 à 5 de la loi d'orientation et de programmation pour la justice précitée et article 3 de la loi n° 2002-1094 du 29 juillet 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

Les crédits seront désormais présentés par **programmes** regroupés au sein de **missions**. Au sein de chaque programme, les crédits seront fongibles, c'est à dire qu'ils pourront être redéployés entre les lignes budgétaires qui le composent : « *La présentation des crédits par titre est indicative* » (article 7 de la LOLF). Il s'agira cependant d'une fongibilité asymétrique : les gestionnaires ne pourront pas abonder les crédits de dépenses de personnels. A cette limitation s'ajoutera celle d'un plafond du nombre d'emplois par ministère (l'autorisation actuelle porte sur un flux d'emplois), et il s'agira d'emplois réels (et non plus d'emplois budgétaires théoriques). Les implications du passage à une logique de résultat se trouvent résumées dans le dernier paragraphe du I de l'article 7 de la LOLF : « *Un **programme** regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une **action** ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Ainsi, lors de la présentation des lois de finances, les ministères gestionnaires produiront en annexe un **projet annuel de performance** (PAP) pour chaque programme. Ce projet annuel comprendra « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* » (article 51 de la LOLF). Au projet de loi de règlement sera joint un **rapport annuel de performance** (RAP) qui permettra de confronter les résultats aux objectifs (article 54 de la LOLF).

Au sein du ministère de la justice, **différentes structures ont été créées** (comité stratégique, comité de suivi, groupe projet, chargé de mission) et de nombreuses actions menées (9 rencontres interrégionales de sensibilisation des responsables de terrain, diffusion de deux publications et information sur intranet) **afin de mener à bien ce chantier majeur de la réforme de l'Etat**.

1. Mission, programmes et actions au ministère de la justice

a) Une mission ministérielle unique : « rendre et exécuter la justice »

Le budget du ministère de la justice regroupe les moyens de six ordonnateurs principaux (Chancellerie, Conseil d'Etat, Commission nationale de l'informatique et des libertés, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Ordres de la Légion d'honneur et de la Libération). Le garde des sceaux présente les demandes de ces moyens au Parlement qui sont débattues dans le cadre de deux budgets, celui du ministère de la justice et celui des deux Ordres et il en assume la responsabilité politique. Celle-ci s'exerce dans le respect de l'autonomie de décision appartenant à chacun des ordonnateurs principaux ne relevant pas directement de la Chancellerie.

Dans ce cadre, il est prévu de constituer une **mission unique correspondant à la totalité du périmètre d'attribution du ministère, intitulée «Rendre et exécuter la justice»** et il n'est pas envisagé d'initier une mission interministérielle.

Pourtant, si l'on peut aisément rattacher les crédits actuels « Politique de la ville » à la mission « Rendre et exécuter la justice » dans son programme « Accès au droit et à la justice », **les crédits «Recherche» auraient peut-être nécessité un rattachement interministériel à une mission « Recherche ».**

La détermination des emplois rémunérés à partir du budget du ministère qui devront figurer dans le **plafond ministériel d'autorisation d'emplois** est en cours d'examen en liaison avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

b) 7 programmes opérationnels et 1 programme support

Pour définir ses programmes, le ministère de la justice a choisi **une démarche ascendante** : les services de la Chancellerie, en concertation avec les responsables locaux, ont identifié les éléments de base des actions avant de déterminer la nature des programmes.

La constitution de sept programmes au sein de la mission est envisagée :

- « **Conduite du ministère et administration commune** » composé des actions suivantes : « état-major : ministre, cabinets, bureau du cabinet, communication », « activité normative », « évaluation, contrôle, études et recherches », « gestion administrative commune » ;

- « **Rendre la justice dans le domaine judiciaire** » composé des actions suivantes, outre une action « support » : « traitement des contentieux civils en 1^{ère} instance et en appel, pour les majeurs et les mineurs », « conduite de la politique pénale, orientation et mise en état », « jugement des affaires pénales en 1^{ère} instance et en appel et mise à exécution des décisions (majeurs et mineurs) », « cassation », « enregistrement des condamnations » ;

- « **Administration pénitentiaire** » composé des actions suivantes, outre une action « support » : « garde et contrôle des personnes majeures et mineures placées sous main de justice », « accueil des personnes en détention dans des conditions dignes et satisfaisantes », « accompagnement et réinsertion des personnes sous main de justice » ;

- « **Protection judiciaire de la jeunesse** » composé des actions suivantes, outre une action « support » : « mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs », « mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants » ;

- « **Rendre la justice administrative** » composé des actions suivantes, outre une action « support » : « fonction juridictionnelle », « fonction consultative », « fonction études », « fonction expertise et services rendus aux administrations de l'Etat et collectivités » ;

- « **Accès au droit et à la justice** » composé des actions suivantes : « aide juridictionnelle », « accès au droit et à la justice », « aide aux victimes » et « politique de la ville » ;

- « **Autorités administratives** » qui constituera le support des budgets de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, les Ordres connaissant un statut particulier.

Au total, les programmes choisis ne différeront pas beaucoup des actuels agrégats. Par ailleurs, il semblerait souhaitable à votre rapporteur spécial qu'une mutualisation des moyens « supports » soit bien opérée au niveau de la Chancellerie, afin notamment que les différentes directions opérationnelles fonctionnent moins en « vases clos ».

c) Déclinaison en budgets opérationnels

Les procédures de gestion impliquées par la nouvelle nomenclature ne sont pas encore totalement définies.

En ce qui concerne la déclinaison opérationnelle des programmes de la Chancellerie, il est envisagé de s'appuyer sur l'organisation fonctionnelle et territoriale existante, compte tenu d'un mouvement de globalisation et de déconcentration des crédits largement initié depuis 1992 (la quasi-totalité des crédits de fonctionnement sont aujourd'hui déconcentrés dans les trois réseaux services judiciaires - administration pénitentiaire - protection judiciaire de la jeunesse) :

- le programme « Rendre la justice dans le domaine judiciaire » pourrait être décliné en budgets opérationnels à plusieurs niveaux : au niveau central, des budgets opérationnels pourront être constitués auprès de structures responsables d'actions identifiées (Cour de Cassation, casier judiciaire national, etc...) ; l'Ecole nationale de la magistrature, établissement public, recevra une dotation de fonctionnement ; au niveau régional, les budgets opérationnels pourront être constitués **à l'échelon de chaque cour d'appel**, sous la responsabilité conjointe du Premier président et du Procureur général ; à cette fin, une étude a été engagée avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour attribuer aux chefs de cour la compétence conjointe d'ordonnateur secondaire et de personne responsable des marchés ;

- les budgets opérationnels du programme « Administration pénitentiaire » pourraient être constitués au niveau de **chacune des 9 directions régionales des services pénitentiaires** ; l'Ecole nationale de

l'administration pénitentiaire, établissement public, recevra une dotation de fonctionnement ; les directions régionales établiront dans leur ressort des plans d'action avec les chefs des établissements pénitentiaires et les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation ;

- il est envisagé de décliner le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » en budgets opérationnels confiés aux **15 directions régionales** ; un budget opérationnel propre pourra être constitué pour le Centre national de formation des éducateurs ;

- la déclinaison en budgets opérationnels du programme « Accès au droit et à la justice » n'est pas encore fixée ;

- en ce qui concerne le programme « Support », des budgets opérationnels pourraient être ouverts, au niveau central, auprès des responsables de fonctions bien identifiées : responsables de chacune des activités normatives, par exemple (direction des affaires civiles et du sceau, direction des affaires criminelles et des grâces, service des affaires européennes et internationales), responsable des actions de recherche (GIP), inspection générale des services judiciaires, etc. ; l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice, établissement public, recevra pour sa part une dotation de fonctionnement.

Un premier travail sur la mesure de la performance des programmes a été réalisé, qui a été soumis à l'examen critique de l'Inspection générale des finances, dans le cadre d'une mission d'assistance¹.

d) Définition des indicateurs de résultats : une réflexion en cours

Certains indicateurs d'activité existent déjà. **Ils vont être développés dans le cadre de l'application de la loi d'orientation et de programmation, mais plus encore dans celui de l'application de la loi organique sur les lois de finances.**

La « stratégie ministérielle de réforme » (cf. *infra*) prévoit en effet que « *des indicateurs de performance plus complets sont en voie d'élaboration (...). Pour chaque programme, les différentes actions qui en relèvent seront décomposées en plusieurs objectifs dotés chacun d'indicateurs. Conformément à la loi, ces indicateurs relèveront, selon leur objet, de trois grandes catégories : indicateurs d'impact final, indicateurs de qualité du service rendu, indicateurs d'efficience* ».

¹ Celle-ci a remis un rapport le 12 septembre 2003, dont les enseignements sont actuellement à l'étude.

Toutefois, en réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, la Chancellerie indique que « *la réflexion sur les objectifs et les indicateurs (de résultats) n'est pas achevée à ce jour* ».

2. Les expérimentations de dotations globalisées

Le budget pour 2004 marque le début de l'expérimentation concrète des nouvelles méthodes de gestion et d'exécution de la dépense publique (globalisation des crédits et mise en place d'indicateurs de résultats) qui portera sur un montant total de **182 millions d'euros**¹. Ces expérimentations auront lieu :

- à la cour d'appel de Lyon en ce qui concerne les services judiciaires²,
- à la direction régionale de Lyon pour l'administration pénitentiaire³,
- et à la direction régionale de Languedoc-Roussillon s'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse⁴.

Ces expérimentations perturbent très fortement la lecture du « bleu » budgétaire compte tenu des mesures nouvelles négatives prévues sur de nombreux chapitres.

On remarquera que les juridictions administratives ne participent pas à cette expérimentation, en raison de l'absence de déconcentration de la gestion de leurs crédits.

¹ Pour permettre la mise en œuvre de ces expérimentations, la nomenclature budgétaire a été modifiée : le chapitre 37-30 « expérimentations locales : dotations globalisées » a été créé.

² Sont ainsi transférés : 45,3 millions d'euros pour les dépenses de personnel (1.106 emplois), 8,8 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement et 15,4 millions d'euros pour les frais de justice. S'y ajoute une mesure nouvelle de 300.000 euros.

³ Sont prévus : 78,2 millions d'euros pour les dépenses de personnel (2.564 emplois) et 21 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement. S'y ajoute une mesure nouvelle de 385.000 euros.

⁴ Sont prévus : 10,7 millions d'euros pour les dépenses de personnel et 2,9 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement.

Le cas particulier des frais de justice

Les frais de justice (expertises, consignations, écoutes téléphoniques, etc.) demandés par les juges, sont **actuellement des crédits évaluatifs**, qui font l'objet d'une gestion spécifique sans délégation, engagement ni ordonnancement : ils sont réglés par les régisseurs des juridictions sur la base des demandes des magistrats « donneurs d'ordre ». Depuis de nombreuses années, au vu de la progression très forte de cette dépense due à des innovations tant législatives que techniques (et notamment l'interception des téléphones mobiles), les circulaires ministérielles se suivent pour inciter à la modération de la dépense. Un mécanisme de bonus en crédits de fonctionnement attribué aux cours qui maîtrisent le mieux leurs frais de justice est en place depuis 1999¹, mais il a été partiellement remis en cause en 2002 par des mesures de régulation budgétaire.

Dans le cadre de la LOLF, ces crédits ne seront plus évaluatifs mais globalisés au sein d'une enveloppe fermée accordée à chaque juridiction. **Il importe donc que dès à présent les magistrats prennent conscience de cette contrainte nouvelle et se responsabilisent dans un souci de bonne gestion des crédits alloués à la juridiction.**

L'expérimentation d'une telle enveloppe fermée à la cour d'appel de Lyon sera porteuse d'enseignement. De nouveaux circuits de dépense devront être mis en place (avec ordonnancement et comptabilité des engagements) ainsi qu'un outil de suivi analytique de la dépense.

Par ailleurs, une mission conjointe de l'Inspection générale de l'administration, de l'Inspection générale des services judiciaires et du Conseil général des technologies de l'information doit remettre des **propositions d'amélioration du dispositif existant au mois de décembre 2003.**

B. LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME (SMR) : TRENTE-TROIS RÉFORMES À METTRE EN OEUVRE

Par une circulaire du 24 juillet 2003, le Premier ministre a demandé aux membres de son gouvernement de lui remettre pour le 1^{er} octobre une « stratégie ministérielle de réforme » (SMR), ayant trait à l'organisation interne et à l'examen des missions de chaque département ministériel.

1. Appréciation générale sur la SMR du ministère de la justice

La SMR élaborée par le ministère de la justice² répond globalement à la commande du Premier ministre. Cette SMR s'inscrit dans le cadre défini l'an dernier par la loi d'orientation et de programmation pour la justice : bon nombre des chantiers de la SMR sont la reprise ou la poursuite des

¹ Circulaire aux cours d'appel du 27 octobre 1998.

² Dont les principaux axes sont détaillés en annexe.

engagements pris par le ministre devant le Parlement à l'occasion du vote de cette loi. La SMR du ministère de la justice définit **33 réformes**, bien identifiées, selon des **calendriers précis** mais, malheureusement, **sans données chiffrées**.

a) Les missions du ministère de la justice

Les missions du ministère, de nature essentiellement régaliennes, ne subissent pas d'évolution sensible et les possibilités d'externalisation sont d'ailleurs limitées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Les évolutions proposées sont les suivantes :

- suppression : suppression de la participation de magistrats de l'ordre judiciaire à un certain nombre de commissions administratives ;

- externalisation : maîtrise d'ouvrage privée pour la construction des établissements pénitentiaires (8.900 places supplémentaires - en cours) ; poursuite de la « gestion mixte » pour le fonctionnement des établissements pénitentiaires ; externalisation de la gestion technique des bracelets électroniques (en cours) ;

- décentralisation : le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoit une seule disposition qui concerne le ministère de la justice, l'expérimentation du transfert aux collectivités locales de l'exécution des mesures d'assistance éducative (article 48) ;

- délégation : certaines missions pourront être déléguées au secteur associatif tout en améliorant le contrôle de la Chancellerie sur ce secteur.

b) Les structures

Des évolutions assez limitées de l'administration centrale sont prévues : création d'une sous-direction des ressources humaines à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, restructuration de la direction de l'administration pénitentiaire, **création d'une inspection générale unique**¹, restructuration de la communication institutionnelle et interne du ministère.

Des évolutions également très limitées des services déconcentrés sont envisagées : pas de refonte de la carte judiciaire, simple suppression des divergences « trop manifestes » avec la carte administrative et mutualisation des moyens et des personnels des petites structures.

¹ Ainsi que l'a demandé votre rapporteur spécial à de nombreuses reprises.

c) Les procédures

De nombreuses simplifications de procédures sont envisagées : refonte des procédures de divorce sur requête conjointe, d'aide juridictionnelle, de la procédure civile ; simplification du processus d'exécution des peines ; développement de l'administration électronique, création d'une nouvelle chaîne informatique pénale, recours à la vidéoconférence ;

Par ailleurs, certaines procédures obsolètes seront également supprimées (par exemple la procédure d'affirmation des procès verbaux).

2. Quatre réformes ont plus particulièrement retenu l'attention de votre rapporteur spécial

a) Les « primes au mérite »

Une première revalorisation indemnitaire des magistrats (faisant passer le taux indemnitaire moyen de 37 à 41 %) est intervenue le 1^{er} octobre 2003. Les indemnités correspondantes seront versées pour les trois derniers mois de l'année au mois le mois. En revanche, les indemnités correspondant aux mois de janvier à juin 2004 seront provisionnées pour être distribuées à l'issue du semestre en fonction du « mérite » des personnes concernées (réforme n° 33). Le chef de cour, sur proposition du chef de juridiction, sera chargé de définir la prime au mérite. Un projet de décret en ce sens est actuellement soumis à la concertation.

Ce mode de rémunération, qui existe déjà au Conseil d'Etat ainsi qu'à la Cour de cassation, y a fait ses preuves. Dès lors que le taux de prime des magistrats de l'ordre judiciaire va être aligné sur celui des magistrats administratifs et des magistrats financiers, il n'y a pas de raison que les premiers échappent à la rémunération au mérite que connaissent les deux autres catégories de magistrats.

Si ce sont principalement les magistrats qui seront concernés par l'introduction de la prime au mérite au ministère de la justice, ils ne seront pas les seuls. Ce sont en tout, **plus de 10.000 cadres du ministère**¹ qui y seront soumis dès 2004, **ainsi que s'y est engagé le garde des sceaux, à l'invitation de vos commissions des finances et des lois**². Seront donc également concernés les cadres relevant de l'administration pénitentiaire, de la protection judiciaire de la jeunesse ainsi que les cadres de l'administration centrale.

¹ Les magistrats représentent 70 % de ce total.

² Au cours de leur réunion conjointe du 19 novembre 2003.

b) Une rationalisation du financement des associations d'aide aux victimes

Suite aux critiques tant de la Cour des comptes que de l'Inspection générale des finances, une rationalisation du financement des associations d'aide aux victimes se met en place. Jusqu'à présent, celles-ci étaient payées à l'acte (sur les crédits de frais de justice mais sans que les actes demandés soient précisément définis) et recevaient le plus souvent, en complément, une subvention annuelle d'équilibre¹.

Désormais, le financement de ces associations (qui réalisent des enquêtes sociales, des enquêtes de personnalité ou des mesures de contrôle socio-judiciaire) se fera exclusivement à l'acte. Ces actes ont été normalisés et leur coût évalué afin de refléter la réalité économique. En outre, des conventions pluriannuelles seront signées avec les associations afin de leur conférer une certaine visibilité sur leur partenariat avec la justice (réforme n° 30).

c) Des contrats d'objectifs systématiques avec les cours d'appel

Conformément aux préconisations de votre rapporteur spécial, les contrats d'objectifs passés les cours d'appel seront généralisés à compter du 1^{er} janvier 2006. Deux contrats ont été passés en 2002 avec les cours d'appel de Douai et d'Aix-en-Provence. Ils concernaient la réduction des stocks d'affaires en instance ainsi que les délais de jugement. De nouveaux contrats sont en cours d'élaboration (Bastia, Lyon, Bordeaux). Par ailleurs, un dialogue de gestion a été instauré à l'automne 2003 entre la Chancellerie et les chefs de cours en vue de l'attribution des moyens budgétaires pour 2004.

La mise en œuvre de la LOLF et la délégation d'enveloppes de crédits gérées au niveau de chaque cour d'appel permettront la généralisation rapide de ces contrats d'objectifs. L'expérimentation en 2004 à la cour d'appel de Lyon en constitue la préfiguration.

d) Le recours à l'externalisation

La loi d'orientation a fixé comme objectif de placer sous surveillance électronique 3.000 personnes, afin de développer la capacité de mise à exécution des peines de l'administration pénitentiaire. Au 31 décembre 2003, 930 bracelets électroniques seront ainsi disponibles². La Chancellerie a décidé de confier à des personnes privées les fonctions de surveillance et de maintenance de ces bracelets (réforme n° 26). Au 30 juin 2003, 76 tribunaux de grande instance répartis dans 25 cours d'appel étaient couverts par le dispositif.

¹ Chapitre 46-01.

² Toutefois, on remarque que les juges n'y ont pas assez recours : seulement 179 personnes étaient placées sous surveillance électronique au 1^{er} septembre 2003.

Le ministère a également décidé de recourir à la maîtrise d'ouvrage privée pour la construction de nouveaux établissements pénitentiaires (réforme n° 27). 335 millions d'euros sont ainsi inscrits au budget 2004 pour financer les marchés qui seront passés avant la fin de l'année. Il s'agit de réaliser une part importante du programme pénitentiaire selon les modalités de **l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public associée à un contrat de location avec option d'achat**. C'est l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux de la justice (AMOTJ) qui devrait se voir confier une mission d'assistance et de préparation de ces contrats pour le compte du ministère de la justice, ce qui suppose toutefois qu'elle ait au préalable **renforcé ses compétences en matière juridique et financière** pour gérer les programmes de partenariat public-privé.

C. COMMENT TIRER PARTI DU HANDICAP DES « 35 HEURES » ?

L'application des « 35 heures » au ministère de la justice a eu un coût non négligeable et a absorbé la majeure partie des créations d'emplois intervenues les années précédentes.

1. Le coût des « 35 heures »

S'agissant des personnels pénitentiaires, la mise en oeuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail en 2002 s'est accompagnée d'une double mesure : la création de 700 emplois en 2002 et l'ouverture d'une enveloppe spécifique d'heures supplémentaires dites "frictionnelles".

Or, le dispositif réglementaire mis en place par le précédent gouvernement prévoyait également d'abaisser à 33 heures au 1^{er} janvier 2004 le temps de travail hebdomadaire des personnels de surveillance en détention. Ces modalités ont été revues en 2003, faute des 1.500 emplois (pour un coût annuel de 43 millions d'euros) induits par cette nouvelle baisse du temps de travail et le dispositif réglementaire de 2001 a été remis en cause :

- pour les personnels travaillant en détention, par l'abandon de la 8^{ème} semaine de congés et du deuxième repos hebdomadaire consécutif, ainsi que par le maintien à 1.575 heures par an au lieu de 1.475 ;

- pour les personnels en poste fixe, par le passage de 1.544 à 1.575 heures de volume horaire annuel exigible, la suppression d'une semaine de congés et le retour au travail pendant les jours fériés.

La compensation de cette remise en cause du dispositif envisagé a fait l'objet d'une concertation avec les organisations représentatives des personnels. Elle a abouti à la signature d'un relevé de décisions avec le syndicat national FO-pénitentiaire qui prévoit notamment :

- une majoration de la prime de sujétions spéciales des personnels de surveillance à hauteur de 23 % du traitement brut au 1^{er} janvier 2004 ;

- l'engagement d'une réflexion d'ensemble sur les missions des personnels de surveillance, leur évolution et l'accompagnement statutaire et indemnitaire de cette évolution.

C'est ainsi que **7,2 millions d'euros sont inscrits au budget 2004.**

S'agissant des services judiciaires, les magistrats bénéficient de 20 jours supplémentaires par an de réduction du temps de travail. L'effet mécanique est une augmentation des délais de traitement. Pour les fonctionnaires, dans chaque juridiction, une « charte des temps » a été élaborée. Globalement, pour les magistrats et les greffiers, la dépense annuelle prévisible en 2003 est de 5,2 millions d'euros.

A la protection judiciaire de la jeunesse, la mise en place des nouvelles organisations de travail s'est accompagnée d'une refonte du régime indemnitaire dans le cadre de l'accord signé avec certains syndicats de cette direction. Ces mesures se sont traduites par l'inscription dans la loi de finances pour 2002 d'un montant de crédits de 1,83 million d'euros et dans la loi de finances pour 2003 d'un montant de crédits de 2,31 millions d'euros.

2. Tirer parti des « 35 heures »

L'application des 35 heures au ministère de la justice a été néanmoins l'occasion de relancer le dialogue social, de remettre à plat certaines organisations et de trouver des éléments de souplesse. C'est ainsi que les juridictions peuvent désormais être ouvertes en continu sur 9 heures, 5 jours par semaine, avec une compensation horaire de 5 jours de repos. Des efforts d'harmonisation des conditions de travail ont également pu être menés.

Il serait cependant souhaitable qu'une mission d'inspection se penche sur la réalité de ces améliorations du fonctionnement des juridictions. Il est en effet crucial aux yeux de votre rapporteur spécial que les juridictions rendent un service adapté aux attentes de nos concitoyens, dans une logique de justice de proximité.

III. LE SUIVI DES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. POUR UN RECOURS PLUS LARGE À L'EXPÉRIMENTATION

A l'occasion de l'examen de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, votre rapporteur spécial avait rappelé toute l'importance qu'il attachait à la procédure de l'expérimentation qui permet de « *tester en douceur, de façon pragmatique, de nouvelles méthodes qui ne font pas encore l'unanimité, que certaines catégories d'acteurs rejettent, ou qui paraissent inadaptées à telle ou telle partie du territoire en raison de spécificités géographiques, historiques ou culturelles* »¹.

Joignant l'action au propos, il avait demandé à la commission des finances d'adopter **un amendement permettant des expérimentations en matière d'organisation judiciaire**. Cet amendement n'a malheureusement recueilli les avis favorables ni de la commission des lois, saisie au fond, ni du ministre. Il a donc été retiré.

La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République a, depuis, inséré un article 37-1 dans la Constitution qui prévoit que : « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

La première application de ce principe d'expérimentation dans le domaine de la justice va concerner la protection judiciaire de la jeunesse, conformément à l'article 48 du projet de loi sur les responsabilités locales.

L'article 48 du projet de loi sur les responsabilités locales²

Cet article vise à élargir, à titre expérimental et pour quatre ans, les compétences des conseils généraux en matière de mise en œuvre des mesures d'assistance éducative. Aujourd'hui, les conseils généraux prennent directement en charge certains mineurs qui leur sont confiés par les juges des enfants et financent l'ensemble des mesures d'assistance éducative. L'expérimentation leur permettra d'exercer une compétence exclusive en matière de mise en œuvre des mesures d'assistance éducative. Les conseils généraux devront faire connaître leur candidature à l'expérimentation dans les six mois qui suivent la date d'entrée en vigueur de la loi et le ministre de la justice se prononcera sur celle-ci dans un délai de quatre mois à compter de son dépôt. **Une convention** définira les modalités de l'extension de la compétence du conseil général et précisera **les moyens en crédits et en personnels qui l'accompagneront**. Cette expérimentation fera l'objet d'un **rapport d'évaluation** établi par le gouvernement et transmis au Parlement avec les observations des départements.

¹ In JO Débats, Sénat, séance du 25 juillet 2002, p. 2079.

² Projet de loi n° 4 (2003-2004) déposé sur le bureau du Sénat le 3 octobre 2003. Cette expérimentation fait l'objet de la réforme n° 28 de la stratégie ministérielle de réforme.

Votre rapporteur spécial souhaite que l'on aille plus loin, notamment en matière de carte judiciaire.

En effet, en ce domaine, les évolutions observées les dernières années sont très prudentes. Mise à part la suppression de tribunaux de commerce et quelques opérations ponctuelles¹, aucune modification de grande ampleur n'est intervenue ces dernières années pour d'autres juridictions, et la Chancellerie s'est orientée vers une politique d'assouplissement des règles qui régissent le fonctionnement des tribunaux. La « stratégie ministérielle de réforme » signale qu'une « *analyse sur la carte judiciaire sera menée dans le but de supprimer des divergences manifestes avec la carte administrative* » (réforme n° 6) avec notamment une large démarche de mutualisation des moyens entre juridictions.

B. POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE VÉRITABLE CULTURE DE L'ÉVALUATION

Par une question écrite du 7 novembre 2002², votre rapporteur spécial a interrogé le garde des sceaux sur deux propositions :

- **faire réaliser les études d'impact**, non plus par la chancellerie, à la fois juge et partie, **mais par une instance indépendante** ;

- pour tout texte ayant des répercussions importantes sur le fonctionnement des services de la justice de faire réaliser **une étude d'impact postérieure à son entrée en application**. Il s'agit d'analyser, au bout d'une ou deux années d'application des nouvelles dispositions, leur véritable impact en matière de charge de travail et de vérifier que les moyens prévus dans l'étude d'impact en amont ou préconisés lors de la discussion parlementaire ont été mis à la disposition des services de la justice concernés.

Dans sa réponse, le garde des sceaux montre qu'il entend développer la culture d'évaluation dans l'ensemble du ministère de la justice, avec des moyens diversifiés.

¹ On peut citer le transfert de la cour d'assises de Vaucluse de Carpentras à Avignon.

² Question écrite n° 03710 du 7 novembre 2002, page 2594.

Réponse du ministère de la justice¹ sur les études d'impact

« Le garde des sceaux, ministre de la justice partage le souci de l'honorable parlementaire de la nécessité de mieux appréhender, en amont, l'impact possible de nouvelles dispositions et, en aval, de mieux mesurer les effets qui sont produits par leur mise en oeuvre qu'ils soient souhaités ou non. Trop souvent par le passé, ce type d'exercice a été insuffisamment traité engendrant difficultés et, parfois, incompréhension notamment de la part des acteurs judiciaires chargés de l'application concrète des nouvelles lois. A cet égard, l'exemple cité par l'honorable parlementaire de la loi du 15 juillet 2000 est une bonne illustration encore qu'un suivi de son application ait été mis en œuvre et que plusieurs missions aient été conduites par l'Inspection générale des services judiciaires. (...)

Quoi qu'il en soit, **la chancellerie doit s'engager plus avant dans la démarche évaluative et renforcer ses capacités en la matière.** Si les objectifs à atteindre sont partagés, la question des moyens à mettre en oeuvre et des instances à mobiliser peut donner lieu à discussion. Le choix de confier ces missions à une seule instance indépendante est l'une des options possibles. En ce qui le concerne, **le ministère de la justice a choisi la diversité**, gage de plus grandes potentialités et d'une plus grande souplesse d'action. En effet, il a paru, tout d'abord, important de développer une **ressource interne notamment pour faire face aux impératifs issus de la loi organique relative à la loi de finances qui impose, désormais, de procéder par objectifs et de rendre compte des résultats obtenus.** Dans cette optique, le garde des sceaux veille à ce que se développe au sein de son administration une culture de l'évaluation. A cet effet, il a réuni au cours du mois de novembre 2002 l'ensemble des chefs de cours d'appel, premiers présidents et procureurs généraux, ainsi que les responsables régionaux des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse pour une journée de réflexion sur la modernisation et la déconcentration au cours de laquelle les thèmes de l'évaluation et de la contractualisation ont occupé une large part des débats. Par ailleurs, les directions du ministère de la justice travaillent de concert pour être en mesure de satisfaire à la nouvelle présentation budgétaire et notamment à **l'élaboration de fiches d'impact** établies sur les normes et les politiques définies et mises en œuvre. L'acquisition d'une compétence en ce domaine trouvera nécessairement à s'appliquer lorsqu'il s'agira de mesurer l'impact et les effets des lois nouvelles. Cette ressource propre au ministère de la justice n'exclut nullement le **recours ponctuel à des instances extérieures** telles que les laboratoires de recherche ou les organismes d'audit, de contrôle ou de certification qu'ils soient publics ou privés. A cet égard, l'opération en cours avec le **conseil national de l'évaluation** sur l'efficacité de la chaîne contrôle-sanction en matière de circulation routière qui fait participer plusieurs juridictions et services administratifs en est un exemple. D'autres opérations analogues peuvent être citées comme celle sur l'évaluation du programme "conventions d'objectifs" en matière de lutte contre la toxicomanie réalisée par un **prestataire externe** sous l'égide de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies ou encore celle initiée par la direction des affaires criminelles et des grâces sur la mesure dudit traitement en temps réel des procédures pénales qui doit faire l'objet d'un prochain appel d'offres et, à ce titre, mobiliser plusieurs instances de recherche ».

¹ In JO Questions Sénat du 6 février 2003 page 479.

C. INVERSER LA « PEAU DE CHAGRIN-ISATION » DU MINISTÈRE

Votre rapporteur spécial s'interroge sur la place que conserve la Chancellerie au sein des services de l'Etat. Alors que **le ministère de la justice a longtemps été le garant de la qualité de la loi**, il semble aujourd'hui devenir un « ministère peau de chagrin », concurrencé de toutes parts par d'autres ministères créateurs de normes.

L'attractivité des postes de magistrats en administration centrale est, de ce point de vue, cruciale. Votre rapporteur spécial estime qu'il convient, d'une part, **d'attirer dès leur sortie de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) les « hauts potentiels »** et, d'autre part, d'établir avec des magistrats particulièrement compétentes sur certains sujets, issus des juridictions, des « contrats à durée déterminée » pour la mise en œuvre d'une réforme. Il a ainsi interrogé¹ le ministre sur le recrutement des magistrats à l'administration centrale (MACJ) et sur l'opportunité d'offrir des postes dès la sortie de l'ENM.

Réponse du ministère de la justice² sur le recrutement des MACJ

« Le garde des sceaux, ministre de la justice, fait connaître à l'honorable parlementaire qui a bien voulu l'interroger au sujet du recrutement des magistrats à l'administration centrale de la justice que les conditions de nomination de ces derniers ont été assouplies lors de la dernière réforme du statut de la magistrature afin de favoriser leur recrutement. Ainsi les listes spéciales d'aptitude aux fonctions de MACJ ont été supprimées. Désormais, les MACJ sont choisis soit, comme précédemment, parmi les magistrats classés dans le premier tiers de leur promotion à la sortie de l'ENM, soit parmi les autres magistrats qui en font la demande. Néanmoins, il n'a pas été jugé souhaitable d'abroger les dispositions statutaires (...) réservant l'accès aux fonctions de MACJ aux magistrats justifiant de trois années de services effectifs en juridiction. En effet, la connaissance du fonctionnement des tribunaux et une expérience juridictionnelle s'avèrent indispensables à l'exercice ultérieur de fonctions législatives ou de gestion au sein de l'administration centrale de la justice. Par ailleurs, dans le souci d'assurer un recrutement adapté aux besoins des services de la chancellerie, les profils des postes à pourvoir sont diffusés dans les juridictions grâce à l'utilisation systématique des nouvelles technologies de communication (intranet). Enfin, le régime indiciaire des MACJ est en cours d'amélioration en vue de maintenir son attractivité vis-à-vis de celui des magistrats de juridiction. Au regard des listes des candidats aux fonctions de MACJ, il n'existe pas en ce moment de crise de recrutement à l'administration centrale de la justice. »

En outre, à une question de votre rapporteur spécial dans son questionnaire budgétaire, la Chancellerie a également indiqué que la probabilité d'accéder rapidement à des fonctions de responsabilité était plus élevée en administration centrale qu'en juridiction.

¹ Question écrite n°03709 du 7 novembre 2002 page 2594.

² In JO Questions Sénat du 12 juin 2003 page 1918.

Votre rapporteur spécial serait également favorable à la création, envisagée lorsque M. Henri Nallet était garde des sceaux, d'une **Direction générale de la législation** à côté des directions opérationnelles (services judiciaires, PJJ, pénitentiaire).

D. LES SUITES DU RAPPORT D'INFORMATION SUR LA JUSTICE DANS LE HAUT-RHIN : L'INFORMATISATION DU LIVRE FONCIER D'ALSACE MOSELLE

Dans son rapport d'information « Splendeurs et misères de la justice dans le Haut-Rhin »¹, votre rapporteur spécial avait insisté sur l'importance de l'informatisation du livre foncier. En effet, en Alsace et en Moselle où le cadastre est tenu par le ministère de la justice et non par celui des finances, le livre foncier est un énorme livre d'une demi-douzaine de kilos composé de plusieurs centaines de feuillets : à chaque feuillet correspond un propriétaire et sont énumérés tous les droits réels inscrits sur ses biens. Le livre foncier se consulte de deux façons : soit en demandant la copie d'un feuillet, soit en prenant note des informations que contient le feuillet directement au bureau foncier. Il est apparu indispensable de moderniser ce système en informatisant le livre foncier afin **d'automatiser les requêtes, de permettre la consultation à distance** et finalement de **dégager des gains de productivité** en supprimant les inscriptions manuelles et les tâches répétitives.

C'est pourquoi le ministère de la justice a créé en 1994 un groupement d'intérêt public chargé de cette informatisation, le GILFAM², dirigé par un magistrat et associant l'Etat et les collectivités locales. Un budget de 60 millions d'euros a été prévu pour ce projet. L'informatisation sera complètement achevée en 2007-2008 et le déploiement de l'application informatique (AMALFI) est prévu pour le second semestre 2004. Mais la bonne mise en œuvre de l'informatisation suppose que ces retards d'inscription dans les livres fonciers soient résorbés. Or, le comité de pilotage d'avril 2003 a montré que les retards s'accumulaient³, faute de greffiers en nombre suffisant dans les bureaux fonciers. Or, la plupart des bureaux fonciers concernés par les retards, se situent dans des tribunaux d'instance connaissant des problèmes d'effectifs de postes budgétaires non pourvus. Le conseil d'administration du GILFAM a refusé de financer l'embauche de personnels destinés à être mis à disposition des tribunaux en vue du rattrapage des retards : **c'est donc le ministère de la justice qui doit apporter une solution.**

¹ « Etude des moyens de fonctionnement à la disposition de l'ensemble des services de la justice du département du Haut-Rhin », rapport de la commission des finances du Sénat », n° 27 (2001-2002).

² Groupement pour l'informatisation du livre foncier d'Alsace et de Moselle.

³ 22.000 requêtes à inscrire dans le ressort de la cour d'appel de Colmar en juin 2003.

L'indemnisation des juges consulaires en Alsace Moselle

Dans son rapport d'information précité « Splendeurs et misères de la justice dans le Haut-Rhin », votre rapporteur spécial avait également déploré que les juges consulaires d'Alsace Moselle ne soient défrayés d'aucun de leurs frais imputables à leur fonction (toge, frais de déplacement, de stationnement, primes d'assurance), contrairement à la situation qui prévaut en « vieille France ». Malheureusement, la situation n'a pas évolué et la différence de traitement, peu justifiable, demeure.

IV. UN « COUP DE PROJECTEUR » SUR LES MOYENS DU TGI DE PARIS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Au cours de l'année 2003, **votre rapporteur spécial, en application de l'article 57 de la LOLF, a effectué un contrôle sur les moyens du TGI de Paris en matière de lutte contre le terrorisme.**

A. LE PRINCIPE DE LA COMPÉTENCE PARISIENNE

La loi du 9 septembre 1986¹ a permis la centralisation des affaires de terrorisme au TGI de Paris. Il s'agit d'une compétence complémentaire et facultative : l'ensemble des juridictions françaises demeurent compétentes conformément aux règles de droit commun et peuvent se dessaisir au profit de la juridiction parisienne.

La circulaire du 10 octobre 1986 définit les cas dans lesquels une telle centralisation s'avère justifiée : pour des affaires de terrorisme mettant en cause des organisations étrangères, ainsi que pour des affaires de terrorisme imputables à des groupes qui agissent ou sont susceptibles d'agir en tout point du territoire national. Elle précise en outre que chaque affaire doit donner lieu à un examen particulier des avantages et des inconvénients d'une poursuite de l'enquête ou de l'instruction à Paris.

¹ Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme.

B. L'ORGANISATION DU TGI DE PARIS EN MATIÈRE D'AFFAIRES DE TERRORISME

La centralisation des poursuites a entraîné la création de structures spécialisées au sein du TGI de Paris. Cette spécialisation permet d'une part une meilleure efficacité (connaissance des milieux et des moyens des terroristes, possibilité d'effectuer de nombreux rapprochements) et d'autre part une sécurité juridique renforcée. La centralisation permet également une proximité avec les services de police à compétence nationale.

Elle permet également de spécialiser certains magistrats sur ces affaires souvent très complexes :

- la 14^{ème} section ou section A6 « terrorisme et atteintes à la sûreté de l'Etat » du parquet de Paris est chargée d'exercer les poursuites ;
- la 4^{ème} section est chargée d'instruire les affaires.

La spécialisation s'arrête là : ni les juges des libertés et de la détention, ni les instances de jugement ne sont spécialisés. Le jugement des affaires de terrorisme relève soit d'une juridiction de droit commun pour les délits, soit d'une cour d'assises composée uniquement de professionnels pour les crimes (afin de limiter l'effet des pressions ou des menaces pouvant peser sur les jurés).

C. UN PLAN DE RENFORCEMENT DES MOYENS

Le 6 février 2003, un plan de renforcement des moyens a été engagé. Il prévoit :

- l'aménagement d'une cellule de crise dans le bureau du procureur de la République de Paris ;
- un nouveau logiciel informatique pour les magistrats instructeurs ;
- le remplacement de l'ensemble des postes informatiques du service de l'instruction ;
- la **constitution d'une base de données et d'un centre d'archives sous forme de CD-Rom** (création d'un atelier de scannerisation), afin notamment de pouvoir transmettre des copies des dossiers plus facilement ;
- un ordinateur et une imprimante pour chacun des deux nouveaux greffiers du parquet ;

- la réévaluation du montant de la prime spéciale versée aux magistrats et aux fonctionnaires (qui n'avait pas été revalorisée depuis 1988 s'agissant des magistrats, et qui, de fait, avait diminué ; et qui n'existait pas pour les fonctionnaires) ; cette revalorisation est prévue dans le budget 2004 ;

- la **modernisation des locaux** pour rapprocher le parquet et l'instruction ;

- la **création d'un sixième poste de magistrat du parquet** (mars 2003) **puis d'un septième** (automne 2003) ;

- la **création d'un cinquième magistrat instructeur** (17 mars 2003) **puis d'un sixième** (automne 2003) ;

- l'affectation de **4 greffiers** (2 pour l'instruction, 2 pour le parquet) ;

- l'affectation de **3 agents de catégorie C** pour l'instruction ;

- l'affectation de **deux assistants**, l'un spécialisé en informatique, l'autre en documentation, à l'instruction.

D. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. « L'arlésienne » de la construction d'un nouveau TGI à Paris

De nombreux ministres ont promis la construction d'un nouveau TGI à Paris (fin 1999, Mme Elizabeth Guigou, alors garde des sceaux, l'avait ainsi annoncé pour 2004) : aujourd'hui, la situation est toujours au point mort et les emprises foncières disponibles dans Paris *intra muros* se raréfient progressivement.

Un établissement public pour piloter le déménagement du TGI de Paris

Le Président de la République a annoncé le 10 janvier 2003, à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de Cassation, le projet de déménagement du Tribunal de Grande Instance de Paris du Palais de l'Île de la Cité.

La situation est aujourd'hui si dégradée que **les juridictions se sont éparpillées sur une multitude de sites dans des conditions préjudiciables au fonctionnement de la justice et lourdement dispendieuses**. A terme, l'évolution des effectifs de magistrats et fonctionnaires aurait rendu la situation plus intolérable encore qu'elle ne l'est aujourd'hui. Il s'agit donc, comme l'a déclaré le Président de la République, de "*donner au TGI de Paris des locaux dignes de la très grande juridiction qu'il est*". Une expertise est d'ores et déjà en cours afin d'actualiser les besoins à l'horizon 2020 et de définir une première analyse des surfaces nécessaires. Pour donner un ordre d'idées, le schéma directeur établi en 1997 avait conclu à la nécessité de doter la juridiction de 100.000 m² de surface hors œuvre.

Un établissement public administratif sera spécialement créé au cours du deuxième semestre 2003 pour piloter ce programme. Placé sous la tutelle du garde des sceaux, il exercera l'ensemble des prérogatives dévolues au maître d'ouvrage. Cet établissement sera administré par un conseil composé de représentants du ministère de la justice, du premier président de la cour d'appel de Paris, du procureur général près ladite cour, du préfet de la région Ile-de-France, du maire de Paris, de personnalités qualifiées et de représentants de son personnel. Par ailleurs, **un comité consultatif** réunira les chefs des juridictions parisiennes, leurs chefs de greffe, des représentants de leurs personnels (magistrats, fonctionnaires), les administrations intéressées et des représentants des professions judiciaires concernées. Il donnera un avis sur les orientations du projet ainsi que sur le schéma d'aménagement, d'organisation et de fonctionnement du palais de justice. L'établissement public sera dirigé par un directeur général nommé par décret. Il pourra passer toutes conventions utiles à l'exécution de sa mission avec l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice.

A ce jour 167,5 millions d'euros d'autorisations de programme et 19,7 millions d'euros de crédits de paiement sont disponibles pour mener à bien ce projet.

Source : Chancellerie

Votre rapporteur spécial se félicite de la **création d'un établissement public** dédié à ce chantier et qui associe toutes les parties prenantes dans un cadre transparent et pérenne. Il considère en outre que la mission de cet établissement, plus large que le seul déménagement du TGI, mais qui couvre également le réaménagement de l'ensemble des surfaces du Palais de justice est un point positif.

Il souhaite néanmoins que l'étude des besoins soit engagée avec le plus d'anticipation et de prospective possible afin que la réalisation finale soit adaptée aux besoins des utilisateurs et non pas en décalage comme cela a été le cas pour le TGI de Lyon et celui de Grenoble, finalement trop exigus à la date de leur remise. Les bâtiments devront être évolutifs et pouvoir s'adapter facilement aux évolutions technologiques futures.

Il souhaite en outre que, dans sa nouvelle localisation, le « pole anti-terroriste » demeure partie intégrante du TGI.

2. Une amélioration justifiée des moyens

Votre rapporteur spécial se félicite du renforcement des moyens de la lutte contre le terrorisme au TGI de Paris, notamment s'agissant des magistrats : les récents recrutements permettront à de nouveaux magistrats de se former sur ces matières délicates et au TGI d'anticiper d'éventuels départs et de permettre une rotation plus souple des magistrats sur les dossiers.

La restructuration de la galerie Saint-Eloi au Palais de justice de Paris, où logent les services de l'instruction des affaires de terrorisme, qui fait gagner 210 m², permettra l'installation de ces nouveaux magistrats. Le rapprochement du parquet de l'instruction devrait également permettre d'éviter de fastidieux déplacements¹.

Votre rapporteur spécial a également pu constater sur place que l'équipement informatique et bureautique des services était satisfaisant.

3. Des améliorations peuvent encore être réalisées pour accroître l'efficacité du « pôle anti-terroriste »

Tout d'abord, votre rapporteur spécial a constaté que **le principe de la compétence concurrente de Paris et des tribunaux locaux posait problème** et pouvait faire perdre jusqu'à une dizaine de jours dans certaines affaires où surgissait un conflit entre les deux juridictions compétentes, alors qu'une bonne administration de la justice commanderait au contraire une collaboration des deux juridictions compétentes (le TGI de Paris permettant de « soulager la pression » qui s'exerce sur les tribunaux locaux).

Votre rapporteur spécial n'a pu que constater et déplorer les **crispations entre le parquet et l'instruction** qui nuisent à l'efficacité du pôle : absence de chaîne pénale, absence de réunions de travail, transmission aléatoire des procédures, etc.

Votre rapporteur spécial préconise en outre une **amélioration rapide de l'outil statistique** afin de bien suivre l'activité de la juridiction². Il souhaite également que les **problèmes de compatibilité entre les outils de numérisation** de l'instruction et ceux du parquet puissent être rapidement réglés.

Les véhicules du parquet sont vétustes, quand ils ne sont pas tout simplement mis à disposition par le ministère de l'intérieur dans le cadre de la protection des magistrats³. Peut-être conviendrait-il d'envisager une diversification de cette protection (gendarmerie, services pénitentiaires).

¹ De l'ordre de 10 minutes à pied actuellement au sein du Palais de justice.

² Il est ainsi apparu que ne pouvaient être transmis le nombre d'affaires de terrorisme traitées avant 2001, faute de données.

³ On notera que tous les magistrats instructeurs sont protégés, ainsi que le magistrat du parquet chef de section, tandis que les autres magistrats du parquet ne sont protégés qu'à l'occasion des procès.

A l'occasion de son contrôle, votre rapporteur spécial a constaté que c'était la Chancellerie qui établissait les ordres de mission des magistrats instructeurs pour la prise en charge de leurs frais de transport, ce qui lui semble peu orthodoxe au regard du principe de l'indépendance de la magistrature du siège.

Ainsi qu'il l'avait évoqué au cours de l'audition de M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice, le 19 novembre 2003, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de demander à l'inspection générale des services judiciaires de mener une inspection sur ce pôle.

CHAPITRE DEUX

LE BUDGET DE LA JUSTICE POUR 2004 : PRÉSENTATION

I. UN BUDGET « PRIORITAIRE »

Depuis le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, le gouvernement a conféré au budget de la justice un **caractère « prioritaire »**, ce qui lui permet d'afficher une progression annuelle plus forte que la norme fixée pour l'ensemble du budget général.

L'an dernier, le budget de la justice partageait ce caractère « prioritaire » avec les budgets de la sécurité, de l'équipement militaire et de l'aide publique au développement. Son augmentation sans précédent (+ 7,4 % en 2003 par rapport à 2002) était bien supérieure à la norme de progression du budget général de l'Etat (+ 0,2 % en volume).

En 2004, le budget de la justice est en hausse de 4,9 %, alors que le projet de loi de finances pour 2004, à périmètre constant, affiche une norme de progression des dépenses de 0 % en volume.

Les priorités budgétaires du gouvernement, qui correspondent aux ministères dont les crédits connaîtront en 2004 une augmentation supérieure à 1,5 %, ont tendance à s'élargir fortement. Ce ne sont pas moins de douze autres départements ministériels qui partagent avec le ministère de la justice un caractère « prioritaire »¹ en 2004. **Les priorités budgétaires du gouvernement représentent désormais 59 % des crédits du budget général 2004 à structure constante.**

Dans cet ensemble de « priorités », **la justice bénéficie de la quatrième plus forte progression de son budget** (derrière la mer, l'intérieur et la culture). Elle se distingue en outre par la plus forte augmentation des effectifs budgétaires des différents ministères (+ 3,14 %), dans un contexte où seuls six départements ministériels voient leurs effectifs augmenter entre 2003 et 2004².

¹ La recherche, l'aménagement du territoire, les affaires étrangères, l'enseignement scolaire, l'enseignement supérieur, l'outre-mer, la défense, le secrétariat général de la défense nationale, la santé, la culture, l'intérieur et la mer.

² Il s'agit de la justice (+ 3,18 %), de la mer (+ 1,22 %), de l'écologie et du développement durable (+ 1,01 %), du secrétariat général de la défense nationale (+ 0,72 %), de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (+ 0,43 %) et de l'enseignement supérieur (+ 0,03 %).

Il faut donc bien garder à l'esprit :

- que les augmentations de crédits et les créations d'emplois obtenues pour 2004 au budget de la justice sont financées par un petit nombre d'autres départements ministériels sur lesquels se concentre l'effort de maîtrise des dépenses ;

- et qu'elles ne sauraient, bien au contraire, exonérer le ministère de la justice d'efforts substantiels en matière de gestion.

A. PLUS DE 5,2 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS

1. Une forte augmentation des crédits en 2004 : + 4,9 %

Les crédits demandés pour la justice pour 2004 s'élèvent à **5,283 milliards d'euros**, en hausse de 4,9 % par rapport aux crédits votés en 2003 (5,037 milliards d'euros).

Le budget de la justice bénéficiera ainsi, en 2004, d'une augmentation de **246 millions d'euros par rapport à 2003**, soit environ 14 % de l'effort de 1,8 milliard d'euros de crédits supplémentaires accordé aux priorités gouvernementales.

Cette forte augmentation du budget de la justice s'inscrit dans une augmentation constante, depuis de nombreuses années, des moyens de la justice.

Evolution du budget de la justice depuis 2000

(en milliards d'euros)

Année	2000	2001	2002	2003	2004
Montant	4,162	4,435	4,688	5,037	5,283
Evolution n / n-1 (en %)	+ 3,9 %	+ 6,6 %	+ 5,7 %	+ 7,4 %	+ 4,9 %

Source : Chancellerie

2. La justice représentera 1,86 % du budget de l'Etat en 2004

Cet effort particulier réalisé en faveur de la justice permettra à ce budget d'atteindre **1,86 %** du budget de l'Etat en 2004.

Part du budget de la justice dans le budget de l'Etat

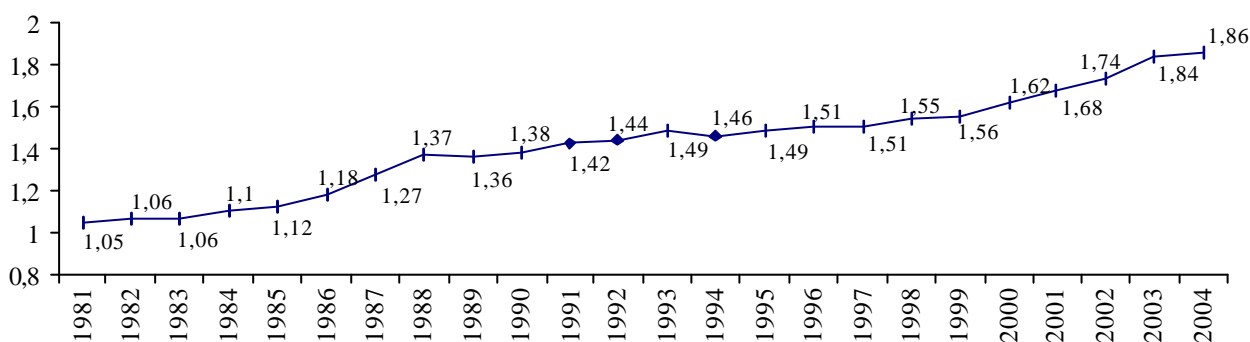
Année	2001	2002	2003	2004
Budget de la justice / budget de l'Etat	1,69 %	1,81 %	1,84 %	1,86 %

Source : Chancellerie

Le graphique ci-après retrace l'augmentation continue, depuis 1981, de la part du budget de la justice dans le budget de l'Etat.

Part du budget de la justice dans le budget de l'Etat
(1981-2004)

(en %)



Source : Chancellerie

B. BUDGET DE LA JUSTICE POUR 2004 : RECRUTEMENTS ET TRAVAUX

1. Fonctionnement (+ 4,8 %) et créations brutes d'emplois (+ 2.175)

En 2004, les moyens de fonctionnement et d'intervention du budget de la justice seront en augmentation de 4,8 %. Ces moyens supplémentaires permettront notamment de faire face aux coûts de recrutement, de rémunération et d'installation liés aux **2.175 créations brutes d'emplois** prévues dans ce budget.

Ces créations d'emplois vont augmenter les effectifs du ministère de plus de 3,14 %, alors que les effectifs budgétaires de l'Etat baissent globalement de 0,2 %. De fait, le budget de la justice bénéficie de la plus forte hausse des effectifs des différents départements ministériels.

Evolution du nombre d'emplois au ministère de la justice

	2003	2004	Evolution
Créations d'emplois			
- brutes	2.206	2.199	+ 8,53 %
- nettes	2.042	2.175	+ 6,51 %
Effectifs budgétaires	69.215	71.390	+ 3,14 %

Source : Chancellerie

2. La poursuite du plan d'investissement (+ 49 % pour les AP)

L'effort d'investissement reste très soutenu en 2004 : les autorisations de programme (AP) augmentent de près de 50 % par rapport à 2003, année au cours de laquelle on avait déjà enregistré un doublement du montant des investissements nouveaux projetés.

Compte tenu des délais de réalisation des travaux projetés, les dépenses en capital augmentent moins vite (+ 6 %) en 2004.

Cet effort d'investissement soutenu permet, en dépit de l'augmentation des charges de personnel liées aux recrutements récents et futurs, de **maintenir les dépenses en capital à 6 % du budget** pour 2004.

Structure du budget de la justice - Comparaison 2002-2003-2004

(en millions d'euros)

	2002		2003		2004	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Dépenses ordinaires	4.497	96 %	4.734	94 %	4.962	94 %
Dépenses en capital	191	4 %	302	6 %	322	6 %
Total	4.688	100 %	5.036	100 %	5.283	100 %

C. LE DEUXIÈME BUDGET DE LA PROGRAMMATION QUINQUENNALE POUR LA JUSTICE

Le présent budget constitue la concrétisation de la deuxième étape d'une programmation des moyens de la justice sur les cinq années qui correspondent à la présente législature (2003-2007).

1. La programmation quinquennale pour 2003-2007

La programmation quinquennale sur 2003-2007¹, votée par le Parlement en juillet 2002, prévoit des moyens supplémentaires considérables pour cinq budgets successifs :

- la création de 10.100 emplois supplémentaires d'ici à 2007, dans les services de la justice, soit une **augmentation de 15 %** par rapport aux effectifs actuels,

- un montant supplémentaire de 1,75 milliard d'euros d'autorisations de programme, ce qui reviendra à **doubler le niveau moyen annuel des investissements** du ministère de la justice.

Le montant cumulé de l'enveloppe financière destinée à financer ces emplois et ces investissements supplémentaires, ainsi que des mesures d'accompagnement, s'établit à 3,65 milliards d'euros pour 2003-2007 (2,775 milliards d'euros en dépenses ordinaires et 875 millions d'euros en dépenses en capital).

2. 2003 et 2004 : le respect des engagements

En 2003, l'effort réalisé dans le budget de la justice était en parfaite concordance avec la programmation quinquennale : un doublement de l'effort d'investissement et un cinquième des recrutements prévus.

¹ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

Un effort particulièrement important en matière d'investissement et de recrutement

(en millions d'euros)

	Effort 2003	Effort 2004	Effort 2003-2007
Dépenses ordinaires	237 (+ 5,3 %)	247 (+ 4,8 %)	2.775
Dépenses en capital (crédits de paiement)	111 (+ 58,1 %)	14 (+ 6,1 %)	875
Autorisations de programme	344 (+ 95 %)	543 (+ 49 %)	1.750
Effectifs	2.042 (+ 3 %)	2.175 (+ 3,14 %)	10.100 (+ 15 %)

Source : Chancellerie

En 2004, les recrutements sont supérieurs au cinquième des recrutements prévus sur cinq ans car s'est ajoutée, à la volonté du gouvernement de respecter la programmation quinquennale pour chacune des grandes missions du ministère, la nécessité de donner à l'administration pénitentiaire les moyens de maîtriser la croissance des effectifs de détenus.

Plus de deux cinquièmes des emplois prévus dans la programmation sont créés en 2003-2004

Emplois créés	Prévu 2003	Prévu 2004	Prévu 2003-2007	Réalisation 2003 + 2004
Magistrats	180	150	950	34 %
Fonctionnaires et agents des services judiciaires	520	559	3.500	31 %
Personnels de l'administration pénitentiaire	870	1.111	3.740	53 %
Personnels de la protection judiciaire de la jeunesse	314	234	1.250	44 %
Administration centrale et CNIL	40	46	180	48 %
Justice administrative	100	97	480	41 %
Total	2.024	2.197	10.100	42 %

Source : Chancellerie

En matière d'investissement, le budget 2004 prévoit une nouvelle forte augmentation (+ 49 %) du montant des autorisations de programme après le quasi-doublement (+ 95 %) opéré en 2003. L'effet cumulé de ces fortes ouvertures d'autorisations de programme sur 2003 et 2004 **a permis de mettre en place plus de la moitié des autorisations de programme prévues.**

**Plus de la moitié des autorisations de programme prévues dans la programmation
sont mises en place en 2003-2004**

(en millions d'euros)

Autorisations de programme⁽¹⁾	Prévu 2003	Prévu 2004	2003-2004	Réalisation 2003 + 2004
Services judiciaires	40	78	277	43 %
Administration pénitentiaire	295	441	1.313	56 %
Protection judiciaire de la jeunesse	11	5,5	55	30 %
Administration centrale	37	3,5	45	90 %
Justice administrative	12	15,4	60	46 %
Total	395	543,4	1.750	54 %

Source : Chancellerie

(1) Hors autorisations de programme à ouvrir au titre de programmes déjà lancés.

**Quant aux crédits de paiement, ils augmentent faiblement
(+ 6,1 %) après une forte augmentation (+ 58,1 %) en 2003.**

II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

Le budget de la justice comprend **cinq agrégats** qui recouvrent les crédits des trois grandes missions du ministère (justice judiciaire, service public pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse), ceux du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, et enfin ceux de l'administration générale du ministère.

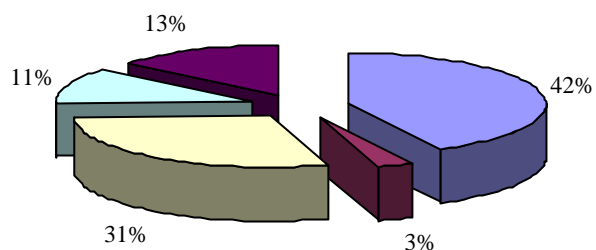
Evolution des crédits et des effectifs par agrégat entre 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	Crédits			Effectifs		
	2003	2004	Evol.	2003	2004	Evol.
Services judiciaires	2.123	2.222	+ 4,7 %	28.227	28.889	+ 2,4 %
Conseil d'Etat et juridictions administratives	153	170	+ 11,1 %	2.541	2.632	+ 3,6 %
Services pénitentiaires	1.493	1.608	+ 7,8 %	28.590	29.700	+ 3,9 %
Services de la protection judiciaire de la jeunesse	566	587	+ 3,8 %	7.753	7.956	+ 2,6 %
Administration générale	703	696	- 1,0 %	2.104	2.213	+ 5,2 %
Total	5.037	5.283	+ 4,9 %	69.215	71.390	+ 3,14%

Source : Chancellerie

Répartition des crédits 2004 par agrégat



- Services judiciaires
■ Services pénitentiaires
■ Administration générale
- Conseil d'Etat et juridictions administratives
■ Services de la protection judiciaire de la jeunesse

A. LES SERVICES JUDICIAIRES

Cet agrégat regroupe les moyens des juridictions de l'ordre judiciaire, du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) et de l'Ecole nationale des greffes (ENG).

Les moyens des services judiciaires en 2002, 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004
Dépenses ordinaires (1)	1.923	2.017 (+ 4,9 %)	2.103 (+ 4,3 %)
Dépenses en capital (2)	79	105 (+ 32,9 %)	119 (+ 12,8 %)
Total crédits de paiement (1) + (2)	2.003	2.122 (+ 5,9 %)	2.222 (+ 4,7 %)
Autorisations de programme	84	257 (+ 206 %)	309 (+ 20 %)
Nombre d'emplois	27.601	28.227 (+ 2,3 %)	28.889 (+ 2,4 %)

Source : Chancellerie

1. Renforcement des moyens humains des juridictions judiciaires (+ 709 emplois)

Après une augmentation des emplois dans les services judiciaires de 2,3 % en 2003 par rapport à 2002, le budget pour 2004 prévoit une augmentation similaire (+ 2,4 %) grâce à la **création de 709 emplois** se répartissant de la manière suivante :

- 150 emplois de magistrats ;
- 79 emplois de greffiers en chef ;
- 350 emplois de greffiers ;
- 60 emplois de secrétaires administratifs¹ ;
- 48 agents de catégorie C ;
- 2 bibliothécaires adjoints ;
- et 20 contractuels.

L'effectif total des services judiciaires s'établira à **28.889 en 2004**, dont 7.434 magistrats, 21.455 fonctionnaires ainsi que plus de 20.000 juges non professionnels bénévoles ou rémunérés à la vacation, assistants et agents de justice.

Objet des créations d'emplois

	Magistrats	Fonctionnaires	Contractuels
Réduction des délais de traitement des affaires civiles et pénales	80	202 greffiers 49 agents de catégorie C	8
Développement des personnels placés	28	15 greffiers en chef 50 greffiers	
Fonctions d'assistance des magistrats		55 greffiers	
Maîtrise des politiques publiques	3	8 agents de catégorie C	
Amélioration du suivi des comptes de tutelles		7 greffiers	
Renforcement de la Cour de cassation		6 greffiers en chef	
Accompagnement de la justice de proximité		20 greffiers 17 agents de catégorie C	
Renforcement des fonctions de formation et d'administration		9 greffiers en chef 60 secrétaires adm. 2 bibliothécaires adjoints	12
Meilleure exécution des décisions pénales	27	4 greffiers 23 agents de catégorie C	
Traitement de la délinquance des mineurs	12	12 greffiers	
TOTAL	150	539	20

Source : Chancellerie

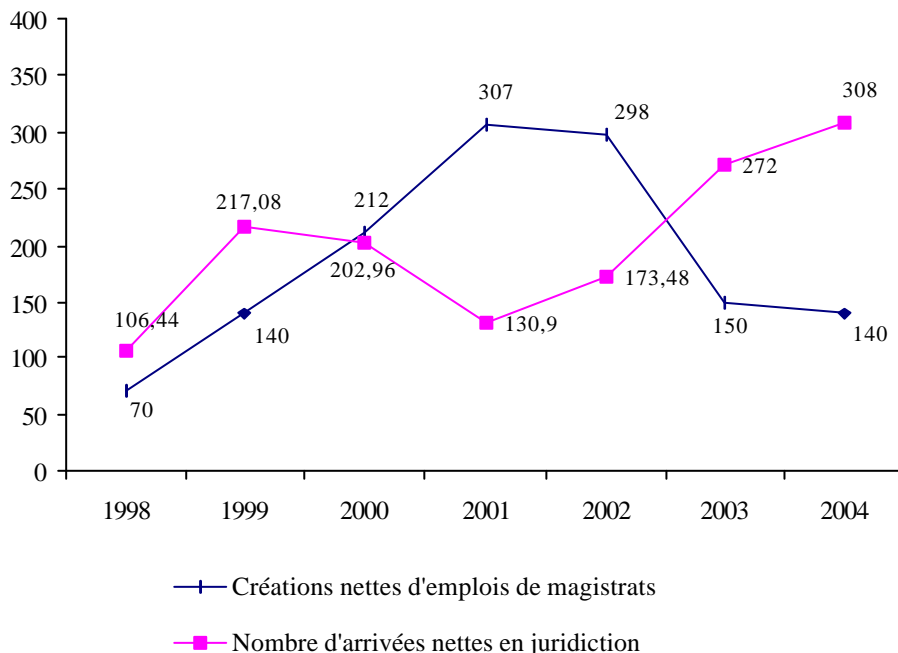
¹ Dont la création permettra de décharger la charge de travail pesant sur certains greffiers.

La question des vacances d'emplois

Il faut conserver à l'esprit que les créations d'emplois, par exemple de magistrats, décidées dans les budgets pour 2003 et 2004 ne se concrétiseront dans les juridictions que plus de deux ans et demi après le vote du budget, compte tenu des délais de formation des futurs magistrats. Depuis 2002, d'après les services du ministère, les emplois créés en loi de finances ne sont désormais localisés qu'au fur et à mesure de la prise de fonction effective des personnels en juridiction, afin que l'annonce d'une création d'emploi corresponde à un renfort réel en personnel. Cette nouvelle approche évite de créer des vacances dans chaque juridiction, qui en perturbent le fonctionnement. C'est ainsi qu'il demeurait, au 2 septembre 2003, 450 emplois budgétaires de magistrats non encore localisés dans les juridictions : ils le seront au fur et à mesure des besoins, pour accompagner les arrivées effectives des nouveaux magistrats dans les juridictions.

Votre rapporteur spécial estime en outre nécessaire, au moment de l'annonce des créations d'emplois, de bien indiquer quels sont les délais de recrutement et de formation liés à ces créations d'emplois, afin d'éviter un trop grand décalage entre les effets d'annonce et la réalité de terrain.

**Créations nettes d'emplois de magistrats
et arrivées nettes en juridiction**



Source : Chancellerie

Par ailleurs, **4 millions d'euros** sont inscrits¹ pour permettre le recrutement de 935 juges de proximité en 2004.

Le recrutement des juges de proximité

Le recrutement de 3.300 juges de proximité sur 5 ans constitue l'une des priorités du ministère de la justice. **La loi organique du 26 février 2003** a fixé les règles statutaires qui leur sont applicables, en matière de recrutement, de nomination, de formation, d'incompatibilité et de discipline. Le décret d'application a été publié au Journal Officiel du 17 mai 2003. Une circulaire d'application a été adressée à l'ensemble des chefs de cour d'appel le 19 mai 2003. Les cours d'appel ont reçu à ce jour plus de 2.000 dossiers de candidature.

Le Conseil supérieur de la magistrature s'est réuni le 22 juillet pour examiner les dossiers retenus. Sur les **32 candidats présentés**, 19 ont reçu un avis conforme du Conseil et 13 seront soumis à un stage probatoire à l'issue duquel le Conseil rendra un avis définitif. Pour la période allant de septembre 2003 à décembre 2004, 750 nouveaux dossiers de candidatures seront soumis au Conseil supérieur de la magistrature.

Compte tenu des recrutements de juges de proximité plus lents que prévu, les crédits de vacations prévus seront bien suffisants en 2004. En matière de fonctionnement il est prévu d'allouer à chaque juge de proximité un ordinateur portable. Quant à leur logement dans les tribunaux, il est prévu d'une manière générale l'attribution d'un bureau pour quatre juges.

Le calcul de la vacation des juges de proximité

Les juges de proximité sont payés à la vacation avec un maximum par mois de 1.053 euros brut et par an de 9.268 euros brut. La vacation est rémunérée 70,21 euros brut, le service d'une audience étant tarifé à 3 taux de vacation. Une demi-journée de présence au tribunal pour le traitement des injonctions de payer, ordonnances pénales, etc. est rémunérée à 1 taux de vacation.

2. Amélioration de la situation des personnels

L'année 2004 est l'année d'achèvement de la **réforme statutaire des greffiers**². Cette réforme est financée grâce aux provisions inscrites dans les lois de finances antérieures, pour un coût budgétaire total de 9,4 millions d'euros.

Les transformations d'emplois concerneront en 2004 :

¹ Chapitre 31-96.

² Cette réforme prévoit la mise en œuvre pour le corps des greffiers d'un classement indiciaire intermédiaire composé de deux grades ainsi que la mise en place de l'attribution d'une nouvelle bonification indiciaire pour 390 emplois de greffiers.

- 950 emplois d'agents administratifs, transformés en adjoints administratifs (4^{ème} tranche du plan de transformation initié en 2001) ;

- 132 emplois d'agents de service technique de 2^{ème} classe, transformés en agents administratifs de 2^{ème} classe ;

- 4 emplois de chefs de tribunaux de première instance (de Papeete et Nouméa), classés en échelle B *bis*.

Les mesures indemnitaires prévues en 2004 concernent :

- l'extension en année pleine de la mesure de **revalorisation indemnitaire des magistrats** intervenue le 1^{er} octobre 2003 (+ 4 points, soit 9,11 millions d'euros en 2004) et déjà partiellement financée sur le budget 2003 ;

- une **nouvelle revalorisation de l'indemnité de fonction** à compter du 1^{er} octobre 2004 (+ 4 points, faisant passer le taux indemnitaire moyen de 41 à 45 %) ;

Les revalorisations indemnitaires des magistrats

L'objectif des revalorisations des taux de prime des magistrats de l'ordre judiciaire est d'aboutir à leur alignement avec ceux des deux autres catégories de magistrats, les magistrats administratifs (dont le taux est de 47,75 %) et les magistrats financiers des chambres régionales des comptes (qui sont à 50 % de taux de prime). Cette revalorisation s'accompagne également d'un alignement en matière de rémunération au mérite qui existe déjà tant pour les magistrats administratifs que pour les magistrats financiers (*cf. infra*).

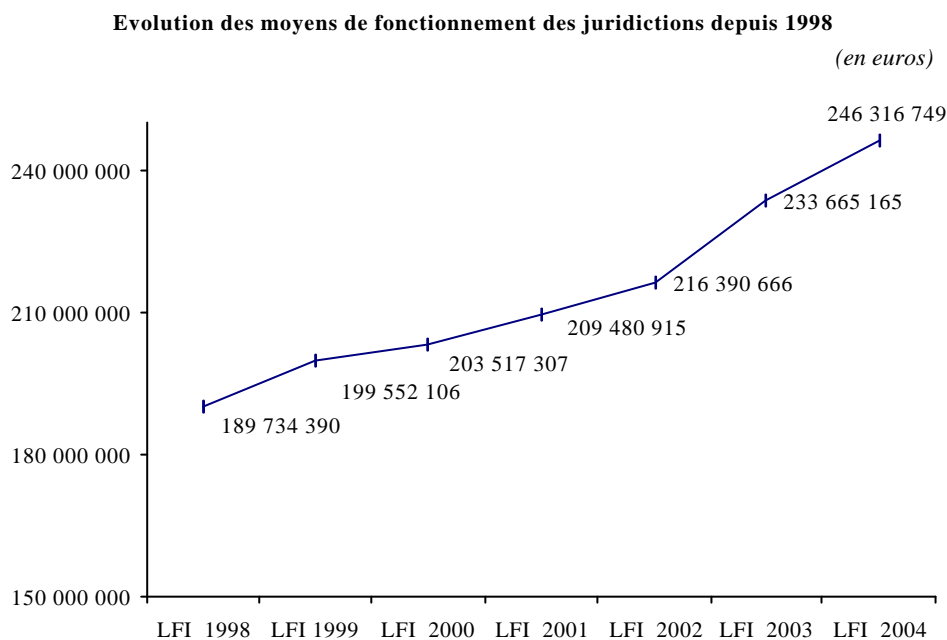
- la **revalorisation du complément indemnitaire servi aux magistrats chargés de la lutte anti-terroriste et l'instauration de l'équivalent pour les fonctionnaires des services concernés** (0,072 million d'euros) ;

- la **revalorisation du régime indemnitaire des personnels de catégorie C des greffes** à compter du 1^{er} janvier 2004 (+ 1 point, faisant passer le taux indemnitaire de 21 à 22 %).

La **nouvelle bonification indiciaire « encadrement supérieur »** pour certains magistrats de l'ordre judiciaire est à l'origine d'une provision de 0,867 million d'euros.

3. Amélioration du fonctionnement des juridictions

Les crédits de fonctionnement poursuivent une forte progression observable depuis plusieurs années : après avoir progressé de 14 % au cours des années 1998-2002, en 2003-2004 ils progressent à nouveau de 13,8 %.



Source : Chancellerie

Dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, des crédits supplémentaires d'un montant de 12,652 millions d'euros sont ainsi prévus pour les moyens de fonctionnement et de formation des services judiciaires¹ en 2004, afin de :

- **renforcer la sécurité** des juridictions (1 million d'euros) ;
- **accompagner les recrutements** prévus en 2004 (1,96 million d'euros) ;
- accompagner les **recrutements des juges de proximité** (0,7 million d'euros après le 0,4 million d'euros de mesures nouvelles dégagé en 2003) ;
- mettre en service de nouveaux bâtiments judiciaires (1,69 million d'euros) ;
- développer la **visio-conférence** (0,5 million d'euros) ;

¹ Chapitre 37-92 qui augmente de 5,41 % en 2004.

Le développement de la visio-conférence

La loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne a inséré dans le code pénal un article 706-71 permettant l'usage de la visio-conférence en matière pénale, mais uniquement pour l'audition ou l'interrogatoire de personnes en cours d'enquête ou d'instruction, ou pour le recours à des interprètes. Cette disposition, adoptée de façon temporaire jusqu'au 15 novembre 2003, a été rendue définitive par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice. Cette même loi a étendu la possibilité de recourir à la visio-conférence pour ordonner des prolongations de garde à vue, lorsque la présentation de la personne devant le magistrat ordonnant cette prolongation est obligatoire. **Le projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité** propose en outre une deuxième extension du dispositif, permettant l'utilisation de la visio-conférence pour statuer sur les contentieux en matière de détention provisoire, devant le juge des libertés et de la détention, la chambre de l'instruction ou les juridictions de jugement, pour les faits de criminalité organisée, en cas de risque d'évasion ou de troubles à l'ordre public. Des expérimentations seront menées en 2004 et au début de l'année 2005, notamment entre le pôle antiterroriste de Paris et 16 sites pénitentiaires, les sites de Roissy et de Bobigny ainsi que les 7 juridictions régionales spécialisées et 39 sites pénitentiaires.

Source : Chancellerie

- développer **l'informatique déconcentrée** (5 millions d'euros) ;
- former les personnels de greffe (0,3 million d'euros) ;
- ajuster la **dotation des locations immobilières (1,5 million d'euros)**.

De coûteuses locations immobilières

La question des locations immobilières devient de plus en plus importante au sein du budget de la justice, en raison de locaux parfois trop petits et du lancement de travaux qui nécessitent de faire des locations-relais. Il faut rappeler **qu'il est indispensable que ce type de dépenses fasse l'objet de mises en concurrence systématiques** afin d'en limiter le coût pour le budget de l'Etat. C'est vrai pour les juridictions (location du carré Saint-Germain par le tribunal de grande instance de Paris) comme pour l'administration centrale (dont plus de 80 % des locaux sont en location).

S'agissant des dépenses d'informatique et de télématique des services judiciaires¹, 2,2 millions d'euros supplémentaires sont prévus.

La dotation de l'Ecole nationale de la magistrature² est abondée de 3,2 millions d'euros.

¹ Chapitre 34-05 article 20.

² Chapitre 36-10 article 21, dont 2,16 millions d'euros au titre des mesures d'ajustement et 0,996 million d'euros au titre des moyens nouveaux (0,296 million d'euros pour la création de 6 emplois, 0,54 million d'euros au titre de moyens nouveaux de fonctionnement, 0,085 million

4. Crédits en faveur de l'aide juridique

L'accès au droit et à la justice constitue le quatrième axe de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002.

Le rapport déposé en mai 2001 par la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice présidée par M. Paul Bouchet a mis en évidence des dysfonctionnements dans le régime actuel de l'aide juridictionnelle. Le précédent gouvernement avait déposé sur le bureau du Sénat un projet de loi¹ que l'actuel gouvernement n'a pas souhaité reprendre à son compte, préférant apporter « *des améliorations notables (au régime de l'aide juridictionnelle) grâce à des mesures ciblées afin de corriger progressivement les inégalités et dysfonctionnements constatés* »².

En 2004, la dotation budgétaire (qui était de 291,994 millions d'euros en 2003) s'établit à 291,214 millions d'euros, une légère diminution qui s'explique par les éléments exposés ci-après.

Composantes de l'évolution de la dotation budgétaire entre 2003 et 2004

(en millions d'euros)

Mesures acquises	
Prise en compte de la baisse des admissions à l'aide juridictionnelle et de la montée en charge plus progressive que prévue des réformes de 2000 et 2001	- 23
Revalorisation des coefficients du barème de rétribution des avocats ³	+ 11,3
Extension des protocoles d'assistance des victimes	+ 0,07
Exclusion de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation de logement sociale (ASL) de l'appréciation des ressources du demandeur de l'aide juridictionnelle ⁴	+ 2,85
Moyens nouveaux	
Revalorisation du montant de l'unité de valeur de référence ⁵	4,5
Provision en vue de l'extension du champ de la représentation obligatoire devant la Cour de cassation	0,5
Provision destinée à financer les frais résultant de l'ouverture d'une nouvelle procédure judiciaire dite de « rétablissement personnel » aux ménages surendettés	3

Source : Chancellerie

d'euros au titre de la revalorisation indemnitaire des magistrats et 0,067 million d'euros au titre des crédits de vacation).

¹ Projet de loi relatif à l'accès au droit et à la justice n° 257 (2001-2002), déposé au Sénat le 20 février 2002.

² Réponse au questionnaire budgétaire.

³ En 2003, le financement de cette mesure est assuré en gestion.

⁴ Un décret est en cours de préparation.

⁵ Voir ci-après le commentaire de l'article 79 rattaché au budget de la justice.

Votre rapporteur spécial se félicite que le projet de budget tienne compte de la diminution des admissions à l'aide juridictionnelle. **Cette prise en compte devrait permettre de réduire le décalage existant entre les budgets votés et les dépenses constatées.**

Décalage entre dépenses constatées et dotation budgétaire (1997-2002)

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dotation budgétaire	185,12	190,61	220,09	218,55	226,18	227,63
Dépenses constatées	184,17	189,15	197,47	188,05	202,19	219,67
Décalage	0,95	1,46	22,62	30,5	23,99	7,96

Source : Chancellerie

5. Opérations immobilières

Les investissements judiciaires sont actuellement dans une période de « creux » : beaucoup sont en études préalables et peu en phase d'achèvement des travaux ce qui nécessite le déblocage d'autorisations de programme mais de peu de crédits de paiement.

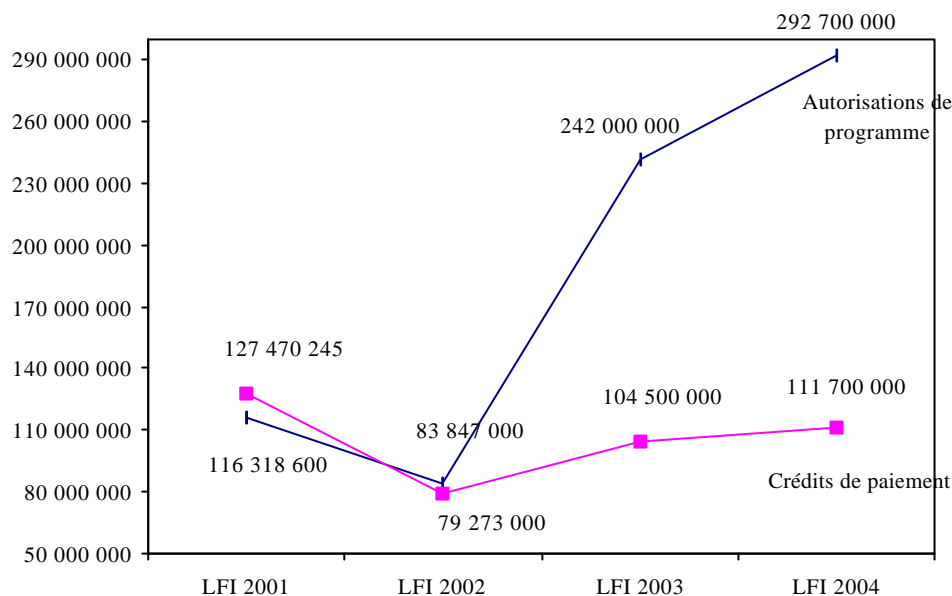
308,7 millions d'euros d'autorisations de programme sont prévus en 2004 sur les titres V et VI (+ 20 % par rapport à 2003), dont 78 millions d'euros au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

118,7 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus sur les titres V et VI (+ 13 % par rapport à 2003), dont 13 millions d'euros au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice. La Chancellerie indique elle-même dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial que ce montant *« pourrait se révéler insuffisant pour assurer les ordonnancements et mandatements des derniers mois de la gestion si tous les chantiers connaissent le rythme d'avancement programmé »*.

Si l'on en considère que les dépenses du titre V qui représentent la quasi-totalité des crédits d'équipement de la justice, leur évolution est la suivante.

Evolution des crédits de paiement des services judiciaires (titre V)

(en euros)



Source : Chancellerie

Communication en Conseil des ministres du 26 février 2003 sur les projets de construction et de rénovation des palais de justice

Le 26 février 2003, M. Pierre Bédier, secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers auprès du garde des sceaux, a fait une communication en Conseil des ministres relative aux projets de construction et de rénovation des palais de justice, en insistant sur quatre points :

- « un effort financier exceptionnel » : les 277 millions d'euros d'autorisations de programme prévus par la loi de programmation permettent de porter à 1.227 millions d'euros l'effort global sur cinq ans pour la construction et la rénovation des palais de justice ;

- « des objectifs de programmation judiciaire ambitieux » : l'objectif poursuivi est de doter l'institution judiciaire d'équipements modernisés améliorant son efficacité ;

- « une approche méthodologique originale de la programmation budgétaire » : une démarche de programmation pluriannuelle a été mise en œuvre au début des années 1990 pour quantifier et définir les priorités. Elle a permis d'élaborer 26 schémas directeurs départementaux qui, depuis, n'ont jamais été mis à jour. C'est pourquoi un **programme 2003** (poursuite des opérations engagées et lancement de nouvelles opérations pour assurer une consommation régulière des crédits) et un **nouveau programme pluriannuel** va être élaboré (mise à jour des 26 schémas et confection des schémas dans les départements qui n'en sont pas dotés). Chaque fois que cela sera possible, **l'échelon déconcentré** sera privilégié,

- « **une approche spécifique** » pour le **TGI de Paris** : un établissement public permettra de piloter le projet de TGI et la restructuration concomitante des espaces libérés dans le Palais de justice de l'Ile de la Cité. Une expertise est en cours pour actualiser les besoins à l'horizon 2020 et fournir une première analyse des surfaces nécessaires.

B. LE CONSEIL D'ETAT ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Cet agrégat regroupe les moyens du Conseil d'Etat, des sept cours administratives d'appel, des trente-cinq tribunaux administratifs et d'un conseil du contentieux à Wallis-et-Futuna.

Crédits de paiement et autorisations de programme de l'agrégat Conseil d'Etat et juridictions administratives en 2002, 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004
Dépenses ordinaires	139	149 (+ 7,2 %)	158 (+ 6,5 %)
Dépenses en capital	5	4 (- 4,8 %)	12 (+ 156,8 %)
Total crédits de paiement	143	153 (+ 6,8 %)	170 (+ 11,1 %)
Autorisations de programme	7	12 (+ 75,7 %)	15 (+ 25,4 %)
Nombre d'emplois	84	100	97

Source : Chancellerie

Le budget du Conseil d'Etat et des juridictions administratives pour 2003 s'inscrit dans les objectifs de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (ramener à un an l'ensemble des délais de jugement en matière administrative) **en donnant des moyens humains et financiers pour une justice administrative plus rapide et plus efficace** : augmentation des effectifs de magistrats et de fonctionnaires, recrutements d'assistants de justice, création de quatre nouvelles juridictions administratives, réhabilitation et extension de juridictions, amélioration du parc informatique.

1. Renforcement des moyens humains (+ 97 créations d'emplois)

97 créations d'emplois sont prévues, dont 12 pour le Conseil d'Etat et 85 pour les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.

Des contrats d'objectifs pour la justice administrative

Depuis le 9 décembre 2002, des contrats d'objectifs¹ ont été signés entre le Conseil d'Etat et les présidents des cours administratives d'appel et ce dispositif pourrait être étendu aux tribunaux administratifs qui le souhaitent.

Au titre des contrats signés, 100 emplois de magistrats administratifs seront créés de 2003 à 2007 dans les cours administratives d'appel, soit une augmentation de près de 60 % de l'effectif budgétaire. Il faut y ajouter, sur la même période, la création de 127 emplois d'agents de greffe et l'adjonction d'assistants de justice (un par chambre ou formation de jugement). Cet important renforcement des effectifs sera accompagné de l'attribution des moyens matériels adéquats et de l'exécution des travaux immobiliers d'extension nécessaires.

En contrepartie, les cours s'engagent sur les objectifs suivants : juger près de deux fois plus d'affaires en 2007 qu'en 2002 (26.000 contre 13.500) ; augmenter le nombre moyen annuel d'affaires réglées par magistrat de 83 (en 2002) à 96 (en 2007), et hors ordonnances de 61 (2002) à 75 (2007) ; faire passer le délai théorique d'élimination du stock² de 3 ans et 1 mois (2002) à 1 an et 1 mois (2007).

Source : Chancellerie

2. Amélioration de la situation des personnels

De nombreux pyramidages statutaires et transformations d'emplois sont prévus³.

Un abondement de 0,963 million d'euros est inscrit pour les mesures indemnitaires⁴. La mise en place de la nouvelle bonification indiciaire « encadrement supérieur » compte tenu des créations d'emplois intervenues en 2003 s'élève à 0,015 million d'euros.

¹ Ces contrats définissent les moyens supplémentaires attribués à la juridiction, en contrepartie desquels elle s'engage à améliorer l'efficacité de ses méthodes de travail et la rapidité dans le traitement des dossiers (sous forme d'objectifs de fin de période).

² Compte tenu d'une augmentation des entrées de 5 % par an.

³ Transformation d'un emploi d'attaché principal de 2^{ème} classe en emploi de chef de service dans les juridictions administratives ; transformation d'un emploi de secrétaire administratif de classe normale en un emploi de contrôleur technique des services techniques du ministère de l'intérieur ; transformation d'un emploi d'aide de bibliothèque en un emploi de magasinier spécialisé de 1^{ère} classe ; transformation de dix emplois d'agents administratifs en dix emplois d'adjoints administratifs ; transformation de quatre emplois de conducteur automobile de 2^{ème} catégorie en un emploi de chef de garage, deux emplois de conducteur hors catégorie et un emploi de conducteur de 1^{ère} catégorie.

⁴ Augmentation de la dotation indemnitaire des membres du Conseil d'Etat pour un montant de 0,355 million d'euros ; complément en année pleine de la revalorisation indemnitaire intervenue au 1^{er} juillet 2003 (taux porté à 45 %) ; revalorisation indemnitaire prévue au 1^{er} juillet 2004 (taux porté à 47,75 %).

3. Augmentation des moyens de fonctionnement (+ 3,59 millions d'euros)

Sur un total de 27,5 millions d'euros en 2004, **3,59 millions d'euros de moyens nouveaux**¹ sont prévus dont plus de la moitié (1,91 million d'euros) pour l'informatique.

Par ailleurs, les crédits de vacation² augmentent pour permettre :

- le **recrutement de 15 assistants de justice** dans les juridictions administratives (pour un montant de 0,095 million d'euros) ;

- de couvrir les besoins en matière d'indemnisation du chômage des agents vacataires des juridictions administratives (0,045 million d'euros).

4. Amélioration de l'équipement des juridictions administratives

15,4 millions d'euros d'autorisations de programme sont prévus pour le Conseil d'Etat (2,54 millions d'euros)³ et les cours et tribunaux administratifs (12,86 millions d'euros)⁴. 12,2 millions d'euros de crédits de paiement sont également prévus.

¹ Chapitre 34-51 en augmentation de 9,37 %.

² Chapitre 31-96 en augmentation de 0,14 million d'euros.

³ Restauration de la salle des conflits, restauration de l'aile Napoléon, création de surfaces de travail ; travaux d'accessibilité aux handicapés dans l'aile Valois.

⁴ Travaux de restructuration de la cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux (2 millions d'euros) ; travaux d'aménagement de la cour administrative d'appel de Nantes (0,3 million d'euros) ; projet de création de surface pour la CAA de Paris (1,31 million d'euros) ; aménagement de la CAA de Versailles (1 million d'euros) ; travaux d'extension du tribunal administratif de Besançon (2 millions d'euros) ; travaux de restructuration du TA de Châlon-en-Champagne (1,2 million d'euros) ; aménagement des locaux du TA de Dijon (0,15 million d'euros) ; travaux d'extension du TA de Grenoble (1,5 million d'euros) ; travaux de restructuration du TA de Nantes (0,3 million d'euros) ; rationalisation des espaces de travail du TA de Paris (0,5 million d'euros) ; extension des locaux du TA de Pau (0,5 million d'euros) ; aménagement des locaux du TA de Rennes (1 million d'euros) ; relogement de la juridiction du TA de Rouen (1 million d'euros) ; aide à la programmation (0,1 million d'euros).

C. LES SERVICES PÉNITENTIAIRES

Les moyens des services pénitentiaires en 2002, 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004
Dépenses ordinaires	1.282	1.342 (+ 4,7 %)	1.435 (+ 6,9 %)
Dépenses en capital	103	150 (+ 46,2 %)	174 (+ 15,5 %)
Total crédits de paiement	1.385	1.493 (+ 7,8 %)	1.608 (+ 7,7 %)
Autorisations de programme	259	374 (+ 44,4 %)	688 (+ 84 %)
Emplois	27.754	28.589 (+ 3 %)	29.700 (+ 3,9 %)

Source : Chancellerie

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens permettant à l'administration pénitentiaire d'assurer l'exécution des décisions pénales : la prise en charge, au sein des établissements pénitentiaires, des personnes en détention provisoire ou condamnées à une peine privative de liberté et la prise en charge, par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, des personnes relevant des actions de surveillance et d'assistance en milieu ouvert.

La loi d'orientation et de programmation a défini deux objectifs principaux pour l'administration pénitentiaire :

- mieux faire exécuter les décisions pénales, en augmentant la capacité des établissements et en renforçant leur sécurité,

- améliorer le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants, en créant de nouveaux établissements pour mineurs et en améliorant les quartiers pour mineurs existants.

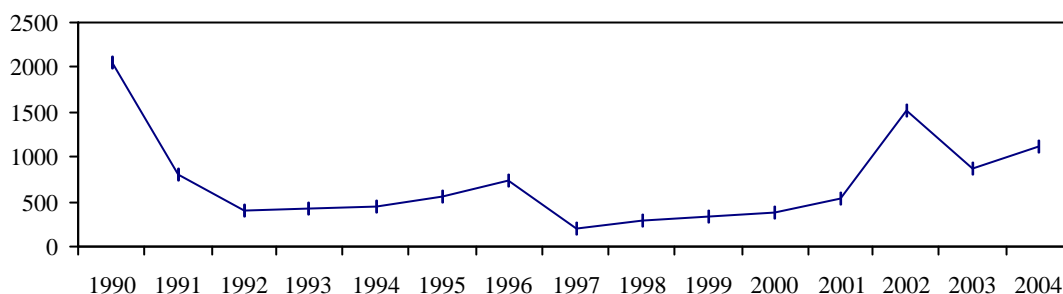
Il s'agit aussi de **faire face à l'augmentation de la population pénale** qui atteignait 55.407 personnes au 1^{er} janvier 2003 pour 47.971 places disponibles seulement, soit un **taux de sur-occupation de 115,5 %**.

Au 1^{er} août 2003, le nombre de détenus était de 59.169 dont 21.028 prévenus et 38.141 condamnés.

1. Renforcement des moyens humains des établissements (+ 1.111 créations d'emplois)

1.111 créations d'emplois sont prévues en 2004, dont **707 emplois de surveillants** (soit 64 % du total).

Les créations d'emplois depuis 1990 dans les services pénitentiaires



Source : Chancellerie

Par ailleurs, une mesure de 0,37 million d'euros en crédits de vacation¹ est prévue afin d'avoir **recours à d'anciens personnels pénitentiaires** ayant cessé d'exercer leurs fonctions du fait de leur départ en retraite, en appui à la formation.

Au total, en 2004, l'administration pénitentiaire bénéficiera de **29.700 emplois**, dont 23.065 personnels de surveillance et 2.107 personnels d'insertion et de probation.

2. Amélioration de la situation des personnels

Une provision de 2,9 millions d'euros est prévue en faveur des réformes statutaires de certains personnels de l'administration.

0,474 million d'euros sont prévus pour des pyramidages statutaires et des transformations d'emplois liées aux besoins des services².

¹ Chapitre 31-96.

² Transformation de 4 emplois d'attachés en 4 emplois d'attachés principaux de 2^{me} classe ; transformation de 6 emplois de secrétaires administratifs de classe supérieure en 6 emplois de secrétaires administratifs de classe exceptionnelle ; transformation de 2 emplois de directeur technique de 2^{me} classe en 2 emplois de directeurs techniques de 1^{re} classe ; transformation de 50 emplois d'agents administratifs en adjoints administratifs (4^{me} tranche du plan de transformation initié en 2001) ; transformation de 2 emplois de directeurs hors classe en 2 emplois fonctionnels de directeurs des services pénitentiaires.

7,2 millions d'euros sont prévus pour poursuivre la mise en œuvre de **l'aménagement et de la réduction du temps de travail**.

D'autres mesures de revalorisations indemnitaires sont inscrites au budget :

- revalorisation de **l'indemnité de responsabilité** allouée aux personnels de direction (0,2 million d'euros) ;

- revalorisation du régime indemnitaire des personnels **de service social** (0,44 million d'euros) ;

- revalorisation de la **prime de sujétion spéciale** pour les personnels de direction, les directeurs techniques, les personnels administratifs et d'insertion (1,075 million d'euros) ;

- mise en place de l'indemnité exceptionnelle compensatrice liée aux fermetures d'établissements (0,137 million d'euros) ;

- revalorisation pour les fonctions spécialisées des personnels de surveillance (0,254 million d'euros).

3. Amélioration du fonctionnement des établissements

De nombreuses mesures nouvelles sont prévues :

- ajustement des crédits de fonctionnement des établissements à gestion mixte avec en particulier l'ouverture en 2004 de **deux nouveaux établissements, Toulon et Liencourt (12,84 millions d'euros)** ;

- ajustement des crédits relatifs à la cotisation vieillesse des détenus employés au service général (0,25 million d'euros) ;

- **ajustement des crédits de fonctionnement à l'évolution de la population carcérale (15,94 millions d'euros)** ;

- ajustement des crédits de fonctionnement au regard du taux d'inflation (1,469 million d'euros) ;

- mise en place des équipements nécessaires à la constitution des **équipes régionales d'intervention et de sécurité** (1,054 million d'euros) ;

Les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS)

La création des ERIS a été décidée en février 2003 suite à une série de tentatives d'évasions particulièrement violentes. Elles seront spécialement formées et équipées pour agir en cas de tensions dans un établissement pénitentiaire. Une ERIS est constituée d'une vingtaine de surveillants encadrés par des personnels pénitentiaires gradés. Dix équipes, composées au total de 210 agents pénitentiaux issus du corps des surveillants, ont été créées et ont débuté leur formation le 1^{er} septembre 2003.

- **équipement en téléphonie sans fil ou en radio-communication** (2,3 millions d'euros) ;

- installation de **tunnels à rayons X** (0,5 million d'euros) ;

- équipement des personnels de surveillance d'une protection adaptée (1,104 million d'euros).

Au total, d'une façon générale, on observe entre 2001 et 2002 une baisse du coût de journée de détention : celui-ci passe de 61,02 euros à 57,17 euros dans les établissements à gestion mixte et de 61,43 euros à 59,43 euros dans les établissements en gestion publique. Cette baisse s'explique d'une façon générale par l'augmentation du nombre de détenus et, s'agissant spécifiquement des établissements à gestion mixte, par une limitation des coûts dans les nouveaux marchés.

L'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) bénéficie de 17 créations d'emplois (0,698 million d'euros) et de 0,19 million d'euros de crédits nouveaux pour le fonctionnement d'un nouveau bâtiment.

Une mesure nouvelle de 0,09 million d'euros¹ est prévue afin d'améliorer les conditions d'accueil des familles de personnes détenues.

Le « rapport Lemonnier » sur la sécurité dans les prisons

M. Gérard Lemonnier, ingénieur en chef des ponts et chaussées, chargé d'une mission de six mois sur la sécurité dans les prisons, a remis son rapport en juillet 2003. Il y constate la grande perméabilité des établissements pénitentiaires français : intrusions matérielles faciles, contrôles peu précis, insuffisante formation des surveillants, etc. Il rappelle l'importance primordiale du renseignement, d'une analyse des risques et préconise la création d'un « glacis » autour des établissements.

¹ Chapitre 46-01.

4. Construction et rénovation d'établissements

Les investissements pénitentiaires sont actuellement en période de « creux » : les programmes pénitentiaires, à l'exception du programme 4000 qui est en voie d'achèvement, sont en phase de démarrage, ce qui nécessite beaucoup d'autorisations de programme et peu de crédits de paiement.

688 millions d'euros d'autorisations de programme sont prévus pour les équipements pénitentiaires **dont 335 millions d'euros en faveur de la location** avec option d'achat¹.

**Le recours à la location avec option d'achat
pour la construction de 8.900 nouvelles places**

Les 335 millions d'euros d'autorisations de programme budgétés dans le présent projet de loi de finances correspondent à la mise en place de la première tranche du programme de réalisation de 8.900 nouvelles places (dans 18 établissements). Le budget global de cette opération est évalué à 890 millions d'euros (acquisitions foncières comprises), calculé sur la base de 100.000 euros la place.

Sur 173,7 millions d'euros de crédits de paiement, 106 millions d'euros sont prévus pour la création des quartiers mineurs, le lancement de la construction et de la rénovation d'établissements, le renforcement de la sécurisation des établissements.

5 millions d'euros seront affectés à l'extension de l'ENAP pour permettre l'augmentation de sa capacité de recrutement.

D. LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Les moyens humains et financiers en faveur des deux secteurs (public et habilité) de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) permettront de renforcer le dispositif de traitement des mineurs récidivistes ou violents dans des structures fermées (quartiers mineurs, centres éducatifs fermés), de développer la prévention de la récidive (milieu ouvert, réparation, classes relais) et de mettre à niveau les services de la formation et d'administration.

Il est également à l'ordre du jour de la PJJ de prendre en compte les récentes observations de la Cour des comptes pour améliorer son fonctionnement.

¹ Chapitre 57-60, article 40.

**Un rapport très critique de la Cour des comptes⁽¹⁾
sur la protection judiciaire de la jeunesse**

« La Cour constate que la PJJ reste largement *sous-administrée*, ce qui suppose une remise en cause de son organisation, de ses procédures et de ses méthodes. Elle suggère également d'éliminer les **facteurs de rigidité dans la gestion des personnels** afin de permettre une adaptation des moyens aux besoins. Enfin, elle préconise **d'améliorer le contrôle des services de l'Etat et du secteur privé et d'organiser une évaluation d'ensemble des mesures d'intervention de la PJJ**. Plus globalement, la Cour souligne la nécessité pour l'Etat de préciser le cadre juridique et l'environnement dans lequel s'insère la politique de la PJJ, cette mission supposant un engagement de l'ensemble du ministère de la justice. Elle propose également de **clarifier les relations juridiques et financières entre l'Etat et les départements**, celles-ci étant apparues peu satisfaisantes ».

⁽¹⁾ Rapport public particulier – juillet 2003

Crédits de paiement et autorisations de programme en 2002, 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004
Dépenses ordinaires	537	559 (+ 4,3 %)	576 (+ 3 %)
Dépenses en capital	3	6 (+ 103,3 %)	11 (+ 77,4 %)
Total crédits de paiement	540	566 (+ 4,8 %)	587 (+ 3,8 %)
Autorisations de programme	8	26 (+ 241,1 %)	26 (+ 0,4 %)
Créations nettes d'emplois (<i>en nombre</i>)	295	314	234

Source : Chancellerie

1. Le secteur associatif

Les crédits du secteur associatif sont abondés d'une mesure nouvelle de 6 millions d'euros correspondant à la mise en place de **9 centres éducatifs fermés** (7 en 2003).

2. Le secteur public

a) Renforcement des moyens humains du secteur public

Il faut tout d'abord remarquer que, conformément aux recommandations de la commission d'enquête du Sénat présidée par notre collègue Jean-Pierre Schosteck sur la délinquance des mineurs¹, **une sous-direction des ressources humaines et des relations sociales a été créée** au sein de la direction de la PJJ.

234 créations d'emplois sont prévues pour 2004, dont une grosse moitié (135, soit 58 %) concerne des emplois de personnels éducatifs (directeurs, éducateurs, agents techniques d'éducation). Les emplois créés permettraient l'ouverture de 3 centres éducatifs fermés (2 en 2003) et de 20 quartiers mineurs (10 en 2003). En revanche, l'ouverture des premiers établissements pour mineurs est prévue pour la fin 2006.

b) Amélioration de la situation des personnels

Deux provisions sont inscrites au projet de loi de finances pour 2004 en faveur des réformes statutaires des directeurs² (0,3 million d'euros) et des agents techniques d'éducation³ (0,03 million d'euros).

Les personnels éducatifs bénéficieront de deux mesures de pyramidage qui permettront **d'améliorer leur déroulement de carrière**⁴ pour un montant total de 0,324 million d'euros. Les autres catégories de personnels bénéficieront aussi de pyramidages statutaires et de transformations d'emplois liée aux besoins des services pour un montant total de 0,278 million d'euros⁵. 1,012 million d'euros de mesures indemnitaires est également prévu⁶.

¹ « Délinquance des mineurs : La République en quête de respect », rapport du Sénat n°340 (2001-2002).

² Révision de la grille indiciaire.

³ Configuration du corps en trois grades au lieu de quatre.

⁴ Transformation de 36 emplois d'éducateurs de 1^{ère} et 2^{ème} classes en 36 emplois de chefs de service éducatif et transformation de 36 emplois d'éducateurs de 2^{ème} classe en 36 emplois d'éducateurs de 1^{ère} classe.

⁵ Dont la transformation de 40 emplois d'agents administratifs en 40 emplois d'adjoints administratifs (il s'agit de la 4^{ème} tranche du plan de transformation des emplois d'agents administratifs en adjoint administratifs initié en 2001).

⁶ Revalorisation du régime indemnitaire des directeurs (modulation effective et individualisée pour l'ensemble des personnels de direction pour 0,33 million d'euros) ; revalorisation du régime indemnitaire des éducateurs et des agents techniques d'éducation exerçant en hébergement et quartiers mineurs (0,553 million d'euros) ; revalorisation de l'indemnité d'encadrement éducatif renforcé pour les personnels éducatifs (0,128 million d'euros).

c) Augmentation des moyens de fonctionnement

2,943 millions d'euros de moyens nouveaux sont prévus pour 2004 :

- 1,11 million d'euros pour renforcer le dispositif de traitement des mineurs récidivistes (**création en année pleine de 3 centres fermés**) ;

- 1,135 million d'euros pour ajuster les crédits de fonctionnement (locations immobilières, communications téléphoniques, etc.) ;

- 0,697 million d'euros pour **accompagner les créations d'emplois**.

d) Construction et rénovation des équipements

26 millions de nouvelles autorisations de programme sont prévus, dont 5,5 millions d'euros au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice. **Il s'agit principalement de construire des centres éducatifs fermés, ainsi que de rénover et de mettre en sécurité le parc immobilier existant.**

E. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

L'agrégat « administration générale » englobe les crédits de l'administration centrale du ministère ainsi que les dépenses au titre des pensions, de l'action sociale et de la recherche. **Y sont également rattachés les crédits de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et ceux de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCFP).**

Crédits de paiement et autorisations de programme en 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	2003	2004
Dépenses ordinaires	666	690 (%)
Dépenses en capital	37	6 (- 83,6 %)
Total crédits de paiement	703	696 (%)
Autorisations de programme	37	11,5 (- 68,9 %)
Créations nettes d'emplois (<i>en nombre</i>)	167	74

Source : Chancellerie

1. Renforcement des moyens humains de l'administration centrale (+ 72 créations d'emplois)

La régularisation des mises à disposition au sein de l'administration centrale

Le ministère de la justice se caractérise, comme l'a relevé **la Cour des comptes**, par une grande faiblesse de ses effectifs d'administration centrale (2.410 personnes composent l'administration centrale pour un effectif global de 63.500 agents, soit un ratio de 3,8 %). Or, sur ces 2.410 agents, seuls 2.028 sont inscrits comme tels au budget de la justice, les 382 autres emplois étant « prélevés » sur les emplois déconcentrés (216 agents relèvent de la direction de l'administration pénitentiaire, 96 de la direction des services judiciaires et 80 de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse).

Un plan de régularisation a été mis en œuvre depuis deux ans : il renforce les effectifs de l'administration centrale par des créations d'emplois et transfère ou transforme progressivement les emplois des services déconcentrés mis à disposition de l'administration centrale. Cette opération a porté, si l'on ne prend pas en compte les mesures de transfert des emplois de magistrats mis à disposition d'organismes externes sur le budget de l'administration centrale, sur 29 emplois en 2002, 85 en 2004 et devrait concerner 59 emplois en 2004. Parallèlement, **la connaissance des effectifs réels a progressé**, par le biais de l'adaptation et de la confrontation des différents outils utilisés, avec en particulier une mise à jour concertée des tableaux d'effectifs et des organigrammes.

Source : Chancellerie

S'agissant de 2004, les effectifs de l'administration centrale vont augmenter de **72 emplois** : + **46 créations brutes d'emplois**¹ ; - **33 transferts d'emplois** à destination de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques² ; + **59 transferts d'emplois**³ en provenance des services judiciaires et de la PJJ.

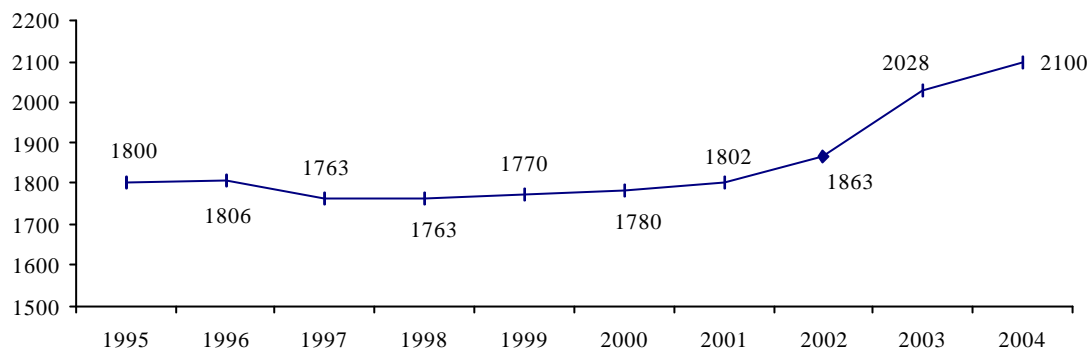
Les effectifs pour 2004 de l'administration générale s'établiront à 2.213.

¹ 1 sous-directeur ; 2 magistrats inspecteurs des services judiciaires ; 2 administrateurs civils ; 4 attachés ; 1 secrétaire administratif ; 36 agents contractuels.

² Transfert au sein du chapitre 31-90 de l'article 15 vers l'article 90 : 1 administrateur civil, 1 greffier en chef, 9 agents contractuels, 7 attachés, 4 secrétaires administratifs, 1 greffier, 6 adjoints administratifs, 1 agent administratif, 3 agents de service technique.

³ Dont 28 emplois des services judiciaires (10 emplois de magistrats, 3 greffiers en chef et 15 greffiers) et 31 emplois de la protection judiciaire de la jeunesse (4 emplois de secrétaires administratifs et 2 emplois d'attachés d'administration qui sont transformés en personnels relevant de corps de l'administration centrale).

Evolution des effectifs de l'administration centrale (1995-2004)



Source : Chancellerie

2. Amélioration de la situation des personnels

S'agissant des réformes statutaires, l'élévation au B *bis* de 12 emplois de magistrats inspecteurs est prévue, ainsi que la réforme statutaire des greffiers. Les pyramidages statutaires et les transformations d'emplois concernent 192 agents pour un montant de 0,344 million d'euros. Une mesure indemnitaire de 0,4 million d'euros est prévue pour la poursuite de la mise à niveau des agents de catégories A, B et C de l'administration centrale.

0,013 million d'euros est prévu pour appliquer la nouvelle bonification indiciaire à trois nouveaux agents. **La masse salariale des contractuels est augmentée de 0,1 million d'euros** pour garantir à ces personnels des perspectives de revalorisation. 0,2 million d'euros supplémentaire est prévu en crédits de vacances médico-sociales pour faire face à la carence de médecins de prévention.

3. Augmentation des moyens de fonctionnement

2,3 millions d'euros de moyens nouveaux devront permettre notamment de faire face à **l'augmentation des loyers (pour 1 million d'euros)**.

4. Opérations immobilières

a) Rénovation et acquisition d'immeubles

11,5 millions d'euros d'autorisations de programme sont prévus, notamment pour la rénovation du bâtiment Vendôme-Cambon (3 millions d'euros) et le relogement de la CNIL. 6 millions de crédits de paiement sont prévus.

b) Les crédits de l'AMOTJ

L'Agence de maîtrise d'ouvrage de travaux du ministère de la justice (AMOTJ) recevra en 2004 1,141 million d'euros supplémentaires pour :

- la création de 7 emplois dont 3 pour le futur établissement public « TGI de Paris » (0,641 million d'euros) ;

- une dotation de fonctionnement pour le futur établissement public « TGI de Paris » (0,5 million d'euros).

Le budget de l'AMOTJ en 2003 et 2004

En 2003, la subvention de l'Etat à l'AMOTJ s'établissait à 6,79 millions d'euros (elle sera de 7,78 millions d'euros en 2004 compte tenu de la gestion des moyens du futur établissement public du palais de justice de Paris) auxquels s'ajoutaient 0,9 million de recettes propres.

Les charges de personnel représentaient 61 % des dépenses (elles seront de l'ordre de 65 % en 2004) pour 43,5 agents en équivalents temps plein au 1^{er} janvier 2003 et 50 au 1^{er} janvier 2004. Les dépenses de fonctionnement représentaient 35,2 % des dépenses. Le budget d'investissement est en baisse depuis la création de l'agence : 5 % en 2002, 3,7 % en 2003 et 1 % en 2004.

5. Institutions rattachées

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) bénéficiera de deux emplois supplémentaires afin de remettre à niveau ses effectifs et de deux emplois pour résorption de l'emploi précaire.

La Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) verra son budget augmenter en raison essentiellement d'une mesure de transfert d'emplois.

La subvention à l'ordre de la Libération augmente de 0,041 million d'euros, tandis que celle de la Légion d'honneur diminue de 0,785 million d'euros¹.

¹ On se reportera utilement au rapport de notre collègue Jean-Pierre Demerliat.

EXAMEN DE L'ARTICLE 79 RATTACHÉ

L'article 79 rattaché est relatif à la revalorisation de l'unité de valeur de référence pour l'aide juridictionnelle.

I. L'AIDE JURIDICTIONNELLE

La loi n° 91-647 du 19 juillet 1991 relative à l'aide juridique¹ prévoit différents dispositifs d'aide afin d'assurer l'accès à la justice et au droit, parmi lesquels l'aide juridictionnelle.

L'aide juridictionnelle peut être accordée aux personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice². Cette aide est totale ou partielle. L'admission à l'aide juridictionnelle est prononcée par un bureau d'aide juridictionnelle, établi au siège de chaque tribunal de grande instance³. Les dépenses qui incomberaient au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle s'il n'avait pas cette aide sont à la charge de l'Etat et notamment l'avocat qui prête son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle perçoit une rétribution.

L'Etat affecte ainsi 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 de 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 référence⁴. **C'est cette unité de valeur de référence que le présent projet de loi de finances propose de revaloriser**⁵.

La dotation due au titre de chaque année donne lieu au versement d'une provision initiale en début d'année et ajustée en fonction de l'évolution du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle. Elle est liquidée en fin d'année sur la base du nombre des missions achevées⁶. Elle est intégralement affectée au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle.

¹ Un projet de loi relatif à l'accès au droit et à la justice n° 257 (2001-2002) de Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice, déposé au Sénat le 20 février 2002, prévoyait une refonte complète de cette loi. Le gouvernement actuel ne souhaite pas réformer le régime de l'aide juridictionnelle sur la base de ce projet de loi.

² Article 2 de la loi relative à l'aide juridique précitée.

³ Articles 12 et 13 de la loi précitée.

⁴ Articles 24 et 27 de la loi précitée.

⁵ Conformément au dernier alinéa de l'article 27 de la loi précitée qui prévoit que « la loi de finances détermine annuellement l'unité de valeur (...) ».

⁶ Article 28 de la loi précitée.

II. LA REVALORISATION DE L'UNITÉ DE VALEUR DE RÉFÉRENCE POUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Cette unité de valeur de référence a connu sur les dernières années plusieurs revalorisations, la dernière datant de la loi de finances pour 2000¹.

Cette revalorisation s'inscrit dans les orientations du quatrième axe de la loi d'orientation et de programmation pour la justice relatif à l'amélioration de l'accès des citoyens au droit et à la justice.

Elle s'inscrit dans la poursuite des discussions menées par la Chancellerie avec les représentants de la profession d'avocat depuis 2000. Un protocole du 18 décembre 2000 avait abouti à des mesures de revalorisation du barème de certaines procédures en deux temps : au 17 janvier 2001 et au 1^{er} janvier 2002. La profession a demandé à reprendre les discussions au dernier trimestre de l'année 2002 en vue d'une nouvelle amélioration de la rétribution (qui fait l'objet d'un décret en cours de signature). Au-delà de ces mesures qui portent sur la revalorisation du nombre d'unités de valeur pour certaines procédures, le garde des sceaux a indiqué à votre rapporteur spécial envisager de revaloriser progressivement le montant même de l'unité de valeur.

Le coût pour le budget de l'Etat de cette revalorisation est estimé à **4,5 millions d'euros**. En effet, le montant de la dotation inscrite au budget de la justice pour 2003 et destinée à financer les dotations d'aide juridictionnelle aux caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA dont chaque barreau est doté) est de 225,342 millions d'euros. L'impact budgétaire de l'augmentation de l'unité de valeur de référence se calcule donc comme suit : $225,342 \times 2 \% = 4,5$ millions d'euros.

¹ Article 135 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les majorations de crédits à titre non reconductible, relatives au budget de la justice, concernent le titre IV pour un montant de 12.000 euros.

Le chapitre concerné est le chapitre **46-01** (« Subventions et interventions diverses ») dont :

- 9.000 euros pour l'article 30 (« Services judiciaires : crédits non déconcentrés ») ;

- 3.000 euros pour l'article 40 (« Services pénitentiaires »).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 4 novembre 2003 sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen des **crédits** de la **justice** et de l'article 79 rattaché, sur le **rapport de M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les principales caractéristiques du budget de la justice pour 2004. Il a indiqué que ce budget, en hausse de près de 5 %, en termes de crédits, et de plus de 3 %, s'agissant des emplois budgétaires, en 2004, était considéré, par le gouvernement, comme un budget prioritaire. Il s'est réjoui de cette évolution pour le service public de la justice, atypique au sein du budget général de l'Etat, mais a souhaité qu'elle ait, pour contrepartie, un effort de bonne gestion, dans un ministère qui se considérait souvent comme un « ministère du droit », éloigné des contingences de la gestion administrative et budgétaire. Il a indiqué, à cet égard, que le ministère se caractérisait par l'importance des reports de crédits et des reliquats d'autorisations de programme.

Il a ensuite montré que les engagements de la loi quinquennale d'orientation et de programmation pour la justice étaient déjà globalement tenus en termes de moyens, puisque le taux de couverture, sur les années 2003 et 2004, était de 42 % pour les emplois, de 42 % pour les dépenses ordinaires, de 53 % pour les autorisations de programme et de 14 % pour les crédits de paiement (pour un taux de couverture théorique de 40 %).

Il a considéré que le ministère de la justice s'engageait résolument dans la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), en soulignant que la mission, les programmes ainsi que les principales actions étaient prêts. Il a toutefois souligné que la mission unique « rendre et exécuter la justice » correspondait à l'essentiel du budget et que les programmes choisis ressemblaient fort aux actuels agrégats. **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a toutefois déploré n'avoir eu connaissance, ni des objectifs, ni des indicateurs de résultats, et que les expériences de dotations globalisées -qui concernaient en 2004 la cour d'appel de Lyon, la direction régionale de l'administration pénitentiaire de Rhône-Alpes et la direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse de Languedoc-Roussillon- « laissaient de côté » les juridictions administratives.

S'agissant de la « stratégie ministérielle de réforme » qui définissait trente-trois pistes de réforme pour le ministère de la justice, il a souhaité que le garde des sceaux puisse s'engager sur certaines de ces réformes avec une « clause de rendez-vous » à l'automne 2004 pour juger de son action. Il a également mis l'accent sur des propositions de réforme supplémentaires, en

matière d'expérimentations relatives à la carte judiciaire et d'évaluation ex ante et ex post des projets de lois.

Il a ensuite rendu compte du contrôle budgétaire qu'il avait mené au cours de l'année 2003 sur les moyens du tribunal de grande instance (TGI) de Paris en matière de lutte contre le terrorisme. Si les moyens humains lui avaient paru « à la hauteur », suite au plan de renforcement des moyens mis en œuvre par le garde des sceaux depuis février 2003, il a néanmoins constaté l'exiguïté des locaux, la pauvreté de l'outil statistique, les problèmes de compatibilité entre outils de scanérisation ainsi que la vétusté du parc automobile.

Enfin, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, en est venu à l'examen de l'article 79 rattaché au budget de la justice, qui revalorisait l'unité de valeur de référence pour l'aide juridictionnelle, pour un montant de 4,5 millions d'euros, et a alors exprimé un avis favorable à l'adoption de cet article, ainsi que des crédits de la justice pour 2004.

A l'issue de cette présentation, et après avoir évoqué le souvenir des travaux jadis effectués avec le rapporteur spécial sur le fonctionnement de la justice, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé qu'un budget en augmentation n'était pas, nécessairement, un « bon budget ». Après avoir souligné l'intérêt du contrôle sur pièces et sur place opéré par le rapporteur spécial, en application de l'article 57 de la LOLF, il a souhaité connaître le nombre de personnels mis à disposition de l'administration centrale par les services déconcentrés du ministère de la justice.

En réponse, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a rappelé que depuis le constat fait dans le rapport « Justice sinistrée : démocratie en danger » cosigné avec M. Jean Arthuis et publié en 1991, la situation s'était améliorée, notamment grâce au plan de régularisation des mises à disposition au sein de l'administration centrale, mis en œuvre depuis deux ans.

M. Maurice Blin a souhaité savoir ce qui, aux yeux du rapporteur spécial, s'était amélioré, ou au contraire, dégradé dans le service public de la justice. Il a également souhaité savoir si les concours ouverts par le ministère de la justice demeuraient attractifs.

En réponse, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a estimé que la lenteur et la faible exécution des décisions, demeuraient les deux « fléaux » de la justice, auxquels le garde des sceaux avait décidé de s'attaquer. Il a reconnu que les conditions de travail s'étaient améliorées, mais que l'application des 35 heures et le manque de culture de gestion constituaient des défis pour le service public de la justice.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a indiqué que les candidatures aux différentes procédures de recrutement demeuraient

nombreuses, avec toutefois un effort particulier de la Chancellerie pour faire connaître les métiers de l'administration pénitentiaire, moins attractifs. Il a relevé que la récente création d'un Observatoire des carrières de la justice devrait permettre d'améliorer l'image de marque de ces métiers.

M. Aymeri de Montesquiou a interrogé le rapporteur spécial sur la question des transfèrements de détenus.

En réponse, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a indiqué que des crédits étaient prévus au sein du budget pour 2004, afin de développer la visio-conférence et ainsi décharger les forces de police et de gendarmerie, trop souvent appelées à assurer ces transfèrements.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président**, a apporté deux témoignages à la commission, l'un sur le bilan positif des premières audiences des juges de proximité et l'autre sur les applications prometteuses, dans la sphère judiciaire, de la procédure de numérisation des documents.

La commission a alors proposé au Sénat d'adopter sans modification l'article 79 rattaché et décidé de réserver sa position sur ce budget jusqu'à l'audition conjointe avec la commission des lois, le mercredi 19 novembre 2003, de M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice.

A l'issue de l'audition conjointe avec la commission des lois et M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice, le **mercredi 19 novembre 2002**, la commission, réunie sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, a décidé de proposer au Sénat l'**adoption des crédits de la justice, préalablement réservés.**

Réunie le **jeudi 20 novembre 2003**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position**, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

AUDITION DE M. DOMINIQUE PERBEN, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Réunies le **19 novembre 2003** sous la **présidence de MM. Jean Arthuis, président de la commission des finances**, et **René Garrec, président de la commission des lois**, la commission des lois et la commission des finances ont procédé conjointement à **l'audition de M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice**, et de **M. Pierre Bédier, secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice**, sur les **crédits du ministère de la justice**.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a tout d'abord rappelé que cette audition s'inscrivait dans un cycle nouveau, suivant une méthode décidée par le bureau de la commission, tendant à rompre avec les habitudes antérieures, pour porter, sous forme de questions ciblées, sur les stratégies ministérielles de réforme, dans la perspective, notamment, de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Dans ce cadre, il a indiqué que la présente audition devait permettre d'évoquer de façon « interactive » les problèmes concrets auxquels était confronté le ministère de la justice.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait part de son étonnement face à une telle procédure qui ne permettait pas aux membres de la commission des lois de bénéficier d'un éclairage global sur le budget du ministère.

En premier lieu, **M. Dominique Perben** a rappelé que le budget de la justice pour 2004 respectait globalement, en termes d'emplois comme de crédits, les objectifs fixés dans la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice. Il a indiqué que ce budget augmentait de 4,9 % par rapport à l'année précédente et qu'il bénéficiait de 2.229 créations d'emplois. Il a tenu à souligner que, parallèlement aux créations d'emplois envisagées, un effort était réalisé en faveur des structures de formation.

Dans un second temps, le garde des sceaux a évoqué la stratégie ministérielle de réforme (SMR) du ministère de la justice. Il a ainsi successivement abordé :

- le thème des bracelets électroniques, indiquant que sur les 500 bracelets disponibles, seulement 200 étaient effectivement portés et que des modifications législatives seraient vraisemblablement envisagées au cours de l'examen en deuxième lecture du projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ;

- le développement de l'incarcération spécifique aux mineurs, avec la construction de sept établissements dédiés, dont les appels d'offres seraient lancés au cours de l'année 2004, et la création de quartiers des mineurs ;

- la modulation des primes en fonction du mérite qui pourrait concerner 10.000 cadres du ministère (soit 14 % des effectifs totaux) avant la fin de l'année 2004 ;

- l'accélération des programmes immobiliers du ministère de la justice grâce au recours à la maîtrise d'ouvrage privée qui permettrait de mettre en concurrence les opérateurs non seulement pour la construction mais aussi pour le financement ;

- l'accueil dans les juridictions avec le développement des guichets uniques de greffe qui devraient exister dans une quarantaine de sites en 2004.

S'agissant de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le garde des sceaux a rappelé que la mission et les programmes étaient arrêtés, que des expérimentations de dotations globalisées étaient prévues en 2004 et que la réflexion sur les indicateurs de performance et de résultats était en cours. Il a également souhaité que l'outil statistique du ministère soit amélioré afin d'en faire un véritable outil de gestion et d'affectation des moyens.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a demandé au garde des sceaux des précisions sur l'application concrète de la rémunération au mérite. Il a également souhaité connaître les préconisations qui avaient été faites par l'Inspection générale des finances à l'occasion d'une mission de soutien à la chancellerie dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

En réponse, **M. Dominique Perben** s'est engagé, devant les deux commissions réunies, à appliquer la modulation des primes au mérite à au moins 10.000 cadres du ministère de la justice : magistrats (pour 70 % du total), mais aussi personnels d'encadrement de l'administration centrale, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire. Il a rappelé que le régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire avait été fortement amélioré dans les budgets pour 2003 et 2004 (leur taux de prime étant passé, en moyenne, de 37 % à 45 % de leur rémunération principale), avec comme objectif la parité avec les magistrats de l'ordre administratif et les magistrats des chambres régionales des comptes. Il a indiqué que l'augmentation du taux de prime des magistrats judiciaires obtenue en 2003 serait ainsi modulée en fonction du mérite. La décision de modulation reviendrait aux chefs de cour, sur proposition des chefs de juridiction. Il a ajouté que l'évaluation actuelle des magistrats reposait déjà sur des critères bien définis.

Il a indiqué que la mission précitée de l'Inspection générale des finances avait globalement validé les premières orientations du ministère de la justice dans sa mise en œuvre de la LOLF et notamment l'architecture de ses futurs programmes et actions. Il a ajouté qu'elle avait mis en exergue un certain nombre de difficultés comme, par exemple, la gestion des frais de justice.

Après avoir félicité le garde des sceaux pour la bonne application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial des crédits de la justice**, l'a interrogé sur l'opportunité de faire réaliser des études d'impact en amont de tout projet de loi par un institut spécialisé et indépendant, et d'évaluer ex post les effets des lois adoptées. Il s'est dit préoccupé du fonctionnement de l'administration centrale du ministère, évoquant la nécessité d'y mener un audit.

En réponse, **M. Dominique Perben** a reconnu que la chancellerie ne consacrait pas suffisamment de temps à l'évaluation des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'un nouveau projet de loi et il a ajouté que l'expérimentation ouvrait, à cet égard, d'intéressantes perspectives. Il a toutefois remarqué qu'en matière d'évaluation ex ante des mesures législatives, les torts étaient partagés, au regard des nombreux amendements parlementaires adoptés sans étude d'impact préalable.

Il s'est dit attaché à ce que la chancellerie retrouve son rôle législatif, y compris en matière économique et financière. Il a en outre plaidé pour un renforcement des états-majors d'administration centrale, notamment à la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Enfin, en réponse aux critiques à l'égard d'une administration centrale qui ne remplirait pas son rôle de pilotage, il a rappelé que les contrats d'objectifs et de moyens qui allaient progressivement se généraliser devraient permettre d'établir des constats partagés sur les situations réelles.

S'agissant des vacances de postes qui constituaient souvent un motif d'insatisfaction dans les juridictions, il a indiqué que la plupart des postes budgétaires de magistrats étaient pourvus et que la situation était en voie d'amélioration s'agissant des greffiers et des fonctionnaires.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial des crédits de la justice, a ensuite évoqué le contrôle qu'il avait effectué en application de l'article 57 de la LOLF auprès de la cellule anti-terroriste du tribunal de grande instance de Paris et a fait part de son inquiétude quant au fonctionnement de cette cellule.

En réponse, **M. Dominique Perben** a rappelé qu'il avait engagé un plan de renforcement des moyens de cette cellule en février 2003, avec notamment deux postes supplémentaires de magistrats instructeurs, quatre de greffiers et trois d'agents de catégorie C. Il a également évoqué l'effort réalisé en matière de crédits de fonctionnement et d'aménagement immobilier. Il a

indiqué qu'un effort similaire avait été réalisé pour le parquet. Il s'est montré fermement opposé à « sortir » la cellule anti-terroriste du bâtiment du tribunal de grande instance de Paris notamment pour des raisons de sécurité. S'agissant de la compétence concurrente entre le tribunal de grande instance de Paris et les tribunaux locaux, il s'est dit attentif à ce qu'un équilibre soit respecté, compte tenu notamment de la taille des dossiers et de leur connexité.

Après avoir observé qu'à l'issue de deux exercices budgétaires, le taux d'exécution des créations d'emplois prévues par la loi d'orientation et de programmation pour la justice, certes satisfaisant globalement, enregistrait de sensibles différences selon les agrégats, les services judiciaires accusant notamment un léger décalage par rapport à l'objectif fixé, **M. Christian Cointat, rapporteur pour avis des crédits des services généraux de la justice**, a demandé au ministre si une accélération du rythme des créations de postes interviendrait au cours des prochains budgets. Il a également souhaité connaître l'échéance à laquelle serait conclu le futur contrat d'objectifs avec l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) et si, conformément aux préconisations de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice, une formation croisée entre les magistrats et les fonctionnaires des greffes serait prévue pour améliorer le dialogue social dans les juridictions. Rappelant les propos tenus par le garde des sceaux l'année précédente à la même époque selon lesquels le déménagement du tribunal de grande instance de Paris comptait parmi ses chantiers prioritaires, il a demandé des précisions sur les mesures envisagées pour faire aboutir ce dossier.

M. Christian Cointat, rapporteur pour avis sur les crédits des services généraux de la justice, s'est également inquiété des conditions de mise en place des juridictions de proximité, qui avaient engendré un alourdissement des tâches incombant aux juges d'instance lesquels, dans l'attente de la nomination des juges de proximité, étaient chargés d'assurer le traitement du contentieux relevant désormais des juridictions nouvellement instituées. Il a demandé au ministre comment il comptait résoudre ces difficultés passagères. Enfin, il a souhaité savoir si le prochain décret fixant le statut des futurs secrétaires administratifs prendrait en compte une préconisation de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice relative à la nécessité de maintenir une certaine polyvalence entre les différents métiers des greffes (recommandation n° 8) en prévoyant des « passerelles » entre les greffiers et ce nouveau corps.

Reconnaissant que le taux de réalisation des créations d'emplois des services judiciaires prévues par la programmation quinquennale était cette année encore légèrement inférieur au cinquième, **M. Dominique Perben** a justifié cette situation par la nécessité de renforcer les effectifs de l'administration pénitentiaire, compte tenu de la surpopulation carcérale. Il a, néanmoins, assuré le rapporteur pour avis qu'un rééquilibrage interviendrait lors des trois prochains exercices budgétaires.

Il a annoncé que le contrat d'objectifs avec l'ENM serait conclu prochainement, assurant qu'il veillerait à ce que des modalités spécifiques permettant des échanges entre les magistrats et les greffiers soient prévues dans le cadre de leur formation initiale. Il a jugé important de favoriser l'ouverture de cette école sur des métiers autres que celui de magistrat. Le garde des sceaux a annoncé le dépôt d'un amendement dans le cadre de l'examen en deuxième lecture du projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité pour faciliter le travail des juges d'instance assurant l'intérim des juges de proximité dans l'attente de leur recrutement. Il a précisé que les greffiers pourraient accéder au corps des secrétaires administratifs par le biais d'un détachement et que ces derniers pourraient bénéficier de promotions dans le corps des greffiers en chef.

S'agissant du problème récurrent du déménagement du tribunal de grande instance de Paris, **M. Pierre Bédier** a annoncé la prochaine parution d'un décret, actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat, créant un établissement public spécifique chargé de piloter la construction d'un nouveau palais de justice et la rénovation de l'actuel et prévoyant la mise en place d'un comité d'orientation réunissant justiciables et professionnels usagers (magistrats, avocats, fonctionnaires, etc.). Il a insisté sur l'importance d'un chantier dont les besoins en superficie avaient été évalués à 100.000 mètres carrés.

En réponse à **M. Robert Badinter** qui se demandait si cette évaluation concernait le seul tribunal de grande instance de Paris ou, si y étaient également incluses la cour d'appel et la Cour de cassation, **M. Pierre Bédier** a expliqué que ce programme immobilier se limitait aux seules juridictions de première instance, ajoutant qu'actuellement les locaux du tribunal de grande instance de Paris occupaient une superficie de 60.000 mètres carrés seulement, ce qui impliquait, en parallèle, de louer de coûteux locaux. En outre, il a précisé que, par souci d'économie budgétaire et afin d'éviter des problèmes d'articulation, les moyens alloués à l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux publics du ministère et au nouvel établissement public en cours de création seraient largement mutualisés, cette structure « ad hoc » ayant vocation à disparaître une fois ce vaste chantier achevé.

M. Patrice Gélard, rapporteur pour avis des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, s'est tout d'abord félicité du respect de la loi d'orientation et de programmation pour la justice. Il a ensuite souhaité connaître les mesures de sécurité prises dans les centres éducatifs fermés à la suite des divers incidents intervenus et s'est interrogé sur l'avenir de ces centres et l'opportunité de modifier leur appellation. Ayant relevé que ces centres n'étaient pas fermés, il a proposé de les qualifier de centres éducatifs de substitution.

En outre, il a interrogé le ministre sur le calendrier envisagé pour la construction de prisons séparées pour mineurs et le premier bilan de la présence d'éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) dans les quartiers des mineurs. Il a par ailleurs souhaité une inscription rapide à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de la proposition de loi de MM. Jean-Claude Carle et Jean-Pierre Schosteck tendant à faire du juge des enfants le juge de l'application des peines.

M. Patrice Gélard, rapporteur pour avis des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, a ensuite souhaité que le contrôle du secteur privé soit renforcé, conformément aux préconisations de la Cour des comptes.

Il a en outre rappelé la nécessité de remotiver les personnels de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), en particulier les éducateurs, et s'est inquiété de l'absence de mesures de revalorisation concernant les directeurs, avant d'interroger le ministre sur la réforme des programmes pédagogiques.

M. Dominique Perben a estimé que l'appellation de centres éducatifs fermés était pertinente puisqu'elle impliquait une sanction en cas de sortie non autorisée. Il a jugé indispensable de la maintenir afin de distinguer ces centres des autres structures de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Il a, en outre, souligné que les fugues intervenaient la plupart du temps dans les premières heures suivant l'arrivée des mineurs, avant le début de la prise en charge pédagogique, et que s'agissant de mineurs réitérants et très perturbés, de tels incidents n'étaient pas inexplicables. Il a estimé préférable de les accueillir dans ces centres plutôt que de les laisser dans la rue ou en prison. Par ailleurs, le ministre a indiqué qu'à la suite de certaines fugues, des incarcérations avaient été décidées par des juges pour enfants.

Faisant état d'une réunion avec des directeurs de centres et des directeurs pédagogiques, il a réaffirmé l'opportunité de poursuivre l'expérience, rappelant qu'il s'agissait de jeunes ayant de lourds problèmes tant sanitaires que psychiatriques.

Concernant le contrôle du secteur privé, **M. Dominique Perben** a souligné la nécessité de renforcer les structures de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) en augmentant les moyens des directeurs départementaux et régionaux.

Il a par ailleurs estimé que la remotivation des personnels nécessitait une déconcentration de la gestion et a fait état de discussions en cours avec les organisations syndicales visant à revaloriser les rémunérations. Saluant la disponibilité et la volonté des éducateurs et des cadres de la PJJ, il a néanmoins souligné leur désarroi et appelé à une redéfinition par la chancellerie, en concertation avec eux, de leur mission.

Par ailleurs, **M. Pierre Bédier** a indiqué que les appels d'offres concernant la construction de sept prisons pour mineurs d'une capacité de 70 places chacune avaient été lancés et devraient être clos à la mi-2004, les travaux devant commencer mi-2005 pour s'achever un an plus tard. Il a, en outre, souligné qu'était mené parallèlement un ambitieux programme de remise aux normes des quartiers des mineurs, avec pour objectif de parvenir fin 2004 à 1.100 places aux normes, contre moins de 300 actuellement.

S'agissant de la présence de personnels de la PJJ en quartiers des mineurs, **M. Dominique Perben** a jugé primordial un suivi par les mêmes équipes des jeunes tout au long de leurs parcours, y compris si celui-ci les conduit à la prison, à l'instar de ce qui était pratiqué dans d'autres pays. Tout en estimant cette mesure trop récente pour en dresser le bilan, il a néanmoins souligné que l'hostilité préalable de certains personnels de la PJJ avait été levée.

Concernant l'inscription de la proposition de loi précitée de MM. Jean-Claude Carle et Jean-Pierre Schosteck, il a rappelé qu'il ne maîtrisait pas l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, mais a indiqué souhaiter une inscription rapide à l'ordre du jour.

M. Georges Othily, rapporteur pour avis sur les crédits de l'administration pénitentiaire, a tout d'abord constaté la diminution du nombre d'aménagements de peine accordés aux condamnés et a souhaité connaître les moyens envisagés pour inverser cette tendance. Il a également interrogé le ministre sur les solutions qui pourraient permettre de limiter le nombre de suicides en détention. Rappelant que la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires avait proposé la suppression du Centre national d'observation (CNO) de Fresnes, afin d'éviter que tout condamné à une longue peine ne soit transféré dans cet établissement avant de recevoir une affectation définitive, il a souhaité connaître la position du ministre sur cette question.

Il s'est inquiété des difficultés de recrutement rencontrées par l'administration pénitentiaire au cours des dernières années et a souhaité savoir si ces difficultés étaient désormais résorbées. Il a, enfin, interrogé les ministres sur le calendrier envisagé pour la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire à la Réunion.

M. Dominique Perben a tout d'abord indiqué que les modalités d'aménagement des peines privatives de liberté seraient modifiées par le projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, afin de relancer les mesures d'aménagement de peines. Soulignant que le nombre de suicides en détention demeurait élevé depuis quelques années sans toutefois connaître d'accélération récente, il a indiqué que des mesures de prise en charge des détenus à risque avaient déjà été prises mais que beaucoup restait à faire en matière de dépistage du risque suicidaire, notamment pour assurer une

formation spécifique des personnels. Il a souligné qu'il avait confié une mission sur cette question au professeur Jean-Louis Terra, dont le rapport lui serait remis très prochainement. Il a enfin souligné que la limitation du nombre de suicides passerait également par des mesures matérielles d'aménagement des établissements pénitentiaires.

Évoquant le CNO, le ministre a indiqué qu'il souhaitait pouvoir conduire une réflexion préalable avant de se prononcer sur son avenir, observant que la régionalisation de l'affectation des condamnés pourrait présenter certains inconvénients. Il a fait valoir que les conditions de recrutement des agents de l'administration pénitentiaire étaient actuellement satisfaisantes, indiquant que 28.000 personnes s'étaient inscrites au dernier concours de surveillants, que 18.000 étaient présentes aux épreuves et que 1.038 avaient été reçues, parmi lesquelles 692 hommes et 346 femmes.

A propos de la future prison de la Réunion, **M. Pierre Bédier** a indiqué qu'un terrain avait été trouvé et que l'appel d'offres pour la construction de l'établissement serait lancé dès 2004. Il a fait valoir que le nouvel établissement devrait entrer en fonction au début de l'année 2008 et que son coût était estimé à 75 millions d'euros.

Mme Michèle André a ensuite demandé au garde des sceaux des précisions sur l'expérimentation prévue dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales en matière de PJJ et a évoqué, en prenant l'exemple d'un centre éducatif situé dans le département de l'Allier, le problème des méthodes éducatives et de la difficile articulation entre les services de la PJJ et le secteur associatif.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a ajouté que la Cour des comptes avait récemment publié un rapport très sévère sur le fonctionnement de la PJJ et a souhaité savoir si le transfert d'une telle compétence aux conseils généraux pouvait être de nature à éviter à l'avenir certaines des dérives relevées.

En réponse, **M. Dominique Perben** a rappelé le contenu du dispositif de transfert des mesures d'assistance éducative prévu dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales et a souhaité que cinq à dix départements soient candidats à cette expérimentation. Il a reconnu que le rapport de la Cour des comptes avait été très critique à l'égard de la PJJ mais a souligné que le ministère avait tenu compte des observations de la Cour des comptes, avant même la publication du rapport définitif.

M. Pierre Fauchon a attiré l'attention du ministre sur « les chiffres clés de la justice », une publication du ministère de la justice qui présentait dans certains cas des statistiques tellement agglomérées qu'elles en perdaient toute signification.

En réponse à **M. Robert Badinter** qui l'interrogeait sur le nombre de postes offerts au concours d'entrée à l'ENM en 2004, le garde des sceaux a indiqué que ce nombre serait de 280 postes.

A **M. Patrice Gélard** qui regrettait que la proportion de maîtres en droit reçus au concours de l'ENM diminue régulièrement au profit des diplômés de l'Institut d'études politiques de Paris, le garde des sceaux a indiqué qu'il serait bon que des pôles universitaires régionaux permettent une diversification du recrutement.

ANNEXE

LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Les grands axes de la stratégie ministérielle de réforme (SMR) du ministère de la justice sont les suivants.

I. RÉEXAMEN SYSTÉMATIQUE DES MISSIONS ET DES STRUCTURES QUI LES SERVENT

A. PRINCIPAUX AXES DE RÉFORME PROPOSÉS

- Une organisation repensée pour en accroître l'efficacité

- Evolution des structures d'administration centrale : direction de la protection judiciaire de la jeunesse : création d'une sous-direction des ressources humaines ; direction de l'administration pénitentiaire : restructurer en tenant compte de l'objectif prioritaire de sécurité ; inspection générale des services judiciaires : renforcer le dispositif d'inspection pour préfigurer la création d'une inspection générale unique ; direction de l'administration générale et de l'équipement : rationaliser le dispositif déconcentré des structures d'appui à la gestion relevant de la Chancellerie ; service d'information et de communication : restructurer la communication institutionnelle et interne du ministère afin d'en faire un facteur de dialogue social et de relever l'image de l'institution judiciaire dans l'esprit de nos concitoyens.

- Evolution des structures d'administration déconcentrée : analyse de la carte judiciaire (supprimer les divergences manifestes avec la carte administrative et procéder à des expérimentations au niveau local) ; mutualisation des moyens et des personnels afin de réduire les coûts des petites structures (création, notamment, de juridictions inter régionales spécialisées) ; renforcement des structures de gestion des services judiciaires (affirmer la responsabilité et la compétence des chefs de cours dans la gestion des moyens des juridictions de leur ressort ; affecter clairement les fonctions de gestion administrative à des personnels spécifiquement qualifiés au sein des services judiciaires).

- Une diversification des approches managériales

- En matière judiciaire : réorienter la fonction de greffier vers la gestion de la procédure judiciaire et l'appui aux magistrats en mettant notamment en place une nouvelle organisation du travail dans les juridictions ; créer des postes spécifiquement dédiés à la gestion et y affecter des personnels spécifiquement formés.

- En matière pénitentiaire : créer un management par objectifs à la Direction de l'administration pénitentiaire, en s'appuyant sur un diagnostic, puis la fixation d'objectifs et enfin l'évaluation des cadres sur la base des résultats obtenus.

- Pilotage par des indicateurs de performance plus complets : élaborer des indicateurs d'impact final, des indicateurs de qualité du service rendu et des indicateurs d'efficacité, en vue de développer un véritable contrôle de gestion du ministère.

- Objectifs assignés aux unités de gestion : généraliser les contrats d'objectifs avec les cours d'appel afin de réduire les délais de jugement et de résorber les stocks de dossiers en cours ; rationaliser la gestion des frais de justice tout en respectant la qualité des procédures ; améliorer les dispositions statutaires et les indemnités des agents de l'administration pénitentiaire dans un objectif de meilleures qualifications des emplois.

- Une simplification des procédures au profit des usagers et d'une plus grande efficacité de l'administration : simplification de la procédure de divorce sur requête conjointe : supprimer le caractère systématique de la deuxième audience ; simplification du processus d'attribution de l'aide juridictionnelle : ne retenir que le seul critère du revenu fiscal de référence ; modernisation de la procédure civile afin d'accélérer et de simplifier le déroulement des instances : harmoniser les bonnes pratiques juridictionnelles ; simplification du processus d'exécution des peines : recourir à chaque fois que cela est possible à l'exécution immédiate des peines ; développement de l'accès sécurisé à l'administration électronique pour tous les publics ; simplification des modalités d'exercice du contrôle financier central afin d'accélérer le traitement des procédures comptables ; création d'une nouvelle chaîne informatique pénale de manière à éviter les ressaisies de données ; recours à la vidéo-conférence (se doter de moyens performants afin d'éviter les transfèrements de prévenus et les déplacements des magistrats et fonctionnaires) ; transmission électronique des réponses aux questionnaires statistiques ; suppression de certaines procédures obsolètes : suppression par exemple de la procédure d'affirmation des procès-verbaux.

B. MISSIONS OU ORGANISMES À SUPPRIMER, MISSIONS À EXTERNALISER, DÉCENTRALISER OU DÉLÉGUER

- *Suppression* : certaines missions particulières incombant aux magistrats et éloignées de leur cœur de métier.

- *Externalisation* : la gestion technique du placement sous surveillance électronique ainsi que certaines missions relatives au fonctionnement des établissements pénitentiaires et à leur construction.

- *Décentralisation* : l'exécution des mesures d'assistance éducative, à titre expérimental.

- *Délégation* : déléguer certaines missions au secteur associatif tout en rationalisant les relations entretenues par la Chancellerie avec ce secteur dans les domaines de l'aide aux victimes et de la coopération internationale.

C. CONDITIONS DE PILOTAGE DE LA RÉFORME

Chaque directeur est responsable du pilotage de la réforme des services centraux et déconcentrés placés sous son autorité. Parmi eux, le directeur de la Direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) exerce les fonctions de Haut fonctionnaire chargé de la modernisation. Il est également prévu de créer auprès de la DAGE une direction de projet spécifique chargée de la coordination de l'ensemble des travaux relatifs à la réforme de l'Etat. Par ailleurs, l'Inspection générale des services judiciaires inscrit son action dans la démarche d'évaluation des politiques publiques en matière judiciaire. Enfin, au sein du cabinet, un pôle a été constitué pour que les actions en matière d'organisation et de gestion soient coordonnées. Une cellule prospective sera chargée de nourrir la réflexion sur les questions d'organisation et de fonctionnement du service public de la justice en tenant compte du temps long. L'élaboration d'une méthodologie de suivi des réformes est en cours et divers audits seront effectués.

II. LE DÉVELOPPEMENT DES DÉMARCHES QUALITÉ : PRINCIPAUX ENGAGEMENTS DE SERVICES ET MODALITÉS DE COMMUNICATION AUX USAGERS

- *La mise en place d'une véritable politique d'accueil* passant par le développement des « guichets uniques de greffe » dans les tribunaux ainsi que la modernisation de l'accueil téléphonique, l'amélioration de l'accueil dans le réseau judiciaire de proximité en s'appuyant notamment sur le rôle-pivot des maisons de justice et du droit et une plus grande considération accordée à l'accueil des victimes grâce à un renforcement de leurs droits et à une meilleure coordination des services concernés.

- *Le renforcement de la démarche qualité* par l'évaluation de la qualité des prestations délivrées par les établissements et services de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, l'évaluation de la coopération internationale et le développement des réseaux d'information, le suivi des décisions de justice au moyen d'enquêtes, une meilleure prise en compte du droit comparé dans l'élaboration des textes législatifs, le suivi de l'application des nouveaux textes législatifs, la certification ISO des établissements pénitentiaires dont certaines fonctions ont été confiées à des prestataires privés et l'évaluation de la justice administrative grâce à l'établissement de bilans annuels.

- *L'utilisation des moyens modernes de communication pour informer les usagers* : refonte du site internet du ministère de manière à délivrer une information claire et hiérarchisée aux usagers, le recueil de l'avis des justiciables sur la qualité des services rendus, la conduite d'enquêtes de satisfaction de manière à recueillir régulièrement l'avis des usagers.

- *Stratégie de mise en œuvre de la charte d'accueil des usagers des services de l'Etat* : affichage de la charte dans tous les établissements recevant du public (cours, tribunaux, maisons de justice et du droit, points d'accès au droit, antennes de justice) d'ici au 1^{er} janvier 2005.

III. L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

- Un *plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences* a été élaboré pour le ministère de la justice.

- Dans les services judiciaires, la *déconcentration de la gestion des personnels* concerne actuellement certains actes de gestion simples. L'effort sera poursuivi sous la forme d'une expérimentation dans plusieurs cours

d'appel. La déconcentration sera accrue également dans l'administration pénitentiaire et au sein de la Protection judiciaire de la jeunesse. Les perspectives de fusion de certains corps devraient permettre de remédier en partie à l'éclatement de la gestion de personnels entre les directions (large concertation en 2004).

- En matière de *mutualisation des moyens*, seul le champ de l'action sociale est actuellement concerné, mais le ministère envisage la mutualisation de certaines actions de formation.

- La *reconnaissance du mérite* passera par deux biais : la responsabilisation des cadres, ainsi que l'intéressement à la performance (primes modulables pour les magistrats et les cadres de l'administration pénitentiaire).

Réunie le **mardi 4 novembre 2003**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission, après avoir procédé à l'**examen des crédits de la justice sur le rapport de M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a décidé de **réserver sa position** sur ce budget **jusqu'à l'audition conjointe, avec la commission des lois, le mercredi 19 novembre 2003, de M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice. et a adopté l'article 79 rattaché.**

Réunie le mercredi 19 novembre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits consacrés à la justice dans le projet de loi de finances pour 2004.

Réunie le **jeudi 20 novembre 2003**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**