

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, 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.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER - LE BUDGET DE LA JUSTICE POUR 2003	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS : UN BUDGET POUR 2003 SANS PRÉCÉDENT DEPUIS 10 ANS	8
A. PLUS DE 5 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS	8
1. <i>Une augmentation remarquable des crédits : + 7,4 %</i>	8
2. <i>La justice représente désormais 1,84 % du budget de l'Etat</i>	9
B. LE PREMIER BUDGET DE LA PROGRAMMATION QUINQUENNALE POUR LA JUSTICE	9
1. <i>Des moyens supplémentaires considérables prévus par la programmation quinquennale</i>	10
2. <i>Le budget pour 2003 : première étape de la programmation</i>	10
II. UNE NOUVELLE MÉTHODE	14
A. PROGRAMMER	14
1. <i>Le bilan de la législature Jospin</i>	14
2. <i>La loi d'orientation et de programmation de 2002 : un nouveau « contrat » pour la justice</i>	15
B. RÉALISER	16
1. <i>Des difficultés traditionnelles de consommation des crédits</i>	16
2. <i>Comment faire face à un doublement de l'effort d'investissement</i>	18
3. <i>Un effort considérable de recrutement</i>	19
4. <i>Un budget « prioritaire » affecté par le gel des crédits ?</i>	20
C. EVALUER	22
1. <i>Le dispositif d'évaluation censuré par le Conseil constitutionnel</i>	22
2. <i>Un article rétabli dans le présent projet de loi par l'Assemblée nationale</i>	22
D. EXPÉRIMENTER	23
1. <i>Une tentative d'ouverture dans la loi de programmation</i>	23
2. <i>Osons l'expérimentation !</i>	24

CHAPITRE II - DES CRÉDITS POUR TOUTES LES GRANDES MISSIONS DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	25
I. LES SERVICES JUDICIAIRES	26
A. ETAT DES LIEUX	26
1. <i>Un renforcement continu des moyens des services judiciaires</i>	26
2. <i>Pourtant la justice reste débordée</i>	27
B. LES PROJETS DU GOUVERNEMENT.....	29
1. <i>Renforcement des moyens humains des juridictions</i>	30
2. <i>Amélioration de la situation des personnels</i>	33
3. <i>Amélioration et modernisation du fonctionnement des juridictions</i>	33
4. <i>Développement de l'accès à la justice et de l'aide aux victimes</i>	34
5. <i>Construction et rénovation des palais de justice</i>	35
C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	36
1. <i>Développer les « contrats d'objectifs »</i>	37
2. <i>Rendre plus attractif l'exercice des métiers des services judiciaires</i>	37
3. <i>Améliorer les conditions de travail des services judiciaires</i>	38
4. <i>Le futur tribunal de grande instance de Paris verra-t-il enfin le jour ?</i>	39
II. LE CONSEIL D'ÉTAT ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	41
A. ÉTAT DES LIEUX	41
1. <i>Des effectifs qui ont plus que doublé depuis 1990</i>	41
2. <i>Une activité en progression constante</i>	42
B. LES PROJETS DU GOUVERNEMENT.....	44
1. <i>Renforcement des moyens humains des juridictions administratives</i>	45
2. <i>Amélioration de la situation des personnels</i>	45
3. <i>Augmentation des moyens de fonctionnement</i>	45
4. <i>Amélioration de l'équipement du Conseil d'Etat et des juridictions administratives</i>	46
C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	46
1. <i>Des contrats d'objectifs pour les cours administratives d'appel</i>	46
2. <i>Une amélioration des conditions de travail des magistrats administratifs</i>	46
3. <i>La gestion des agents des greffes</i>	47
4. <i>Une bonne consommation des crédits d'équipement</i>	47
III. LES SERVICES PÉNITENTIAIRES	48
A. ETAT DES LIEUX	48
1. <i>Un problème de quantité : la surpopulation carcérale</i>	48
2. <i>Un problème de qualité : un parc pénitentiaire vétuste, dégradé et inadapté</i>	49
B. LES PROJETS DU GOUVERNEMENT.....	49
1. <i>Renforcement des moyens humains des établissements</i>	50
2. <i>Amélioration de la situation des personnels</i>	51
3. <i>Amélioration du fonctionnement des établissements</i>	52
4. <i>Construction et rénovation d'établissements</i>	53

C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	56
1. <i>Un effort de recrutement sans précédent</i>	56
2. <i>La fin des retenues sur le salaire des détenus</i>	56
3. <i>L'effort d'entretien du parc pénitentiaire</i>	57
IV. LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	58
A. ÉTAT DES LIEUX	58
B. LES PROJETS DU GOUVERNEMENT.....	59
1. <i>Le secteur associatif</i>	60
2. <i>Le secteur public</i>	60
C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	62
1. <i>Le défi du recrutement</i>	62
2. <i>Une intéressante « batterie » d'indicateurs de résultats</i>	63
V. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	64
A. LES PROJETS DU GOUVERNEMENT.....	64
1. <i>Renforcement des moyens humains de l'administration centrale</i>	65
2. <i>Amélioration de la situation des personnels</i>	66
3. <i>Augmentation des crédits de fonctionnement</i>	66
4. <i>Rénovation et acquisition d'immeubles</i>	66
5. <i>L'Agence de maîtrise d'ouvrage et de travaux d'équipement du ministère de la justice</i>	67
B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	67
1. <i>La poursuite du plan de régularisation des mises à disposition</i>	67
2. <i>L'amélioration de l'attractivité de l'administration centrale</i>	68
3. <i>Un effort notable en matière informatique</i>	68
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	69
EXAMEN EN COMMISSION	71

PRINCIPALES OBSERVATIONS

- **Un budget en parfaite cohérence avec la loi de programmation**

Quelques mois après le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, le budget de la justice pour 2003 constitue la première manifestation concrète de la volonté du gouvernement de remplir les engagements qu'il s'est lui-même fixés dans la loi d'orientation en termes de moyens nouveaux accordés à la justice.

A ce titre, votre rapporteur spécial ne peut pas se montrer déçu : **l'effort prévu en 2003 est en parfaite cohérence avec les engagements pris dans la loi d'orientation et de programmation** : 20 % des emplois et 20 % des autorisations de programme prévus sur les cinq prochaines années sont d'ores et déjà inscrits dans le budget pour 2003.

- **Un budget très ambitieux**

L'effort réalisé en faveur de la justice dans le budget pour 2003 est **tout à fait colossal** (créations de plus de 2.000 emplois, doublement de l'effort annuel d'investissement). L'augmentation d'un budget (en crédits comme en emplois) n'est pas une fin en soi, mais elle se justifie dans le cas présent par le **caractère de priorité nationale accordé à la justice**.

Il restera également à savoir si **cet effort** pourra être réalisé par le ministère. **Plusieurs innovations incitent cependant votre rapporteur à l'optimisme** : la récente amélioration de la consommation des crédits d'équipement, la détermination du nouveau secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice, le renforcement des moyens de l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice et le lancement de campagnes de recrutement.

- **Des orientations partagées par votre rapporteur spécial**

Sur plusieurs points, votre rapporteur spécial est en plein accord avec les orientations dessinées dans le présent projet de budget, car elles répondent aux préconisations qu'il a souvent faites : améliorer l'attractivité des fonctions d'administration centrale, régulariser les mises à disposition, mettre à niveau les crédits informatiques, améliorer la maintenance des établissements pénitentiaires.

• **Evaluer et expérimenter**

Votre rapporteur spécial soutient entièrement l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale qui a rétabli dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice l'article relatif à son **évaluation**, qui en constituait un des volets fondamentaux. Ce souci de l'évaluation est d'autant plus fondamental que les moyens mis à la disposition du ministère de la justice sont importants.

Il souhaite également rappeler son attachement à un processus d'**expérimentation** dans les services judiciaires afin de tester en douceur de nouvelles méthodes, procédures ou organisations susceptibles d'améliorer la qualité du service rendu par les services de la justice. L'avancée réalisée dans le projet de loi constitutionnelle est à ce titre remarquable.

CHAPITRE PREMIER

LE BUDGET DE LA JUSTICE POUR 2003

La traditionnelle lettre de cadrage budgétaire pour 2003¹, du 5 juillet 2002, a fait une place à part au budget de la justice en indiquant que *«le gouvernement (...) a le devoir d'opérer de profonds changements dans l'emploi des moyens de l'Etat, au profit de la sécurité publique et de la justice»*.

La lettre de fixation du plafond des dépenses pour 2003 en date du 7 août 2002, a réaffirmé le caractère prioritaire du budget de la justice : *l'« évolution mesurée des dépenses, combinée aux efforts de chacun des ministres, permet au gouvernement d'assurer le financement de ses priorités budgétaires : la sécurité publique, la justice, l'aide publique au développement, la baisse des charges et la remise à niveau des crédits d'équipement militaire »*.

Le Conseil des ministres du mercredi 25 septembre 2002 a donc confirmé ce caractère prioritaire du budget de la justice en 2003, un caractère qu'il partage avec les budgets de la sécurité, de l'équipement militaire et de l'aide publique au développement.

Au total, ce sont deux milliards d'euros de crédits supplémentaires qui seront accordés aux quatre budgets prioritaires (dont 18 % pour le seul budget de la justice).

¹ Lettre du Premier ministre à tous les ministres du gouvernement.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS : UN BUDGET POUR 2003 SANS PRÉCÉDENT DEPUIS 10 ANS

A. PLUS DE 5 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS

1. Une augmentation remarquable des crédits : + 7,4 %

Les crédits demandés pour la justice en 2003 s'élèvent à 5,037 milliards d'euros, en hausse de 7,4 % par rapport aux crédits votés en 2002.

Le budget de la justice bénéficiera ainsi, en 2003, d'une augmentation de 348 millions d'euros par rapport à 2002¹.

L'augmentation du budget de la justice pour 2003, bien supérieure à la norme de progression du budget général (+ 0,2 % en volume), s'inscrit dans la continuité de plusieurs années d'augmentation généreuse. Mais **une croissance de 7,4 % reste sans précédent.**

Evolution du budget de la justice depuis 2000

Année	2000	2001	2002	2003
Montant voté (en milliards d'euros)	4,162	4,435	4,688	5,037
Evolution n / n-1 (en %)	+ 3,9 %	+ 6,6 %	+ 5,7 %	+ 7,4 %

Source : Projets de lois de finances initiales pour 2001, 2002 et 2003

¹ Cette augmentation ne s'accompagne que de très minimes changements de périmètre. On notera toutefois que seront désormais inscrits au budget de la ville et de la rénovation urbaine les crédits (259.163 € du chapitre 49-01 article 50) habituellement transférés en gestion au titre de l'opération ville-vie-vacances. Le ministère de la justice semble être le seul à avoir opéré cette mesure de simplification et de transparence budgétaires. En outre, est prévu au budget de la justice pour 2003 un transfert de 47.953 € et de deux emplois vers le budget des services généraux du Premier ministre afin d'y permettre la création d'un emploi d'attaché principal comme directeur d'un centre interministériel de renseignements administratifs. Enfin, le ministère de la justice a bénéficié du transfert de 9 emplois (et 293.449 € correspondants) en provenance de l'Intérieur, et de 11 emplois (et 327.872 € correspondants) en provenance du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour regrouper sur son budget les emplois et les crédits de la Commission nationale des comptes de campagne et du financement de la vie politique. Votre rapporteur spécial approuve ces modifications qui vont dans le sens d'une plus grande transparence.

2. La justice représente désormais 1,84 % du budget de l'Etat

Cet effort particulier réalisé en faveur de la justice permet à ce budget d'atteindre **1,84 % du budget de l'Etat en 2003, un niveau encore inégalé.**

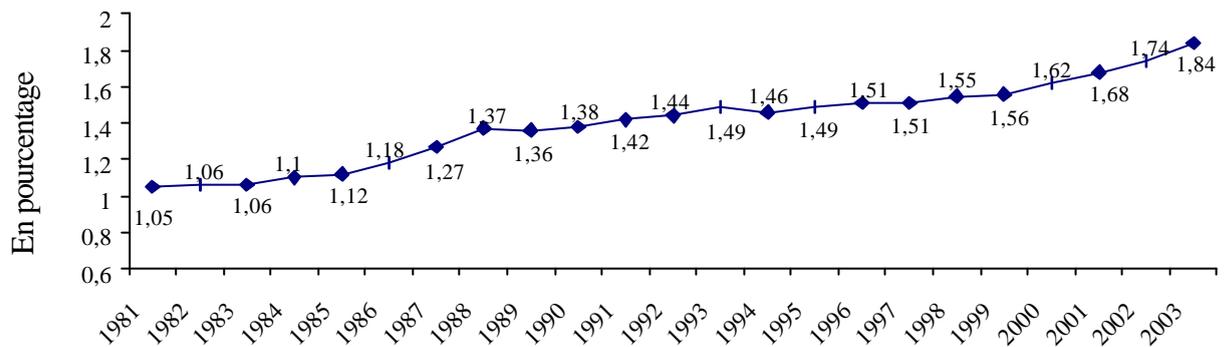
Part du budget de la justice dans le budget de l'Etat

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

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 (1981-2003)



Source : Chancellerie

B. LE PREMIER BUDGET DE LA PROGRAMMATION QUINQUENNALE POUR LA JUSTICE

Le présent projet de budget constitue la concrétisation de la première étape d'une programmation des moyens de la justice sur les cinq prochaines années.

1. Des moyens supplémentaires considérables prévus par la programmation quinquennale

La programmation quinquennale sur 2003-2007¹, votée par le Parlement en août 2002, prévoit des moyens supplémentaires considérables pour les cinq prochains budgets de la justice :

- 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).

Ces crédits et emplois supplémentaires devront permettre d'améliorer la qualité de la justice française dans son ensemble autour de quatre orientations majeures :

- 1. améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens et rapprocher la justice des justiciables ;**
- 2. se donner les moyens de mieux exécuter les décisions pénales ;**
- 3. traiter plus efficacement la délinquance des mineurs ;**
- 4. donner de nouveaux droits aux victimes et leur permettre d'organiser plus facilement la défense de leurs intérêts.**

2. Le budget pour 2003 : première étape de la programmation

L'effort réalisé dans le budget pour 2003 est en parfaite concordance avec la programmation quinquennale : un doublement de l'effort d'investissement et un cinquième des recrutements prévus est inscrit dans le présent budget de la justice.

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 recrutements

<i>En millions d'euros</i>	2002	2003	Effort 2003	Effort 2003-2007
Dépenses ordinaires	4 497	4 734	237 (+ 5,3 %)	2 775
Dépenses en capital	191	302	111 (+ 58,1 %)	875
Autorisations de programme	362	706	344 (+ 95 %)	1 750
Effectifs	67 173	69 215	2 042 (+ 3 %)	10.100 (+ 15 %)

Source : *Projet de loi de finances initiale pour 2003*

a) Des crédits de fonctionnement et d'intervention en augmentation de + 5,3 % et la création de 2.026 emplois

En 2003, les moyens de fonctionnement et d'intervention du budget de la justice seront en augmentation de 5,3 %. Ces moyens supplémentaires permettront notamment de faire face aux coûts de recrutement, de rémunération et d'installation liés aux 2.026 créations brutes d'emplois prévues dans ce budget.

Ces créations d'emplois vont augmenter les effectifs du ministère de plus de 3 %, alors que les effectifs de l'ensemble des budgets civils de l'Etat baissent en moyenne de 0,11 %. Elles représentent exactement un cinquième des créations d'emplois prévues sur les cinq prochaines années.

Un cinquième des emplois prévus dans la programmation sont créés dès 2003

Emplois créés (<i>en nombre</i>)	2003	2003-2007	%
Magistrats	180	950	19 %
Fonctionnaires et agents des services judiciaires	520	3.500	15 %
Personnels de l'administration pénitentiaire	870	3.740	23 %
Personnels de la protection judiciaire de la jeunesse	314	1.250	25 %
Administration centrale	42	180	23 %
Justice administrative	100	480	21 %
Total	2.026¹	10.100	20 %

Source : *Chancellerie*

¹ *Il s'agit des créations brutes d'emplois, hors transferts et transformations.*

Le budget de la justice pour 2003 : première étape de la programmation

(en millions d'euros ou en postes)

		Administration centrale		Services judiciaires		Services pénitentiaires		Protection judiciaire de la jeunesse		Juridictions administratives	
Créations d'emplois	Loi de programmation	180		4.450		3.740		1.250		480	
	Projet de loi de finances pour 2003	40	22,22 %	700	15,73 %	870	23,24 %	314	25,12 %	100	20,83 %
Dépenses ordinaires	Loi de programmation	360		1.207		801		293		114	
	Projet de loi de finances pour 2003 (1)	65	18,05 %	328	27,17 %	258	32,20 %	94	32,08 %	49	42,98 %
Autorisations de programme	Loi de programmation	45		277		1.313		55		60	
	Projet de loi de finances pour 2003	37	82,22 %	55	19,85 %	271	20,64 %	11	20,00 %	12	20,00 %

(1) Effet cumulé sur cinq ans des dépenses ordinaires affectées à la loi d'orientation et de programmation pour la justice dans le projet de loi de finances 2003

Outre les créations de postes budgétaires, **83 emplois supplémentaires en établissements publics sont prévus**, financés sur des crédits de fonctionnement.

Ces emplois se répartissent entre :

- l'Ecole nationale de la magistrature (41 créations d'emplois dont 32 postes d'auditeurs et 7 résorptions d'emplois précaires),
- l'Ecole nationale des greffes (20 créations d'emplois),
- et l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (22 créations d'emplois dont 9 consolidations de surnombres).

S'agissant des rémunérations des personnels, il faut noter que le budget de la justice n'enregistre pas les effets de l'augmentation de la valeur du point de 0,7 % programmée en décembre 2002, enregistrés dans le budget des charges communes, ni les effets de celles qui sont susceptibles d'intervenir en 2003 et qui figurent également au budget des charges communes mais pour un montant vraisemblablement sous-évalué.

b) Le doublement du niveau d'investissement

En matière d'investissement en 2003, il faut noter le doublement des autorisations de programme (+ 95 %) ainsi que la très forte progression des dépenses en capital (+ 58 %).

Ce doublement de l'effort d'investissement permet, en dépit de l'augmentation des charges de personnel liée aux recrutements récents et futurs, de déformer légèrement la structure du budget de la justice au profit des dépenses en capital qui passent de 4 % du budget pour 2002 à 6 % du budget pour 2003.

Structure du budget de la justice - Comparaison 2002-2003

<i>Montants en millions d'euros</i>	2002		2003	
	Montant	%	Montant	%
Dépenses ordinaires	4.497	96 %	4.734	94 %
Dépenses en capital	191	4 %	302	6 %
Total	4.688	100 %	5.036	100 %

Source : Projet de loi de finances initiale pour 2003

II. UNE NOUVELLE MÉTHODE

La nouvelle législature est l'occasion de renouveler les modes d'élaboration et de suivi du budget de la justice : l'effort de programmation, l'attention portée à la réalisation des objectifs, l'évaluation des résultats, les nouvelles possibilités en matière d'expérimentation, témoignent d'un esprit nouveau.

A. PROGRAMMER

1. Le bilan de la législature Jospin

L'action du précédent gouvernement en matière de justice a certes permis d'ouvrir des moyens financiers et humains conséquents pendant la législature 1997-2002. Mais cette action n'a pas porté tous les fruits qui étaient attendus.

a) Des emplois certes, mais pour compenser diverses réformes

7.273 emplois ont été créés durant la précédente législature.

Mais une partie de ces créations d'emplois, que le précédent Garde des Sceaux n'a d'ailleurs jamais précisément chiffrée, était destinée à **compenser les effets des 35 heures...**

D'autres réformes, telles que la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, ont engendré des **alourdissements de charges** ayant affaibli l'apport réel des créations d'emplois de la législature précédente.

b) Des programmes de travaux sans stratégie globale

Ouvertures d'autorisations de programme (1997-2002)

<i>(en millions d'euros)</i>	LFI	LFR	Total
1997	208	14	222
1998	262	4	266
1999	264	89	353
2000	241	155	396
2001	420	116	536
2002	362	0	362
Total	1.757	378	2.135

Source : Chancellerie

Les autorisations de programme ouvertes en lois de finances initiales et rectificatives sur 1997-2002 ont également été substantielles. Mais ces moyens n'étaient ni quantifiés dans le moyen terme, ni corrélés à des objectifs précis et quantifiables, qui auraient permis au Parlement de vérifier s'ils correspondaient à une bonne utilisation de l'argent public.

A l'évidence, il a manqué une loi de programme. Votre rapporteur spécial n'a eu de cesse de suggérer et de réclamer une telle loi de programme pour donner une réelle visibilité à moyen terme à la politique de l'Etat en matière de justice. Au lieu de cela, le gouvernement de M. Lionel Jospin a préféré une gestion « à la petite semaine », qui a même pu apparaître comme un « affichage » de crédits sans vision globale.

Au questionnaire budgétaire de votre rapporteurs spécial¹, la garde des Sceaux, Mme Elisabeth Guigou, a répondu à l'automne 2000 que, « *plutôt qu'une programmation générale, toujours susceptible d'être remise en cause (...), il (était) préférable que chaque PLF inscrive les moyens nécessaires à l'exécution des politiques et des réformes décidées par le Gouvernement dans les différents domaines* ».

L'absence de stratégie, le sentiment que les annonces du gouvernement de M. Lionel Jospin correspondaient en réalité à un recyclage d'autorisations de programme déjà annoncées et le désordre de ces initiatives gouvernementales ont été très critiquables.

2. La loi d'orientation et de programmation de 2002 : un nouveau « contrat » pour la justice

La partie relative à la programmation de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, votée en août 2002, est porteuse d'une ambition forte :

Tout d'abord, celle de restaurer la cohérence de l'action de l'Etat en matière de sécurité de ses citoyens.

Ensuite, celle de donner au Parlement, mais surtout à l'ensemble des citoyens, une vision à moyen terme sur les objectifs que se fixe le gouvernement.

Enfin, celle de se donner les moyens financiers et humains d'atteindre ces résultats.

Ce contrat moral passé entre le gouvernement et les citoyens, devant le Parlement, devra être impérativement respecté.

¹ Sur le projet de budget pour 2001.

Compte tenu du principe de l'annualité budgétaire, les crédits programmés dans la loi de programmation ne sont qu'indicatifs et ne revêtent aucune valeur impérative. Les cinq budgets successifs des années 2003 à 2007 permettront la traduction de ce contrat et seront autant d'occasions de vérifier que le gouvernement tient les objectifs qu'il s'est lui-même fixés.

Les engagements pris par le gouvernement ne sont pas seulement des engagements de dépenser, il s'agit également d'engagements sur des résultats concrets d'amélioration du service public de la justice. Le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la justice détaille ces objectifs. **Toutefois, votre rapporteur spécial ne peut que regretter le caractère extrêmement laconique des indicateurs de résultats disponibles dans le « bleu » consacré à la justice**¹.

B. RÉALISER

Comme votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de le souligner à l'occasion de l'examen de la loi d'orientation et de programmation, l'ampleur des moyens nouveaux qui seront dégagés chaque année au bénéfice du ministère de la justice constitue un véritable défi, si l'on considère les difficultés de consommation des crédits qui sont traditionnellement celles du ministère de la justice.

1. Des difficultés traditionnelles de consommation des crédits

Le ministère de la justice connaît traditionnellement quelques difficultés de consommation de ses crédits.

Le tableau suivant fait apparaître en 2000, un écart entre la dotation finale et la dépense constatée de 488 millions d'euros. Selon le rapport de gestion budgétaire pour 2000, celui-ci provenait pour l'essentiel :

- de crédits de rémunérations, cotisations et prestations sociales inutilisés (68 millions d'euros) en raison de **glissements dans le calendrier des concours** et d'une **dotations supérieure aux besoins réels** en gestion ;

- du **report sur l'année 2001 de la mise en œuvre de la réforme des commissaires priseurs** pour lesquels 79 millions d'euros avaient été provisionnés (les autres reports en crédits de fonctionnement s'établissaient à 86 millions d'euros) ;

¹ A titre d'exemple (et il y en a foison), pour l'objectif « réduire la détention provisoire », les seuls chiffres disponibles concernent 2000, aucune prévision n'ayant été communiquée pour 2001, 2002, ni a fortiori 2003.

- d'un reliquat de crédits disponibles sur les **chapitres évaluatifs** (frais de justice, réparations civiles et aide juridique : 30 millions d'euros) ;

- du report de **crédits d'équipement** (223 millions d'euros) compte tenu d'un **niveau de consommation plus faible** et de la **constitution de provisions**, sur les exercices 1999 et 2000 pour les grands projets de construction (établissements pénitentiaires et TGI de Paris) qui ne pouvaient consommer significativement avant 2001, **afin de lisser la ressource budgétaire**.

Gestion budgétaire 2000, par agrégat

<i>En millions d'euros</i>	Crédits votés en LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Taux de consommation
Services judiciaires	1.790	1.988	1.754	88 %
Juridictions administratives	129	143	132	92 %
Services pénitentiaires	1.198	1.352	1.173	87 %
Protection judiciaire de la jeunesse	485	519	471	91 %
Administration générale	560	187	171	91 %
Total	4.162	4.189	3.701	88 %

Source : Compte-rendu de gestion budgétaire 2000

Le second tableau fait apparaître en 2001, un écart entre la dotation finale et la dépense constatée de 461 millions d'euros. Selon le rapport de gestion budgétaire pour 2001, celui-ci provenait pour l'essentiel :

- de crédits de rémunérations, cotisations et prestations sociales inutilisés (74 millions d'euros) en raison de **glissements dans le calendrier des concours**, d'une surestimation du glissement vieillesse technicité et de mesures catégorielles ou indemnitaires qui n'ont pu être mises en œuvre en 2001 et ont été reportées sur 2002 ;

- du **report sur l'année 2002 de la mise en œuvre de la réforme des commissaires priseurs** pour lesquels 79 millions d'euros avaient été provisionnés (les autres reports en crédits de fonctionnement s'établissaient à 114 millions d'euros) ;

- d'un reliquat de crédits disponibles sur les **chapitres évaluatifs** (frais de justice, réparations civiles et aide juridique : 35 millions d'euros) ;

- du **report de crédits d'équipement** (161 millions d'euros).

Gestion budgétaire 2001, par agrégat

<i>En millions d'euros</i>	Crédits votés en LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Taux de consommation
Services judiciaires	1.921	2.076	1.846	89 %
Juridictions administratives	136	146	137	94 %
Services pénitentiaires	1.263	1.402	1.277	91 %
Protection judiciaire de la jeunesse	534	574	492	86 %
Administration générale	581	198	183	92 %
Total	4.435	4.396	3.935	90 %

Source : *Compte-rendu de gestion budgétaire 2001*

2. Comment faire face à un doublement de l'effort d'investissement

Alors que la gestion du ministère de la justice se caractérisait, ces dernières années, par la faiblesse des taux de consommation des crédits d'équipement, le budget de la justice va bénéficier en 2003 d'un doublement de son effort annuel d'investissement et de crédits de paiement octroyés selon des modalités de répartition très favorables les premières années.

Toutefois, plusieurs innovations devraient permettre au ministère de la justice de relever ce défi :

- la création de **l'Agence de la maîtrise d'ouvrage et de travaux du ministère de la justice**¹ dont les moyens sont augmentés en 2003 ;

- la nomination d'un **secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers** de la justice² ;

- la mobilisation des directions départementales de l'équipement ;

- l'extension des possibilités **d'externalisation des travaux**³ ;

- la **récente amélioration de la consommation des crédits d'équipement** du ministère de la justice, liée notamment à l'amélioration de la consommation des crédits d'équipement avec l'arrivée à maturité de grands chantiers.

¹ Décret n° 2001-798 du 31 août 2001.

² Décret n° 2002-948 du 3 juillet 2002. La note de présentation publiée par le ministère du budget 2003 souligne bien que le secrétaire d'Etat aura 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.

On remarque en effet, dans le tableau ci-après, l'amélioration du taux de consommation des dépenses en capital au 11 octobre 2002 (72,2 %), bien supérieur à celui atteint l'année précédente à la même date (36,5 %).

Taux de consommation des crédits (2000-2002)

	2000	2001	2002*
Dépenses ordinaires	93 %	92,3 %	68,8 %
Dépenses en capital	45,7 %	61,3 %	72,2 %

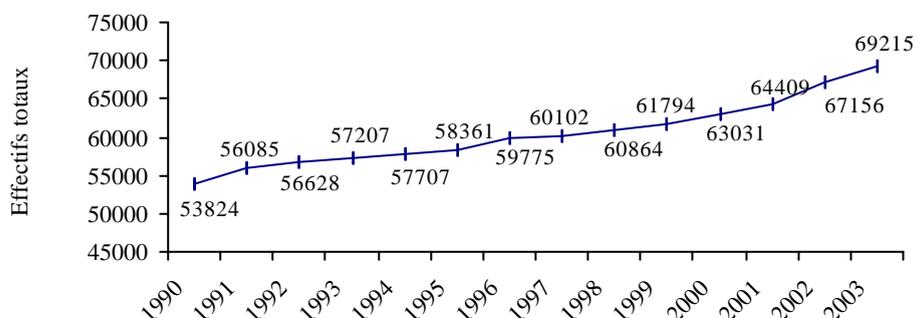
* au 11 octobre 2002- Source : Chancellerie

Interrogé par la commission des lois du Sénat, M. Pierre Bédier, secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice, a observé que l'augmentation de 18 % de la consommation des crédits du ministère pour 2002 se traduirait vraisemblablement par une diminution de 73 % des reports de crédits.

3. Un effort considérable de recrutement

Certes, le budget de la justice est coutumier des hausses d'effectifs, constantes depuis 1990, comme le montre le graphique ci-après.

Evolution des effectifs (1990-2003)



Source : Chancellerie

Mais l'augmentation des effectifs en 2003 sera tout à fait considérable : +3,07 % par rapport à 2002, la seconde plus forte augmentation depuis 10 ans après celle enregistrée l'an dernier (+ 4,26 %).

Cela étant, il conviendra de veiller à ce que cette inscription budgétaire ne se traduise pas par une augmentation des vacances de postes et d'éviter que le décalage existant entre effectifs budgétaires et effectifs réels ne se creuse bien au-delà des nécessités liées aux délais de recrutement¹.

Sont également à craindre **des difficultés de recrutement par manque de candidatures adaptées** pour certaines catégories de personnels, et notamment :

- les surveillants de prison dont les recrutements seront concurrencés par l'ouverture de postes de policiers et de gendarmes sur les budgets de la sécurité et de la défense²,

- mais aussi les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, de moins en moins enclins à travailler en foyer.

Or, rien ne servira de construire de nouveaux bâtiments si les recrutements ne « suivent » pas et ne permettent pas leur ouverture et leur bon fonctionnement. Les campagnes d'information actuellement menées par le ministère vont dans le bon sens.

Votre rapporteur spécial estime enfin que l'amélioration des statistiques sur l'activité réelle de chaque juridiction, établissement pénitentiaire ou centre de protection judiciaire de la jeunesse, est indispensable pour assurer une meilleure affectation des créations de postes aux endroits où les besoins sont les plus criants.

4. Un budget « prioritaire » affecté par le gel des crédits ?

Par une note en date du **25 février 2002**, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a mis en place un dispositif de régulation budgétaire. Puis, par une lettre du **12 août 2002**, le ministre du budget Alain Lambert a informé le président de la commission des finances du Sénat des mesures de mise en réserve de crédits que le gouvernement avait arrêtées au début du mois d'août. Il s'agissait, pour le gouvernement, de respecter les engagements européens pris en matière de déficits publics.

¹ Au 1^{er} janvier 2002, on comptait 2.246 vacances de postes dans l'administration pénitentiaire (y compris les postes créés en 2002). Dans les cours administratives d'appel, on comptait en 2002, 14 vacances de postes de magistrats et 18 vacances de postes de greffiers. Pour les greffiers de l'ordre judiciaire, le taux de vacances est de 3,47 % (soit 711 postes).

² L'année 2001 a déjà été marquée par une forte baisse des candidatures.

Au 15 octobre 2002, les crédits mis en réserve étaient de 16,4 millions d'euros sur le titre III, de 9,9 millions d'euros sur le titre IV et de 13,5 millions d'euros (en autorisations de programme et en crédits de paiement) sur le titre V.

Les annulations prévues dans le projet de loi de finances rectificative pour 2002¹ s'élèvent à 71,712 millions d'euros en dépenses ordinaires, 7,7 millions d'euros en dépenses en capital et 3,34 millions d'euros en autorisations de programme.

Incidence du gel et du projet de loi de finances rectificative pour 2002

Chapitre concerné	Dotations LFI 2002	Gel août 2002	Annulation PLFR 2002
Dépenses d'informatique et de télématique	51,32	2,8	2,4
Services de la PJJ – Moyens de fonctionnement et de formation	62,27	3,0	1,8
Conseil d'Etat. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs – Dépenses de fonctionnement	14,18	1,0	0
Administration générale – Moyens de fonctionnement et de formation	29,56	0,3	0,012
Frais de justice	297,46	0	5,0
Services de la PJJ – Prestations effectuées par le secteur habilité ou conventionné	238,2	0	2,7
Services judiciaires – Moyens de fonctionnement et de formation	216,39	5,0	0,9
Subventions en faveur des collectivités	6,67	1,9	1,9
Subventions et interventions diverses	22,97	8,0	6,0
Aide juridique	278,63	0	51,0
Conseil d'Etat. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs – Travaux de modernisation			
- crédits de paiement	4,69	0,89	0
- autorisations de programme	6,83	0,89	0
Equipement			
- crédits de paiement	185,93	12,11	7,7
- autorisations de programme	365,76	12,11	3,34

Source : *Projet de loi de finances rectificative pour 2002 et lettre du 12 août 2002 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du secrétaire d'Etat au budget au garde des Sceaux*

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

¹ N°382, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

C. EVALUER

1. Le dispositif d'évaluation censuré par le Conseil constitutionnel

Votre rapporteur spécial, dans son avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice, avait estimé que le volet « évaluation » de ce projet de loi en constituait l'un des aspects fondamentaux. Cette loi de programme devait être le vecteur d'une culture nouvelle et d'une réforme de l'Etat en douceur dans les services de la justice.

Mais, dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002¹, le Conseil constitutionnel, considérant qu'il relevait du domaine exclusif des lois de finances², avait censuré cet article.

2. Un article rétabli dans le présent projet de loi par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des finances, a introduit dans le présent projet de loi un article 74, rattaché au budget de la justice. Cet article reprend intégralement le dispositif d'évaluation prévu initialement par l'article 6 de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice³.

L'article 74 (nouveau)

Cet article prévoit qu'à compter de 2004, le gouvernement déposera chaque année sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat, à l'ouverture de la session ordinaire, **un rapport**, préparé par une instance extérieure aux services concernés, ayant un double objet :

- d'une part de **retracer l'exécution** de la loi d'orientation et de programmation
- d'autre part **d'évaluer les résultats** obtenus au regard des objectifs fixés dans son rapport annexé et des moyens affectés à la réalisation de ces objectifs.

¹ Journal officiel du 10 septembre 2002.

² L'article premier de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances réserve, en effet, aux lois de finances les « dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ». Le Conseil constitutionnel a indiqué, dans son considérant 93 que « de telles dispositions, qui sont destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques dans le domaine de la justice, ne peuvent trouver place dans une loi ordinaire ».

³ Dans la rédaction issue de la commission mixte paritaire.

Cette évaluation portera notamment sur⁽¹⁾ :

- l'instauration de la juridiction de proximité ;
- la réduction des délais de traitement et la résorption du stock des affaires civiles et pénales, des affaires relevant du contentieux prud'homal, du contentieux administratif et du contentieux général de la sécurité sociale ;
- les conséquences sur les services de justice de l'évolution de l'activité des forces de sécurité intérieure ;
- l'efficacité de la réponse pénale à la délinquance et en particulier celle des mineurs ;
- l'effectivité de la mise à exécution des décisions de justice ;
- le développement de l'aide aux victimes ;
- l'amélioration du fonctionnement et de la sécurité des établissements pénitentiaires.

(1) La version initiale de cette énumération, proposée par le gouvernement, avait étonné votre rapporteur spécial qui avait souligné que des volets importants de l'action de la justice, comme la justice administrative, ne s'y trouvaient pas. La présente énumération lui semble beaucoup plus satisfaisante puisqu'elle couvre désormais une grande part du champ des activités du ministère de la justice.

D. EXPÉRIMENTER

1. Une tentative d'ouverture dans la loi de programmation

A l'occasion de l'examen du projet de 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.

M. Dominique Perben, garde des Sceaux, avait indiqué lors de la discussion générale « *partager l'analyse (de votre rapporteur) sur l'intérêt de trouver une formule d'expérimentation* »², ajoutant par ailleurs que des **expérimentations dans le cadre réglementaire** étaient d'ores et déjà

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

² Ibid., p. 2105.

envisageables. Il s'était en outre engagé à cette occasion à utiliser cette faculté. S'agissant des **expérimentations dans le domaine législatif**, le ministre avait souhaité approfondir la réflexion, tout en jugeant possible de présenter « *des dispositions dans le cadre de la réforme constitutionnelle* ».

2. Osons l'expérimentation !

Votre rapporteur spécial a été particulièrement heureux de retrouver les réflexions du ministre dans le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République. Son article 2 insère en effet un article 37-1 dans la Constitution rédigé comme suit : « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

Il souhaite que de telles expérimentations voient rapidement le jour et permettent de déboucher sur d'intéressantes réformes pour l'ensemble du service public de la justice.

CHAPITRE II

DES CRÉDITS POUR TOUTES LES GRANDES MISSIONS DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

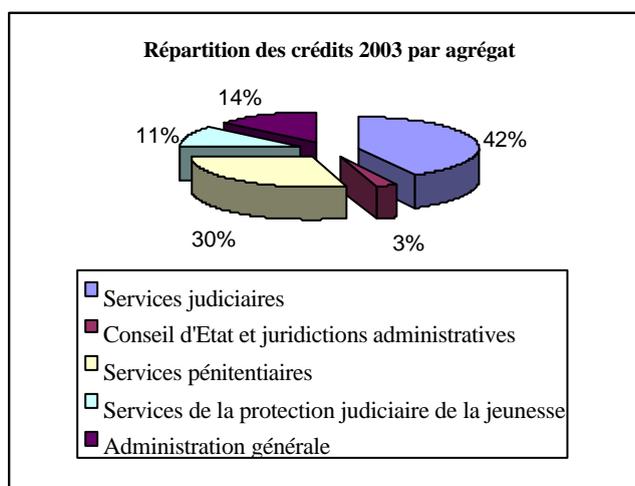
Le budget de la justice est composé de cinq agrégats qui comprennent, d'une part, les crédits des quatre grandes missions du ministère (justice judiciaire, justice administrative, service public pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse) et, d'autre part, les crédits de l'administration centrale du ministère.

Le tableau ci-dessous montre clairement qu'aucune mission n'est laissée de côté et qu'un effort notable est réalisé en faveur de l'administration centrale dont les crédits progressent de 14 % et les effectifs de 9 %.

**Evolution des crédits et des effectifs par agrégat
entre la loi de finances initiale pour 2002 et le projet de loi de finances pour 2003**

	Crédits (M€)			Effectifs		
	2002	2003	Evol.	2002	2003	Evol.
Services judiciaires	2 003	2 122	6 %	27 601	28 227	2 %
Conseil d'Etat et juridictions administratives	143	153	7 %	2 441	2 541	4 %
Services pénitentiaires	1 385	1 493	8 %	27 755	28 590	3 %
Services de la protection judiciaire de la jeunesse	540	566	5 %	7 439	7 753	4 %
Administration générale	617	703	14 %	1 937	2 104	9 %
Total	4 688	5 037	7 %	67 173	69 215	3 %

Source : *Projet de loi de finances initiale pour 2003*



Source : *Projet de loi de finances initiale pour 2003*

I. LES SERVICES JUDICIAIRES

Les services judiciaires ont pour mission de rendre la justice, tant en matière civile que pénale. Ils concourent également à la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques. Enfin, les services judiciaires sont chargés de la gestion des moyens humains et matériels ainsi que de la formation¹ de leurs personnels.

A. ETAT DES LIEUX

Dans le projet de loi de finances pour 2002, **27.601 emplois** étaient consacrés aux services judiciaires, dont 7.144 magistrats et 20.457 fonctionnaires, auxquels il faut aussi ajouter plus de 20.000 juges non professionnels, bénévoles ou rémunérés à la vacation, assistants et agents de justice.

Ces personnels travaillent dans **1.157 juridictions judiciaires**, dont la Cour de cassation, 35 cours d'appel et 1.121 juridictions du premier degré (186 tribunaux de grande instance, 473 tribunaux d'instance, 191 tribunaux de commerce, 271 conseils de prud'hommes, tribunaux des affaires de sécurité sociale, tribunaux paritaires des baux ruraux). On compte en outre **81 maisons de la justice et du droit**.

Le patrimoine des juridictions françaises représente environ **1 million de m²** de surface utile, répartis sur près de **800 sites**. Toutefois, le **déficit global actuel de surfaces** est estimé à près de 150.000 m² (hors besoins du palais de Justice de Paris).

1. Un renforcement continu des moyens des services judiciaires

Depuis plusieurs années, les moyens des services judiciaires ont été considérablement renforcés.

Créations d'emplois dans les services judiciaires						
	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Magistrats	70	140	212	307	320	1 049
Greffier en chef	10	10	15	- 7	10	39
Greffier en chef	90	112	140	186	476	1 004
Catégorie C	130	28	- 8	- 8	- 1	141
Contractuels		36	15		15	66
Total	300	326	374	479	820	2 299

Source : Chancellerie

¹ Avec notamment l'Ecole nationale de la magistrature et l'Ecole nationale des greffes.

Dépenses consacrées aux différentes fonctions des services judiciaires

<i>En millions d'euros</i>	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*
La fonction d'aide à l'accès au droit et à la justice	196	207	198	215	293	308
La fonction de poursuite	86	90	91	97	457	474
La fonction de jugement	295	314	326	335		
La fonction support de gestion	1.082	1.093	1.106	1.159	1173	1274
La fonction de formation	33	37	44	53	59	65
- dont ENM	24	26	29	30	36	39
- dont ENG	9	11	15	22	23	26
Conseil sup^r de la magistrature	1	1	1	1	1	1
Total	1.694	1.741	1.765	1.860	1.983	2.122

* prévisions

Source : Compte-rendu de gestion budgétaire 2001 et projet de loi de finances pour 2003

2. Pourtant la justice reste débordée

En dépit de ces très favorables évolutions des moyens, les charges de travail des juridictions ont bien souvent augmenté plus vite que les moyens mis à leur disposition. Plus de cinq ans après le constat alarmant dressé par votre commission des lois¹ d'une justice « *asphyxiée, débordée, paralysée* », la situation est encore loin d'être satisfaisante.

Comme le montre le tableau ci-après, la durée moyenne de traitement des **affaires civiles** n'a connu aucune amélioration significative depuis dix ans.

¹ « *Quels moyens pour quelle justice ?* », rapport d'information du Sénat n° 49 (1996-1997), de M. Pierre Fauchon, mission d'information présidée par M. Charles Jolibois. Pour une vue d'ensemble sur les métiers des services judiciaires, on se reportera également avec grand profit au rapport « *Quels métiers pour quelle justice ?* », rapport d'information du Sénat n° 345 (2001-2002), de M. Christian Cointat au nom de la mission d'information de la commission des lois sur l'évolution des métiers de la justice présidée par M. Jean-Jacques Hyest.

Durée moyenne d'une instance hors référé - Juridictions civiles

(en mois)

	1990	1997	2000
Cours d'appel	14,8	16,3	18,4
Tribunaux de grande instance	8	9,1	8,9
Tribunaux d'instance	3,8	4,5	5,1
Conseils des prud'hommes	4,7	5	10,2

Sources : "Les budgets de la justice en Europe," sous la direction de M. Etienne Douat (La documentation française) ; Chancellerie

Entre 1990 et 2000, période au cours de laquelle le budget de la justice a cru de plus de 50 %, la durée moyenne des instances, en particulier dans les tribunaux d'instance et les cours d'appel s'est dégradée.

Nonobstant le caractère sensible de tout calcul d'activité **dans le domaine pénal**, le même constat prévaut que pour les juridictions civiles, comme l'attestent les chiffres ci-après, compte tenu des nombreuses réformes intervenues (en particulier, la loi sur la présomption d'innocence).

Durée moyenne d'une instance hors référé - Juridictions pénales

(en mois)

	1990	1997
Cours d'appel (Chambre des appels correctionnels)	21,5	24,9
Tribunaux correctionnels	10,5	9,1
Cours d'assises (condamnations)	37	49,6

Sources : Les budgets de la justice en Europe, sous la direction de M. Etienne Douat (La documentation française) ; Chancellerie

En 1999, la durée moyenne de traitement des affaires pénales, mesurée uniquement pour les procédures ayant atteint le stade d'un jugement portant condamnation, s'élevait à **10,9 mois**.

En réalité, en matière pénale, la régulation s'effectue par le biais des classements sans suite, encore trop nombreux (32 % du total des affaires poursuivables). Cette situation, qui aboutit à un déni de justice, est inacceptable dans un État de droit¹.

Tout aussi inquiétantes sont les conclusions d'un rapport l'Inspection générale des services judiciaires sur l'effectivité de l'exécution des sanctions pénales, rendu public en juillet 2002, qui met en lumière des «disparités

¹ Sur le sujet des classements sans suite, voir le rapport d'information du Sénat : « Les infractions sans suite ou la délinquance maltraitée », n° 513 (1997-1998), par M. Hubert Haenel.

alarmantes » des taux et délais d'exécution des peines selon les juridictions et fait état d'un taux d'inexécution de l'ordre de 30 %.

Comme la Chancellerie l'a indiqué à votre rapporteur spécial, « *les moyens dont ont bénéficié les juridictions au cours des dernières années sont restés insuffisants pour permettre à celles-ci d'assurer avec une pleine efficacité le traitement des affaires dont elles étaient saisies. Ce constat a conduit à l'adoption d'une loi d'orientation et de programmation pluriannuelle, pour répondre aux retards et carences dont souffrait l'institution judiciaire* ».

B. LES PROJETS DU GOUVERNEMENT

L'agrégat « services judiciaires » regroupe les moyens des juridictions de l'ordre judiciaire, du Conseil supérieur de la magistrature, de l'Ecole nationale de la magistrature et de l'Ecole nationale des greffes.

Depuis la loi de finances initiale pour 1995, les crédits des services judiciaires n'ont cessé de progresser et leur part dans le budget de la justice a constamment oscillé entre 42 et 45 %.

Augmentation annuelle des crédits des services judiciaires et part dans le budget de la justice (1996-2003)

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Evolution / n-1	4,6 %	4,5 %	4,7 %	5,7 %	0,6 %	7,3 %	4,2 %	5,9 %
Part / budget	43,0 %	44,1 %	44,4%	44,4 %	43,0 %	43,3 %	42,7 %	42,1 %

Source : Chancellerie

Pour 2003, la progression des crédits de cet agrégat (+ 5,9 %) est la deuxième plus forte jamais enregistrée depuis 1995 (+ 7,3 % en 2001).

Crédits de paiement et autorisations de programme en 2002 et 2003

En millions d'euros	2002	2003	Evolution
Dépenses ordinaires	1.923	2.017	+ 4,9 %
Dépenses en capital	79	105	+ 32,9 %
Total crédits de paiement	2.003	2.122	+ 5,9 %
Autorisations de programme	84	257	+ 206 %
Créations nettes d'emplois (<i>en nombre</i>)	798	626	-

Source : *Projet de loi de finances initiale pour 2003*

1. Renforcement des moyens humains des juridictions

En cohérence avec les orientations posées par la loi d'orientation et de programmation pour la justice, **180 emplois de magistrats¹, 501 emplois de fonctionnaires² et 19 emplois de contractuels³** seront créés en 2003 afin d'améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens, de développer l'effectivité de la réponse pénale et de traiter plus efficacement la délinquance des mineurs.

Ces créations d'emplois porteront sur les effectifs des services judiciaires en 2003 à 28.227 : 7.294 magistrats et 20.933 fonctionnaires.

Répartition des emplois créés en 2003 pour les services judiciaires⁴

<i>Créations d'emplois</i>	Au titre de la loi de programme	Hors loi de programme	Total
Magistrats	174	6	180
Fonctionnaires	488	13	501
- greffiers en chef	35	-	35
- greffiers	354	8	362
- adjoints administratifs	95	5	100
- autres	4	-	4
Contractuels	19	-	19
Total	681	19	700

Source : Chancellerie

Ces créations d'emplois représentent **19 % des créations de postes de magistrats** prévues par la loi de programmation (180/950) et **15 % des créations de postes de fonctionnaires** et d'agents des services judiciaires (520/3.500).

¹ Sont notamment prévus 99 emplois pour la réduction des délais de traitement des affaires civiles et pénales, 27 emplois pour augmenter le nombre de magistrats placés, 5 emplois pour améliorer le suivi de l'exécution des peines par les juridictions, 12 emplois pour renforcer les tribunaux pour enfants ...

² Sont notamment prévus 88 emplois pour réduire les délais de traitement des affaires civiles et pénales, 15 emplois pour augmenter le nombre de greffiers placés, 166 emplois pour assister les magistrats, 5 emplois pour améliorer le suivi de l'exécution des peines par les juridictions, 12 emplois pour renforcer les moyens des tribunaux pour enfants, 60 emplois pour accompagner la réforme de la justice de proximité, 16 emplois pour les maisons de la justice et du droit, 20 emplois pour renforcer les cellules budgétaires ...

³ Sont prévus 14 emplois de techniciens informatiques pour renforcer la gestion informatique et 5 emplois d'ingénieurs en équipement pour renforcer la gestion immobilière.

⁴ On notera que ce tableau distingue au sein des 180 magistrats et 520 emplois de fonctionnaires, habituellement présentés comme des réalisations de la loi de programmation, quelques emplois qui ne relèvent pas de cette loi mais d'une loi du 11 juillet 2001 sur Mayotte (réforme de la justice cadiale). Dans nos calculs, pour plus de facilité, nous considérerons toutefois l'ensemble de ces créations d'emplois comme relevant de la loi de programmation.

On remarquera que la proportion retenue entre les créations d'emplois de magistrats et les créations d'emplois de fonctionnaires permet de redresser légèrement le ratio « nombre de fonctionnaires / nombre de magistrats ».

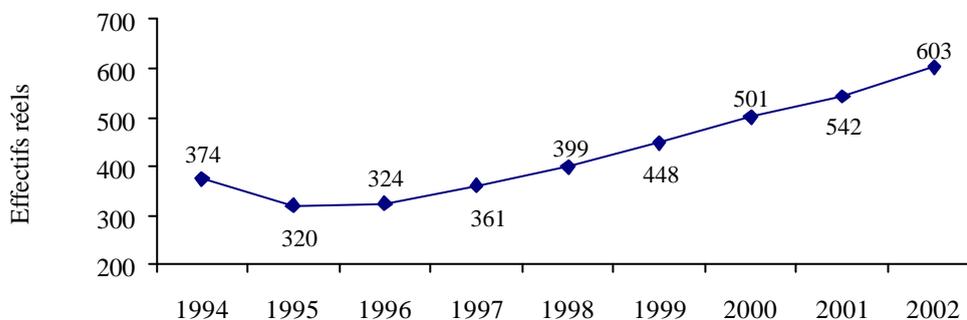
Ratio fonctionnaires des greffes / magistrats depuis 1997

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
2,85	2,86	2,82	2,75	2,65	2,60	2,61

Source : Chancellerie

Pour accompagner les recrutements de magistrats prévus par la loi de programmation, **l'Ecole nationale de la magistrature** bénéficiera en 2003 d'un abondement de 3,27 millions d'euros, en progression de plus de 9 % par rapport à 2002¹, dont 1,920 million d'euros de moyens nouveaux². Le budget de l'Ecole s'élèvera ainsi à près de 39 millions d'euros en 2003. Par ailleurs, un contrat d'objectifs sur cinq ans devrait être prochainement être signé entre cet établissement et l'Etat.

**Evolution des effectifs réels des promotions d'auditeurs de justice
(1994-2002)**

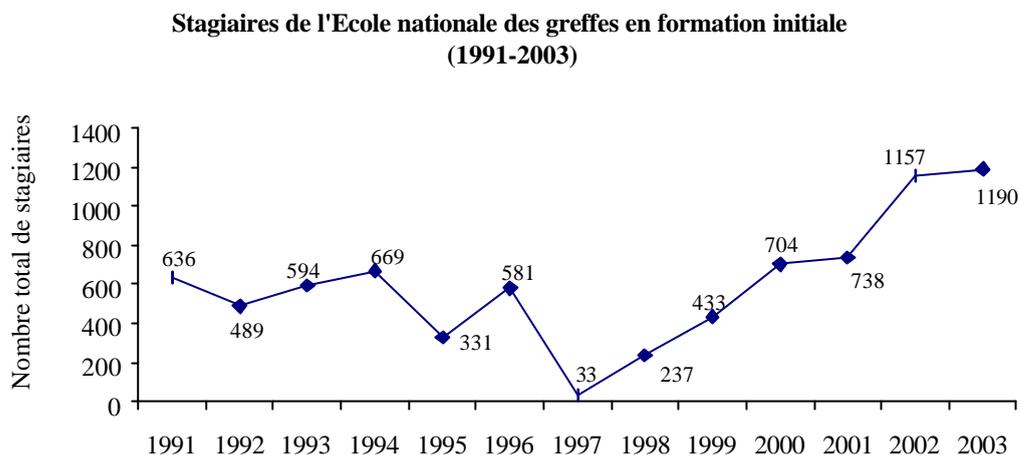


Source : Chancellerie

¹ La progression depuis 1997 est de 79 %.

² Sur le chapitre 36-10 article 21 ; 0,74 M€ pour la création de 2 emplois ; 1,087 M€ au titre de l'augmentation du nombre de postes d'auditeurs de justice ; 1,3 M€ pour la réforme du régime indemnitaire des auditeurs de justice. En effet, le régime indemnitaire des auditeurs de justice était jugé insuffisant, et la Cour des comptes avait souligné son absence de base juridique suffisante. Dès le début de 2003, un nouveau régime aligné sur celui des autres grandes écoles de la fonction publique entrera en vigueur.

L'École nationale des greffes¹, en dépit d'un budget stable entre 2002 et 2003 autour de 9 millions d'euros², pourra faire face à de nouvelles dépenses liées aux recrutements de fonctionnaires des greffes prévus par la loi d'orientation et de programmation pour la justice³.



Source : Chancellerie

En outre, 2,6 millions d'euros de crédits de vacation ont été inscrits⁴ pour permettre de démarrer le recrutement des **3.300 juges de proximité**⁵ prévus par la loi d'orientation et de programmation et qui seront recrutés au fur et à mesure des besoins exprimés par les cours d'appel⁶.

¹ Cette école a pour missions essentielles la formation initiale des greffiers en chef (fonctionnaires de catégorie A), des greffiers (catégorie B), des personnels de bureau depuis 2001 (catégorie C) ainsi que la formation continue nationale de ces fonctionnaires.

² Les charges de l'École sont en effet très fluctuantes d'une année sur l'autre, en fonction du nombre d'élèves en scolarité (prise en charge par l'École) ou en stage (prise en charge par les juridictions).

³ Avec notamment la création de 20 emplois (871.000 €) et la prise en compte de l'augmentation du nombre d'élèves (197.000 €).

⁴ Chapitre 31-96 article 20.

⁵ Pour mémoire, le greffe de ces juridictions de proximité, sera assuré par les greffiers des tribunaux d'instance dont les effectifs sont renforcés en conséquence (60 emplois).

⁶ Le projet de loi organique relatif aux juges de proximité, en instance de première lecture à l'Assemblée nationale, a été adopté par le Sénat le 3 octobre dernier (Sénat, n° 2). Lors de son audition par la commission des lois du Sénat, le ministre a annoncé la création dès le début de l'année 2003 d'une mission spécialement dédiée à cette réforme et chargée de suivre l'arrivée des candidatures et de les transmettre au Conseil supérieur de la magistrature, seul habilité à nommer les nouveaux juges.

2. Amélioration de la situation des personnels

Conformément aux engagements pris par le gouvernement dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice, plusieurs mesures intéressant les personnels sont prévues dans le budget pour 2003, dont :

- 2,863 millions d'euros pour la **réforme statutaire des greffiers en chef** ainsi que 8,406 millions d'euros pour **celle des greffiers**¹ ;

- 2,895 millions d'euros pour la revalorisation de **l'indemnité de fonction des magistrats** ;

- 1,846 million d'euros pour l'indemnité des personnels de catégorie C ;

- 1,153 million d'euros pour le plan de transformation de 950 postes d'agents et adjoints ;

- 0,03 million d'euros au titre de la nouvelle bonification indiciaire « ville » aux personnels relevant de la direction des services judiciaires ainsi que 0,067 million d'euros au titre de la nouvelle bonification indiciaire « encadrement supérieur » en faveur des coordonnateurs des services administratifs régionaux².

3. Amélioration et modernisation du fonctionnement des juridictions

Conformément aux orientations de la loi de programmation, et notamment celles relatives à un « *bon fonctionnement courant* » des juridictions, 17,274 millions d'euros de crédits supplémentaires sont prévus³ pour abonder les crédits de fonctionnement des services judiciaires, en **progression de 8 % par rapport à 2002**. Ces crédits supplémentaires se répartissent entre la Cour de cassation (+ 4,9 millions d'euros), les juridictions de métropole (+ 12,3 millions d'euros) et celles des départements d'outre-mer (+ 46.000 euros).

Sur ce total, 33 % (5,75 millions d'euros) résultent de la mise en œuvre de ses mesures nouvelles issues de la loi de programmation. Il s'agit en particulier :

- de **l'accompagnement des recrutements** prévus en 2003 (2,88 millions d'euros pour les magistrats et les fonctionnaires, et 0,4 million d'euros pour les juges de proximité) ;

¹ Encore en cours de négociation.

² Chapitre 31-90 article 20.

³ Chapitre 37-92.

- de la **mise en service de nouveaux bâtiments** judiciaires qui entreront en service en 2003 (1,268 million d'euros pour le gardiennage, la maintenance des installations techniques, l'entretien des locaux, etc.) ;

- du **renforcement de la sécurité des juridictions** (1 million d'euros) ;

- du premier équipement de **16 nouvelles maisons de la justice et du droit** (0,183 million d'euros).

Les autres mesures prévues sont destinées à couvrir les besoins au titre de réformes déjà adoptées ou d'opérations déjà engagées .

Un effort particulier est réalisé en matière informatique, conformément à la loi d'orientation et de programmation, grâce aux 4,6 millions d'euros de crédits supplémentaires¹.

Enfin, une économie de 0,8 million d'euros est prévue grâce à la dénonciation de la convention de concession de diffusion des bases de données juridiques (jurifrance) et à son remplacement par une base de données gratuite (legifrance).

On notera enfin la stabilité de la dotation du Conseil supérieur de la magistrature (298.800 euros).

4. Développement de l'accès à la justice et de l'aide aux victimes

L'un des axes de la loi d'orientation et de programmation consistait à « *donner de nouveaux droits aux victimes et (à) leur permettre d'organiser plus facilement la défense de leurs intérêts* ». Il a été conforté par un plan d'action sur cinq ans présenté par le garde des Sceaux en Conseil des ministres le 18 septembre 2002. L'objectif du gouvernement est notamment d'apporter des réponses ciblées aux dysfonctionnements du régime de l'aide juridictionnelle.

L'augmentation des moyens d'intervention (18,55 millions d'euros de moyens nouveaux²) dans le budget pour 2003 répond à cet objectif, avec les mesures suivantes :

- amélioration et simplification du dispositif d'aide juridictionnelle, (11,05 millions d'euros dont 6,6 liés à la hausse des correctifs familiaux) ;

- octroi de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources pour les victimes d'atteintes graves à la personne (4,2 millions d'euros) ;

¹ Le budget informatique des services judiciaires (chap. 34-05 art. 20) passe de 11,3 à 15,9 M€.

² Chapitre 46-12.

- possibilité, dès le dépôt de la plainte, de demander la désignation d'un avocat (3,3 millions d'euros) ;
- renforcement du réseau associatif d'aide aux victimes (0,5 million d'euros) ;
- extension du fonctionnement du numéro national d'appel (0,2 million d'euros) ;
- abondement des crédits du fonds de réserve pour la prise en charge des accidents collectifs (0,1 million d'euros).

Il faut noter également deux mesures d'ajustement négatif :

- l'une de 5,19 millions d'euros¹ pour tenir compte de la baisse constatée des admissions à l'aide juridictionnelle ;
- et l'autre de 3 millions d'euros², qui correspond aux remboursements anticipés des emprunts souscrits par les collectivités locales avant le transfert des charges. Il s'agit du tarissement normal des sommes encore dues par l'Etat aux collectivités locales au titre du remboursement des charges afférentes aux emprunts souscrits avant 1987 pour les dépenses d'équipement des juridictions de l'ordre judiciaire.

5. Construction et rénovation des palais de justice

257 millions d'euros d'autorisations de programme (et 105 millions d'euros de crédits de paiement) sont prévus sur les titres V et VI en 2003 pour la construction et la rénovation des palais de justice.

Au titre V³, sont ainsi prévus 242 millions d'euros :

- **122 millions d'euros⁴ destinés aux opérations lourdes** confiées par conventions de mandat à l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice dans le cadre d'un programme pluriannuel d'équipement ;
- **105 millions d'euros⁵ pour les opérations déconcentrées** (hors palais de justice de Paris) ;

¹ Chapitre 46-12.

² Chapitre 41-11.

³ Chapitre 57-60 articles 20, 30 (non doté), 71 et 72 (non doté).

⁴ Il s'agit de la poursuite d'opérations en cours (67 millions d'euros), d'opérations nouvelles (35 millions d'euros, dont Bobigny, Châlons-sur-Saône, Douai, Laon, Lyon, Rouen) et d'opérations destinées à résorber les déficits de surfaces entraînés par l'augmentation des effectifs (20 millions d'euros).

⁵ Il s'agit de la poursuite d'opérations en cours (45 millions d'euros), d'une enveloppe pour le gros entretien et la maintenance de 1.300 sites (92 millions d'euros), d'opérations nouvelles de constructions et de rénovations (8 millions d'euros, dont Draguignan, Dunkerque, Le Havre) et

- 15 millions d'euros pour la rénovation et la mise en sécurité du palais de justice de Paris, qui occupe un site prestigieux mais de plus en plus inadapté à la croissance de l'activité judiciaire ; cette enveloppe est en très léger accroissement par rapport aux précédents budgets et sera essentiellement dévolue à la maintenance lourde et aux différentes mises aux normes des bâtiments de la Cour de cassation, de la Cour d'appel, des tribunaux de grande instance et de commerce.

L'enveloppe correspondante de crédits de paiement au titre V s'élève à **104,5 millions d'euros**, ce qui devrait permettre d'assurer sans heurt le prochain exercice en dépit de l'absence vraisemblable de reports significatifs à la fin de l'année 2002.

**Evolution des crédits de titre V des services judiciaires
Lois de finances initiales 2000-2003**

<i>En millions d'euros</i>	2000	2001	2002	2003
Autorisations de programme	122,7	116,3	83,8	242
Crédits de paiement	89,3	127,5	79,2	104,5

Source : Chancellerie

Au titre VI, **15 millions d'euros d'autorisations de programme** sont prévus pour des opérations destinées à résorber les déficits de surface entraînés par l'augmentation des effectifs. Il s'agit de subventions aux collectivités locales dans le cadre d'opérations de rénovation de juridictions.

C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Pour que le renforcement des moyens prévus dans ce budget et les suivants, ne débouche pas sur la même « fuite en avant » que les années précédentes, il faudra impérativement que le gouvernement mette en œuvre un certain nombre de réformes d'organisations, de méthodes, de procédures, susceptibles d'améliorer le fonctionnement quotidien de la justice. Le gouvernement en a déjà annoncé un certain nombre, d'autres pourront être expérimentées et mises en œuvre dans les prochaines années.

A titre de remarque liminaire, votre rapporteur spécial tient également à rappeler que l'augmentation du budget des services judiciaires (en crédits comme en emplois) n'est pas une fin en soi, mais qu'elle se justifie dans le cas présent par le **caractère de priorité nationale accordé à la justice**.

d'opérations destinées à résorber les déficits de surface entraînés par l'augmentation des effectifs (20 millions d'euros).

1. Développer les « contrats d'objectifs »

La loi de programmation prévoit de généraliser la procédure permettant à chaque juridiction de signer un contrat avec le ministère de la justice portant sur la résorption des stocks et l'amélioration de la productivité. Il est prévu qu'en contrepartie, la Chancellerie lui alloue des moyens humains et matériels supplémentaires.

Cette formule a été expérimentée avec succès par les cours d'appel d'Aix et d'Orléans, qui ont réussi à améliorer leurs délais moyens de traitement. En contrepartie, la Chancellerie s'est engagée à leur allouer des moyens supplémentaires à compter du 1^{er} janvier 2003 et pendant une durée de trois ans, renouvelable.

D'après les informations fournies à votre rapporteur spécial, les orientations retenues en ce qui concerne la politique de contractualisation sont les suivantes. Les contrats seront signés pour trois ans et seront renouvelables. Ce choix d'une période relativement courte est volontaire, afin de donner à la Chancellerie la possibilité de renégocier le contrat en fonction des résultats atteints. Une évaluation annuelle en concertation avec la Chancellerie est également prévue. La loi de programmation a fixé des critères précis en fonction de ce que l'administration estime un délai raisonnable pour le traitement des affaires : 3 mois pour les tribunaux d'instance, 6 mois pour les tribunaux de grande instance, 12 mois pour les cours d'appel.

Cette méthode rejoint les orientations contenues dans la loi organique du 1^{er} août 2001¹ relative aux lois de finances, dont la philosophie consiste à lier l'octroi de moyens à l'établissement d'objectifs quantifiables. **Votre rapporteur spécial se félicite de ce que la gestion « par objectifs » entre enfin dans les mœurs administratives. Il rappelle qu'elle nécessitera toutefois un effort d'amélioration de la qualité des statistiques sur l'activité des juridictions.**

2. Rendre plus attractif l'exercice des métiers des services judiciaires

Votre rapporteur spécial se félicite également de la décision prise par le gouvernement de **revaloriser le régime indemnitaire des magistrats**, l'un des plus défavorables actuellement parmi la haute fonction publique de l'Etat² et ayant suscité les observations de la Cour des comptes.

¹ Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

² Ils étaient restés inchangés depuis 1996.

La réforme engagée devrait permettre à l'ensemble des magistrats relevant du ministère de la justice, d'obtenir un régime indemnitaire au moins aussi favorable que celui des membres de chambres régionales des comptes. Après une augmentation de 37 à 41 % du taux indemnitaire moyen des magistrats judiciaires (arrêté du 17 avril 2002), le présent projet de loi prévoit une nouvelle revalorisation afin de porter ce taux à 45 %. L'objectif est d'atteindre rapidement le taux de 47,5 %.

La réforme du régime indemnitaire des greffiers et la revalorisation de la rémunération des auditeurs de justice va également dans le sens d'une meilleure attractivité des métiers de la justice, indispensable au moment où d'importants recrutements sont envisagés.

3. Améliorer les conditions de travail des services judiciaires

Votre rapporteur spécial est également favorable aux réformes qualitatives décidées par le gouvernement pour améliorer les conditions de travail des services judiciaires : les magistrats seront recentrés sur leurs missions essentielles et **délestés de certaines tâches indues** comme la présence à certaines commissions administratives, ils seront secondés par des « greffiers-rédacteurs ». Il est prévu la mise en place d'équipes d'**assistants de justice**. Le nombre de **personnels placés** sera augmenté afin de pallier les vacances d'emplois¹ et d'assurer la continuité du service. Enfin, la création des **juges de proximité** permettra aux juges professionnels d'être déchargés des tâches les moins complexes dans des litiges dont l'enjeu est limité.

Toutes ces réformes, dont certaines étaient demandées de longue date par le Sénat, que ce soit par votre rapporteur spécial ou l'excellente mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice², vont dans le bon sens.

En outre, votre rapporteur spécial se félicite du souci, montré par le garde des Sceaux lors de son audition devant la commission des lois du Sénat, **d'accélérer l'arrivée « sur le terrain »** des nouveaux magistrats et fonctionnaires des greffes. Le ministre a ainsi indiqué que trois décrets de localisation interviendraient en 2003 pour faire bénéficier aux juridictions de l'arrivée de quelque 290 nouveaux magistrats et 800 nouveaux fonctionnaires des greffes.

¹ Votre rapporteur spécial milite depuis plusieurs années en faveur de l'augmentation du nombre des magistrats placés qui constituent l'une des solutions au problème récurrent des vacances de postes dans les services judiciaires.

² « *Quels moyens pour quelle justice ?* », rapport d'information du Sénat n°49 (1996-1997), par M. Pierre Fauchon.

L'accent mis sur **les moyens informatiques** des services judiciaires mérite également être salué. Votre rapporteur spécial, au cours d'une mission dans le Haut-Rhin¹, avait en effet constaté que l'équipement et le développement de l'informatique des juridictions étaient loin d'être satisfaisants, en particulier dans les tribunaux d'instance.

Votre rapporteur spécial souhaite également rappeler que **l'augmentation des moyens va nécessiter la poursuite du développement des compétences de gestion au sein des services judiciaires**. La création des services administratifs régionaux doit être saluée, mais votre rapporteur spécial ne serait pas hostile à l'arrivée au sein des tribunaux d'administrateurs civils, spécialement formés aux techniques de gestion. Une réflexion mériterait d'être entamée sur ce sujet.

4. Le futur tribunal de grande instance de Paris verra-t-il enfin le jour ?

Le manque de surface² et l'obsolescence de l'actuel palais de justice de Paris plaident un peu plus chaque année pour la construction d'un nouveau tribunal de grande instance (TGI) de Paris.

Le relogement de l'actuel TGI avait été annoncé en 1999 (à la suite d'un schéma directeur sur les juridictions parisiennes réalisé en 1996). Les besoins de surface ont conduit à rechercher une assiette foncière susceptible de recevoir 100.000 m², puis 120.000 m²³, à construire dans Paris intra-muros. Dès l'origine, l'exercice s'est avéré difficile au vu du nombre limité de terrains potentiellement aptes à accueillir une telle implantation.

Un site retenu, situé sur la ZAC Tolbiac, est actuellement remis en cause suite au changement de position de la mairie de Paris. Parallèlement, des solutions alternatives de relogement des juridictions à proximité du palais de justice actuel sont à nouveau envisagées.

¹ « Splendeurs et misères de la justice dans le Haut-Rhin », Rapport du Sénat, n° 27 (2001-2002).

² Le TGI de Paris est actuellement dispersé en 36 lieux dans la capitale. Il dispose de 37.500 m² alors qu'il lui en faudrait aujourd'hui entre 110 et 120.000 m². Sont ainsi prévus dans le présent projet de loi de finances des frais de location : 4,45 M€ pour certains services du TGI, ainsi que 4,86 M€ pour la Cour de cassation.

³ Les premières évaluations tablaient sur un besoin de 100.000 m² mais la création du juge de la détention et des libertés, la nécessité de pôles spécialisés et les procès exceptionnels conduisent aujourd'hui le ministère à augmenter de 20 % l'estimation des besoins.

Pourtant, au plan comptable, **l'Etat est prêt à lancer très rapidement l'opération :**

- 167,7 millions d'euros d'autorisations de programme ont été ouvertes, dont moins de 230.000 euros ont été consommés au 31 juillet 2002 pour les études préalables, soit un taux de consommation de 0,4 % ;

- 19,8 millions d'euros de crédits de paiement ont été attribués, et à peine 115.000 euros ont été consommés au 31 juillet 2002, soit un taux de consommation de 0,6 %.

Cette situation contraste avec l'état d'avancement des autres travaux d'équipement judiciaire qui est satisfaisant. En 2002, les autorisations de programme (hors TGI de Paris) ont fait l'objet d'importantes affectations, notifications ou délégations et il est prévu qu'elles seront quasiment toutes affectées avant la fin de l'année. Il en est de même pour les crédits de paiement. Votre rapporteur spécial ne peut que s'en réjouir.

II. LE CONSEIL D'ÉTAT ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

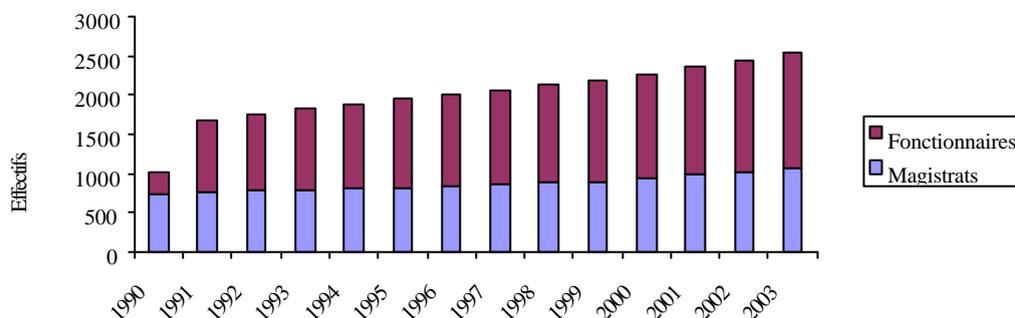
A. ÉTAT DES LIEUX

1. Des effectifs qui ont plus que doublé depuis 1990

En 2002, les effectifs du Conseil d'Etat et des juridictions administratives¹ s'élevaient à **2.441** ; 1.021 magistrats et 1.420 fonctionnaires.

Ces effectifs ont plus que doublé depuis 1990 : il y avait à cette date 1.016 magistrats et fonctionnaires et en 2003 2.541 emplois seront consacrés aux juridictions administratives. L'évolution a été particulièrement forte pour les non-magistrats dont les effectifs ont plus que quadruplé depuis 1990.

Evolution des effectifs budgétaires du Conseil d'Etat
et des juridictions administratives de 1990 à 2003



Source : Chancellerie

On constate toutefois que si les effectifs totaux ont augmenté de 40 % entre 1991 et 2001, sur la même période, le nombre total d'affaires enregistrées au Conseil d'Etat et dans les juridictions administratives a augmenté de 70 % et le nombre de décisions rendues de 80 %.

¹ On compte, en 2002, 7 cours administratives d'appel et 37 tribunaux administratifs.

2. Une activité en progression constante

Saisies en 2001 de 151.371 affaires, les juridictions administratives en ont réglé 153.217. Depuis 2000, le nombre d'affaires réglées étant supérieur aux affaires enregistrées, on a pu constater une diminution du stock. **Les délais de jugement demeurent cependant anormalement longs.** Cette situation s'explique principalement par l'augmentation continue du contentieux (+ 20 % durant les cinq dernières années). Cette tendance, devenue structurelle, va sans doute se poursuivre dans les années qui viennent.

La situation n'est cependant pas uniforme. On observe des nuances selon les juridictions.

Cours administratives d'appel

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹
Affaires enregistrées - brut	9 435	12 121	15 553	14 350	17 135	18 633	17 803	17 468	8 277
Affaires enregistrées - net	7 804	9 057	12 168	12 477	14 330	16 056	16 540	15 375	7 652
Affaires jugées - net	5 786	6 110	6 317	7 461	9 199	11 390	12 906	12 928	7 115
Affaires en stock au 31/12 - net	9 392	12 269	18 383	24 016	29 334	33 798	37 723	40 073	40 365
Affaires/magistrat - net				67	74	84	90	84	
Délai moyen théorique d'élimination des stocks	1 an 7 mois	2 ans	2 ans 11 mois	3 ans 3 mois	3 ans 2 mois	3 ans	2 ans 11 mois	3 ans 1 mois	

1. Chiffres correspondant aux 6 premiers mois de l'année.

Ainsi, les **cours administratives d'appel**, à la suite du transfert de compétences du Conseil d'Etat, sont actuellement surchargées : le délai théorique d'élimination des stocks est passé entre 1994 et 2001 de 1 an et 7 mois à **3 ans et un mois** et le nombre d'affaires par magistrat de 61 à 84.

Conseil d'Etat

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹
Affaires enregistrées - brut	9 197	12 447	8 091	8 314	10 232	12 747	12 800	12 793	7 685
Affaires enregistrées - net	8 743	9 162	7 527	7 193	8 427	12 330	12 274	12 642	7 351
Affaires jugées - net	11 314	10 598	11 684	11 228	9 450	10 988	12 236	12 553	6 963
Affaires en stock au 31/12 - net	19 403	18 016	13 756	10 385	8 479	10 067	10 159	10 227	10 281
Affaires/magistrat - net			101	98	81	85	95	97	
Délai moyen théorique d'élimination des stocks	1 an 9 mois	1 an 8 mois	1 an 2 mois	11 mois	11 mois	11 mois	10 mois	10 mois	10 mois

1. Chiffres correspondant aux 6 premiers mois de l'année.

Cette situation des cours administratives d'appel relativise en partie les récents progrès observés au **Conseil d'Etat** où la progression du volume des affaires jugées entre 1990 et 2001 a permis de réduire le délai d'élimination du stock de 2 ans à **10 mois**. Le nombre d'affaires réglées par magistrat s'établit en 2001 à 84 (c contre 67 en 1997).

Tribunaux administratifs

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹
Affaires enregistrées - brut	94 744	106 434	101 575	106 985	132 918	120 567	126 410	134 560	57 945
Affaires enregistrées - net	88 949	97 025	95 246	101 590	123 834	117 429	113 059	123 354	56 116
Affaires jugées - net	82 870	90 103	91 371	96 367	104 615	112 206	118 991	120 773	61 713
Affaires en stock au 31/12 - net	171 311	179 874	183 641	188 653	207 920	209 247	201 534	203 303	196 781
Affaires/magistrat - net				191	210	206	220	221	
Délai moyen théorique d'élimination des stocks	2 ans 1 mois	2 ans	2 ans	1 an 11 mois	2 ans	1 an 10 mois	1 an 8 mois	1 an 8 mois	

1. Chiffres correspondant aux 6 premiers mois de l'année.

2. La formule de calcul de ce ratio a été revue en 2001 (nouvelle mesure de l'effectif réel moyen par juridiction) ; les données relatives aux années antérieures ont donc été recalculées sur la même base pour permettre une comparaison.

La situation des **tribunaux administratifs** marque une amélioration entre 1994 et 2001 : le délai moyen théorique d'élimination des stocks est passé de 2 ans et 1 mois à **1 an et 8 mois**, et le nombre d'affaires traitées par magistrat, en augmentation constante, atteint 221 en 2001.

L'augmentation du nombre des affaires réglées chaque année au cours des dix dernières années s'explique par des **allègements de procédure** opérés par voie législative ou réglementaire, une **mobilisation des magistrats et agents des greffes** « *entretenu par une réflexion collective permanente sur les statistiques, par des actions de formation continue et par un développement rapide des outils informatiques de gestion de la procédure, de documentation et d'aide à la rédaction* », selon la Chancellerie, ainsi qu'un **effort continu de création d'emplois**.

B. LES PROJETS DU GOUVERNEMENT

L'agrégat « Conseil d'Etat et juridictions administratives » 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.

Les crédits prévus en 2003 pour cet agrégat connaîtront **la plus forte augmentation depuis quatre ans**. Leur part dans le budget de la justice demeure de l'ordre de 3 %.

Augmentation annuelle des crédits du Conseil d'Etat et des juridictions administratives et part dans le budget de la justice (1996-2003)

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Evolution / n - 1	4,5 %	8,1 %	7,8 %	10,2 %	4,4 %	5,3 %	5,5 %	6,8 %
Part / budget	2,7 %	2,9 %	3,0 %	3,1 %	3,1 %	3,1 %	3,1 %	3,0 %

Source : Chancellerie

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

<i>En millions d'euros</i>	2002	2003	Evolution
Dépenses ordinaires	139	149	+ 7,2 %
Dépenses en capital	5	4	- 4,8 %
Total crédits de paiement	143	153	+ 6,8 %
Autorisations de programme	7	12	+ 75,7 %
Créations nettes d'emplois (<i>en nombre</i>)	84	100	-

Source : *Projet de loi de finances initiale pour 2003*

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 des juridictions administratives

Le budget pour 2003 prévoit la création de **100 emplois** dont :

- 12 emplois de fonctionnaires pour le Conseil d'Etat ;
- et 88 emplois (42 magistrats et 46 agents des greffes) pour les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.

Ces créations d'emplois correspondent à **21 % du total des créations prévues sur cinq ans (480)**.

2. Amélioration de la situation des personnels

Plusieurs mesures intéressant les personnels sont prévues dans le budget pour 2003, parmi lesquelles on retiendra :

- de nombreux pyramidages statutaires et transformations d'emplois ;
- 0,804 million d'euros pour la revalorisation de l'indemnité forfaitaire allouée aux membres de tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que 0,05 million d'euros pour la revalorisation des régimes indemnitaires des agents du Conseil d'Etat ;

- la mise en place de la bonification indiciaire « encadrement supérieur » en faveur des membres du Conseil d'Etat et des juridictions administratives.

3. Augmentation des moyens de fonctionnement

Les moyens généraux du Conseil d'Etat et des juridictions administratives seront majorés de 0,8 million d'euros (0,24 pour le Conseil d'Etat et 0,56 pour les juridictions administratives).

Sont en outre prévus plusieurs abondements :

- 0,281 million d'euros pour compenser la perte des ressources issues du fonds de concours relatif à la vente des décisions administratives qui sont désormais diffusées gratuitement sur Internet ;

- 2,567 millions d'euros pour augmenter les **crédits informatiques**¹ ;

- 0,691 million d'euros pour augmenter les crédits de vacations² en vue notamment de **recruter 170 assistants de justice à compter du 1^{er} juillet 2003** (0,531 million d'euros).

4. Amélioration de l'équipement du Conseil d'Etat et des juridictions administratives

12 millions d'euros d'autorisations de programme (et 4,47 millions d'euros de crédits de paiement) sont prévus pour 2003³ dont :

- 3 millions d'euros pour le Conseil d'Etat (aménagement de bureaux pour 550.000 euros, restauration d'une aile du Palais-Royal à hauteur de 2,45 millions d'euros) ;

- et 9 millions d'euros pour les juridictions administratives (cours administratives d'appel de Marseille et de Nancy, et tribunaux administratifs de Bordeaux, de Caen, de Grenoble, de Marseille, de Melun, de Paris, de Poitiers, de Rennes et de Rouen, ainsi qu'une aide à la programmation de 107.000 euros pour toutes les juridictions).

C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Des contrats d'objectifs pour les cours administratives d'appel

Votre rapporteur spécial approuve l'engagement pris par le garde des Sceaux de conclure des contrats d'objectifs avec les cours administratives d'appel, pour lesquelles la question des délais est particulièrement sensible. Il est toutefois favorable à **l'extension, à terme, de cette procédure à l'ensemble des juridictions.**

2. Une amélioration des conditions de travail des magistrats administratifs

Votre rapporteur spécial est tout à fait favorable au recrutement à partir du mois de juillet 2003 **d'assistants de justice** en appui des magistrats administratifs. Il se félicite également de l'accent mis sur les **moyens informatiques** des juridictions.

¹ Chapitre 34-51.

² Chapitre 31-96.

³ Chapitre 57-51.

3. La gestion des agents des greffes

La gestion des agents des greffes est restée attachée au ministère de l'intérieur, même si, depuis le 1^{er} janvier 1991, la gestion des emplois relève du Conseil d'Etat. Votre rapporteur spécial se félicite qu'une **réflexion concernant l'avenir du statut de ces personnels** ait été confiée à M. Anicet Le Pors, conseiller d'Etat honoraire, le 10 juin 2002. Son rapport devrait être déposé au début de l'année 2003.

4. Une bonne consommation des crédits d'équipement

Depuis 2001, le niveau d'utilisation des crédits d'équipement pour le Conseil d'Etat oscille entre 73 et 78 % et apparaît comme satisfaisant. En ce qui concerne les tribunaux et les cours administratives d'appel, les crédits disponibles en 2001 ont été consommés à hauteur de 50 % en raison d'appels d'offres infructueux pour l'importante opération de rénovation et d'extension du tribunal administratif de Dijon, ou à cause de difficultés imprévues ayant entraîné des retards et pour les travaux d'extension et de rénovation du tribunal administratif de Marseille. En dehors de cet aspect conjoncturel, et de façon globale, **le niveau d'utilisation des crédits d'équipement est en augmentation constante et apparaît satisfaisant** ; la montée en puissance des dépenses s'expliquant par l'achat de bâtiments, la restructuration et la création de locaux pour répondre à l'accroissement des besoins immobiliers des juridictions.

III. LES SERVICES PÉNITENTIAIRES

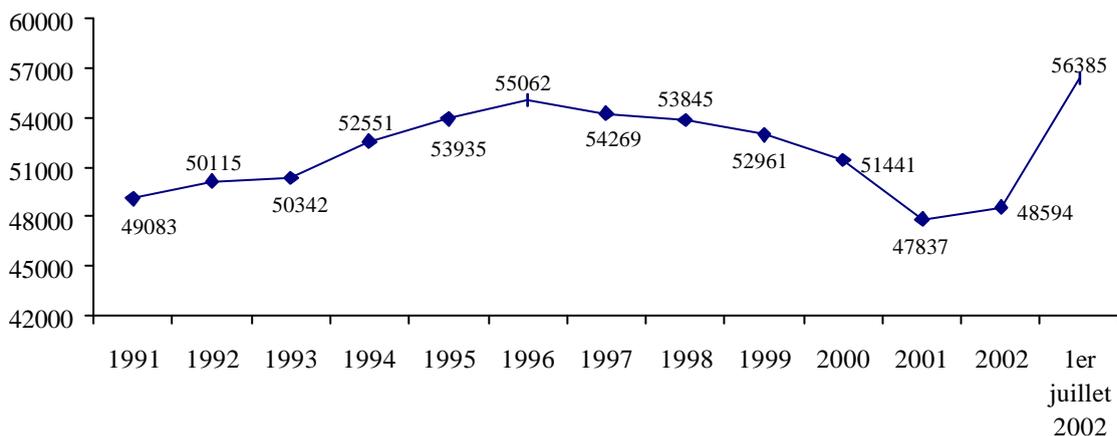
A. ETAT DES LIEUX

La commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France¹ avait brossé un tableau édifiant, et malheureusement toujours d'actualité, de la situation des prisons françaises.

1. Un problème de quantité : la surpopulation carcérale

Au 1^{er} novembre 2002, 54.438 personnes étaient détenues dans les établissements pénitentiaires, pour une capacité d'accueil de 47.933 places², soit un **taux d'occupation moyen de 114 %**. Comme l'indique la Chancellerie, « *la surpopulation carcérale contribue à la dégradation des conditions de vie et de travail dans les établissements, pour les personnes incarcérées et pour celles qui ont la charge de les garder* ». Toutefois, la situation est contrastée selon le type d'établissements³ et les régions concernées.

Evolution de la population détenue au 1^{er} janvier de chaque année



¹ M. Jean-Jacques Hyst, Président, M. Guy-Pierre Cabanel, Rapporteur, « Prisons : une humiliation pour la République », Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, n° 449 (1999-2000).

² Le parc pénitentiaire est actuellement composé de 187 établissements en métropole et outre-mer comprenant 118 maisons d'arrêt, 23 centres de détention, 6 maisons centrales, 25 centres pénitentiaires, 14 centres de semi-liberté et 1 hôpital national pénitentiaire. Ce parc comprenait, au 1^{er} juillet 2002, 39.122 cellules.

³ Les établissements pour peines connaissent un déficit de places particulièrement criant, de l'ordre de 5.500 places (pour 23.000 condamnés à une peine supérieure à un an d'emprisonnement, le parc pénitentiaire n'offrait au 1^{er} octobre 2002 que 17.431 places).

2. Un problème de qualité : un parc pénitentiaire vétuste, dégradé et inadapté

102 établissements sur 185 ont été construits avant 1912, ce qui représente environ 35 % des places disponibles. La Chancellerie reconnaît que « *comme l'ont souligné les rapports d'enquête parlementaires réalisés en 2000, certaines situations sont particulièrement difficiles. Des bâtiments construits avant la Révolution et ayant initialement une autre destination servent encore de prison en ce début de troisième millénaire* ».

La combinaison de plusieurs facteurs explique l'état dégradé du parc immobilier : l'absence de tout programme de maintien à niveau des immeubles pendant la période 1940-1964 ; la surpopulation des maisons d'arrêt au cours de la dernière décennie et le faible niveau des crédits du titre III réservés à l'entretien régulier des bâtiments¹.

B. LES PROJETS DU GOUVERNEMENT

Les crédits prévus pour les services pénitentiaires seront en 2003 en forte hausse de 7,8 %, portant ainsi cet agrégat à près de 30 % du total du budget de la justice.

Augmentation annuelle des crédits des services pénitentiaires et part dans le budget de la justice (1996-2003)

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Evolution / n - 1	9,0 %	4,5 %	4,7 %	5,7 %	0,6 %	7,3 %	4,2 %	7,8 %
Part / budget	29,4 %	28,4 %	28,2 %	28,3 %	28,8 %	28,5 %	29,5 %	29,6 %

Source : Chancellerie

Crédits de paiement et autorisations de programme en 2002 et 2003

En millions d'euros	2002	2003	Evolution
Dépenses ordinaires	1 282	1 342	+ 4,7 %
Dépenses en capital	103	150	+ 46,2 %
Total crédits de paiement	1 385	1 493	+ 7,8 %
Autorisations de programme	259	374	+ 44,4 %
Créations nettes d'emplois (<i>en nombre</i>)	1 522	835	-

Source : Projet de loi de finances initiale pour 2003

¹ Il en résulte la nécessité de réaliser à une fréquence anormalement élevée de gros travaux d'entretien dont les dépenses sont supportées sur le titre V.

L'agrégat « services pénitentiaires » 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 pour la justice a défini deux objectifs principaux pour l'administration pénitentiaire :

- assurer une meilleure exécution des 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.

1. Renforcement des moyens humains des établissements

870 créations d'emplois sont inscrites au budget 2003, dont 613 emplois de surveillance et 200 emplois dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation¹. Ces créations d'emplois correspondent à **21 % des 3.740 créations prévues par la loi de programmation**.

Elles permettront d'augmenter la capacité des établissements pénitentiaires (et notamment l'ouverture des établissements du programme « 4.000 »), d'améliorer les conditions de détention, de renforcer les services pénitentiaires d'insertion et de probation, de créer des places de détention pour les mineurs² et de poursuivre le programme d'ouverture d'unités hospitalières sécurisées interrégionales.

Ces postes supplémentaires, s'inscrivent dans une évolution continue depuis plusieurs années. En effet, les effectifs de personnels pénitentiaires accusent une hausse régulière depuis 10 ans, passant de 22.704 personnels en 1992 à 27.755 dix ans plus tard.

¹ 150 travailleurs sociaux et 50 personnels administratifs.

² L'objectif est d'ouvrir le plus rapidement possible 500 places de détention pour mineurs dans les établissements pénitentiaires.

Les créations d'emplois depuis 1990

Année	Créations d'emplois	Nombre d'emplois consacrés à l'ouverture d'établissements
1990	2.053	1.927 (programme 13 000)
1991	811	511 (programme 13 000)
1992	399	208 (programme 13 000)
1993	430	
1994	450	
1995	550	
1996	730	230 (2 établissements en Martinique et en Guadeloupe)
1997	211	127 (1 établissement en Guyane)
1998	300	12 (programme 4 000)
1999	344	25 (programme 4 000)
2000	386	30
2001	530	215 (programme 4 000)
2002	1.525	276 (programme 4 000)
2003	870	477 (programme 4 000)
Total	9.589	

Source : Chancellerie

Pour faire face aux recrutements prévus dans la loi d'orientation et de programmation, **l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire**¹ va bénéficier de moyens supplémentaires, tant financiers (+ 1,423 million d'euros², soit une hausse de 6,5 %), qu'humains (20 créations d'emplois). Sont également inscrits en autorisations de programme, 10 millions d'euros pour permettre la construction d'un nouveau bâtiment de l'Ecole.

2. Amélioration de la situation des personnels

Plusieurs mesures intéressant les personnels sont prévues dans le budget pour 2003, parmi lesquelles on retiendra :

- **1 million d'euros pour des réformes statutaires** (dont 0,89 million pour finaliser la réforme statutaire des les personnels de direction et 0,101 million pour préparer la réforme de la filière des personnels d'insertion et de probation) ;

- **19 millions d'euros pour des mesures indemnitaires** (18,7 millions de crédits indemnitaires pour assurer la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail qui nécessite notamment

¹ Chapitre 36-10 article 51.

² Dont, notamment, 0,198 million d'euros pour tenir compte de l'augmentation du nombre d'élèves et 0,87 million d'euros pour la création de 20 emplois.

le paiement d'un volume significatif d'heures supplémentaires et 0,2 million pour la revalorisation de l'indemnité de responsabilité allouée aux personnels de direction) ;

- 0,05 million d'euros pour des transformations d'emplois.

3. Amélioration du fonctionnement des établissements

9,65 millions d'euros seront consacrés à l'amélioration du fonctionnement des établissements :

- 2,34 millions d'euros pour **l'amélioration des conditions de détention**, dont 0,64 million pour la mise aux normes des quartiers disciplinaires, 1,2 million pour la maintenance des équipements et des installations par le biais de contrats de maintenance, 0,5 million pour l'amélioration de l'hygiène individuelle et collective ;

- 0,8 million d'euros pour financer la reprise, par les établissements pénitentiaires, des activités offertes aux détenus suite au retrait des activités commerciales (location de téléviseurs) des associations socio-culturelles ;

- 2 millions d'euros pour l'extension du placement sous **surveillance électronique**¹ ;

- 1,5 million d'euros pour le déménagement et le fonctionnement de neuf services pénitentiaires d'insertion et de probation appelés à quitter les juridictions dans lesquelles ils sont actuellement hébergés ;

- 2,86 millions pour **l'amélioration de la sécurité** des établissements pénitentiaires², dont la mise en place de tunnels d'inspection à rayons X dans 31 établissements pénitentiaires, le développement de la téléphonie sans fil pour les agents et la mise en place de la biométrie.

En outre, au titre des crédits d'intervention, une mesure de 0,35 million d'euros³ est inscrite pour développer le partenariat associatif (qui permet notamment la prise en charge et l'insertion des détenus sortant de prison et le maintien des liens familiaux).

Les **crédits informatiques** de l'administration pénitentiaire⁴ progressent également de 1,5 million d'euros (+ 36,5 % par rapport à 2002).

¹ Il ne s'agit que d'un financement complémentaire car 1,5 M€ avait été obtenu en 2002 sur le coût total de l'exploitation, en 2003, d'un parc de 1860 bracelets (3,52 M €). La fiabilité technique du placement sous surveillance électronique et son faible coût (21 € par jour, soit trois fois moins que le coût d'une journée de détention) plaident en faveur de son développement.

² Chapitre 37-98 article 50.

³ Chapitre 46-01 article 40.

⁴ Chapitre 34-05 article 40.

4. Construction et rénovation d'établissements

a) L'annonce du lancement d'un nouveau programme pénitentiaire

Au cours d'une conférence de presse du 21 novembre 2002, le garde des Sceaux et son secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice ont détaillé le programme pénitentiaire 2003-2007 issu de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

(1) Un nouveau programme de 13.200 places

Le programme de construction annoncé par les ministres prévoit **13.200 places** et regroupe :

- le **programme de construction « 11.000 »** (11.000 places) figurant dans la loi de programme ;

- compte tenu de son faible niveau d'avancement, la **reprise du programme « 1.800 »** (1.800 places) dont le lancement des premières études et du financement est antérieur à la loi ;

- le **programme des établissements pénitentiaires pour mineurs** prévu par la loi de programme (400 places)¹.

Les 13.200 places annoncées se répartissent de la façon suivante : 10.800 places pour la construction d'établissements pénitentiaires (9.200 en métropole² et 1.600 outre-mer³) ; et 2.400 places « réservées à l'application de nouveaux concepts pénitentiaires »⁴ dont 400 dans les établissements pénitentiaires pour mineurs.

La mise en service des premiers établissements est prévue **dès 2006**. Ils seront construits dans les régions qui souffrent d'un déficit de places, et le plus souvent à proximité des grands centres urbains afin de maintenir les liens entre le détenu et sa famille. Ils auront une capacité de 400 à 600 places, seront divisés en petites unités de 200 places maximum et bénéficieront de dispositifs de sécurité renforcés ainsi que d'équipements destinés à améliorer la qualité de vie et de travail des détenus et des personnels pénitentiaires.

¹ La construction d'établissements spécifiquement dédiés aux mineurs constitue une première. Huit nouveaux établissements (de 40 à 60 places) seront situés dans des grandes zones urbaines (Toulouse, Lyon, Nantes, Valenciennes mais aussi les régions Alsace, PACA, et Ile de France).

² Pour un total de 28 établissements : 2 maisons centrales (dont une à Alençon), 5 centres de détention, 2 maisons d'arrêt et 11 centres pénitentiaires.

³ Qui comprendront notamment la nouvelle maison d'arrêt de La Réunion (600 places) et le remplacement de la maison d'arrêt de Basse-Terre (400 places).

⁴ La localisation de ces places dépendra des conclusions tirées de s travaux des missions confiées à notre collègue député Jean-Claude Warsmann (sur les courtes peines) et à M. René Eladari (sur la conception des nouveaux établissements), attendus en début d'année 2003.

Au terme de ce programme, la capacité du parc pénitentiaire sera portée à près de 60.000 places, soit une augmentation de 20 % par rapport à la situation actuelle. De plus, environ 31.000 places, soit plus de la moitié du parc, auront alors moins de 20 ans.

(2) Un calendrier précis

Pour les établissements pénitentiaires pour adultes, le calendrier fixé par les ministres est le suivant : maîtrise foncière jusqu'au 2^e trimestre 2003 ; définition détaillée des besoins jusqu'au 3^e trimestre 2003 ; lancement des appels d'offres au 3^e trimestre 2003 ; début des travaux au début 2005 ; **achèvement des travaux à la fin 2006 ou au début 2007**.

Pour les établissements pénitentiaires pour mineurs, le calendrier fixé par les ministres est un peu plus rapide : maîtrise foncière jusqu'au 2^e trimestre 2003 ; définition détaillée des besoins jusqu'au 2^e trimestre 2003 ; lancement des appels d'offres à la mi-2003 ; début des travaux à la mi-2004 ; **achèvement des travaux à la fin 2005 ou au début 2006**.

(3) Un financement programmé

Le coût de ces opérations est le suivant.

Coût d'investissement du programme « 13.200 »

	Coût de la place	Nombre de places	Coût total
Programme « 11.000 »		11.000	1.130 M€
- établissements classiques	- 100.000 €	- 10.700	- 1.070 M€
- maisons centrales	- 200.000 €	- 300	- 60 M€
Etablissements pour mineurs	225.000 €	400	90 M€
Programme « 1.800 »¹	-	1.800	180 M€
Total		13.200	1.400 M€

Source : Chancellerie

b) Les crédits prévus pour 2003

374 millions d'euros d'autorisations de programme et 150,3 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus aux titres V et VI du budget pour 2003.

Sur les 371 millions d'euros d'autorisations de programme prévus au titre V, 271 correspondent à de nouveaux projets liés à la loi d'orientation et de programmation :

¹ Ce programme a fait l'objet d'un financement sur les exercices budgétaires antérieurs et bénéficie d'un complément de financement sur 2003-2007 hors loi de programme.

- 90 millions d'euros pour la construction **d'établissements spécialisés pour mineurs** ;

- 18 millions d'euros pour **la rénovation et l'extension de la capacité des quartiers mineurs existants** ;

- 141 millions d'euros pour le lancement de la construction et de la rénovation de **11.000 places de prison** ;

- 9 millions d'euros pour le **renforcement de la sécurisation** des établissements¹ avec notamment la mise aux normes des miradors, l'installation de filins anti-hélicoptères, la mise en place de systèmes de brouillage des téléphones portables.

En outre, 103 millions d'euros sont prévus pour poursuivre les actions engagées les années précédentes :

- 24 millions d'euros pour financer le **programme 1.800 places** ;

- 41 millions d'euros pour la rénovation de 5 grands établissements ;

- 38 millions d'euros pour le programme annuel d'entretien-rénovation du parc pénitentiaire.

Au titre VI (subventions d'équipement), sont inscrits 3 millions d'euros d'autorisations de programme² dont :

- 2 millions d'euros pour financer d'une part, la construction de **l'unité hospitalière sécurisée interrégionale de Paris**, et d'autre part la **sécurisation des chambres au sein des hôpitaux proches des établissements pénitentiaires**, afin d'assurer les hospitalisations d'urgence ou de très court séjour des détenus ;

- 160.000 euros pour financer le secteur associatif partenaire de l'administration pénitentiaire dans la mise en œuvre des actions concourant à la prise en charge et à l'insertion des détenus sortant de prison ou au maintien des liens familiaux par la création de **structures d'accueil des familles** ;

- 840.000 euros pour participer au financement de la restructuration d'une maison d'arrêt à Mayotte.

¹ Chapitre 57-60 article 40.

² Chapitre 66-20 article 40.

C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Un effort de recrutement sans précédent

L'effort considérable de recrutement que le ministère de la justice a engagé pour les services pénitentiaires ne sera pas facile à concrétiser. En effet, **les recrutements de surveillants de prison seront concurrencés par l'ouverture de postes de policiers et de gendarmes** sur les budgets de la sécurité et de la défense¹, postes réputés plus attractifs que ceux offerts par l'administration pénitentiaire.

La Chancellerie se montre toutefois relativement optimiste en soulignant que la récente campagne de promotion de ces métiers a déjà porté ses fruits : à la mi-novembre, l'administration avait reçu 30.000 demandes de renseignements et 20.800 demandes de dossiers d'inscription au concours, soit sensiblement plus que lors des précédentes campagnes de recrutement.

Le renforcement de l'attractivité du métier de surveillant est également une des clés de la réussite des futurs recrutements : avec notamment la retraite à 55 ans, la perspective de 33 heures hebdomadaires, l'amélioration de la sécurité des établissements, le renforcement de l'accompagnement social (notamment pour faciliter l'accès au logement). Votre rapporteur spécial demeure cependant préoccupé par les **forts taux d'absentéisme** traditionnellement observés parmi les surveillants pénitentiaires (18 jours par an en moyenne dans l'administration pénitentiaire). Un des meilleurs critères de mesure de la réelle amélioration des conditions de travail de ces personnels sera certainement la diminution de ce taux. Un développement des contrôles pour mettre fin aux abus paraît également souhaitable.

2. La fin des retenues sur le salaire des détenus

A l'initiative de notre collègue M. Paul Loidant, lors de l'examen de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, le Parlement a décidé de **supprimer les prélèvements pour frais d'entretien** dont le produit du travail des détenus faisait l'objet. En effet, jusqu'en septembre 2002, les rémunérations des détenus qui travaillaient, à l'exception de ceux affectés au service général, subissaient un prélèvement de l'ordre de 45 euros par mois au titre des « frais d'entretien », alors que les détenus sans activité professionnelle n'étaient pas « ponctionnés ». Cette désincitation au travail a été dénoncée par le Sénat et reprise par l'Assemblée nationale.

¹ L'année 2001 a déjà été marquée par une forte baisse de s candidatures.

3. L'effort d'entretien du parc pénitentiaire

Votre rapporteur spécial se félicite de **l'effort fait en matière de mise aux normes et de maintenance** des établissements pénitentiaires dans le budget 2003. En effet, il a souvent rappelé la nécessité de consacrer d'importants moyens d'entretien à l'ensemble du parc pénitentiaire. Il avait constaté lors de la visite des établissements pénitentiaires dans le Haut-Rhin que la négligence en matière d'entretien et de maintenance « *avait des répercussions inquiétantes sur le maintien de la sécurité* ».

Il salue également la **mission d'audit** des établissements pénitentiaires que va mener à la fin de cette année, le secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers.

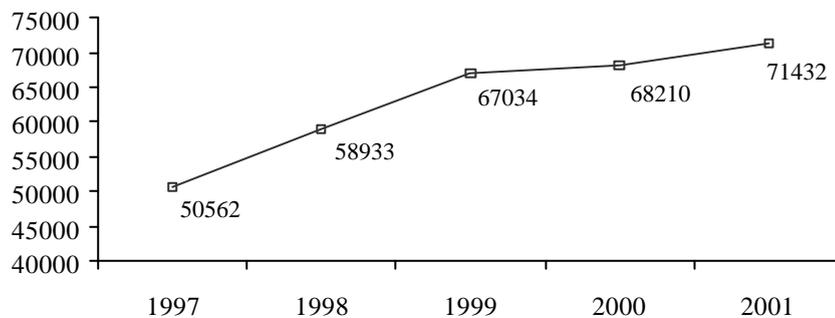
IV. LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

A. ÉTAT DES LIEUX

Les mesures de protection judiciaire de la jeunesse concernent les mineurs délinquants, les mineurs en danger et les jeunes majeurs en grande difficulté d'insertion. Elles sont soit assurées directement par l'Etat (15 directions régionales, 100 directions départementales et 404 établissements), soit déléguées au secteur associatif habilité ou conventionné (1.158 établissements gérés par 495 associations), soit confiées à l'aide sociale à l'enfance.

De nombreuses études¹ montrent en effet que, depuis plusieurs années, **la délinquance des mineurs s'accroît, se durcit et se rajeunit** : augmentation de la violence des jeunes, implication des mineurs de moins de 13 ans dans des délits, aggravation de la nature des crimes et délits effectués par les mineurs.

Evolution du nombre de mineurs délinquants pris en charge par la PJJ depuis 1997



Source : Projet de loi de finances pour 2003

Les quartiers de détention pour mineurs sont actuellement insatisfaisants car plus ou moins immergés dans les centres de détention pour adultes et ne bénéficiant pas d'une intervention éducative systématique.

¹ On se reportera notamment au rapport de M. Jean-Pierre Schosteck, Président, M. Jean-Claude Carle, Rapporteur, « Délinquance des mineurs – La République en quête de respect », Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs, n° 340 (2001-2002).

Face à cette inquiétante situation, la loi d'orientation et de programmation pour la justice a modifié l'ordonnance du 2 février 1945 pour améliorer le traitement pénal des infractions commises par les mineurs¹.

B. LES PROJETS DU GOUVERNEMENT

L'augmentation des moyens humains et financiers en faveur des deux secteurs (public et habilité) de la protection judiciaire de la jeunesse permettra :

1- de renforcer le dispositif de traitement des mineurs récidivistes ou violents dans des **structures fermées** : quartiers mineurs et centres éducatifs fermés ;

2- de développer la **prévention** de la récidive : milieu ouvert, réparation, classes relais ;

3- de mettre à niveau les **services de formation et d'administration**.

Les crédits prévus pour cet agrégat lors de la précédente législature avaient été particulièrement erratiques : on était passé d'une augmentation de plus de 10 % en 2001 à une augmentation d'à peine 1 % en 2002.

Le budget pour 2003 revient à des évolutions plus raisonnables (+ **4,8 %**), qui permettent cependant à cet agrégat de maintenir sa part dans le budget de la justice à plus de 11 %.

Augmentation annuelle des crédits des services de protection judiciaire de la jeunesse et part dans le budget de la justice (1996-2003)

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Evolution / n-1	5,5 %	1,5 %	4,1 %	6,4 %	14,7 %	10,3 %	1,0 %	4,8 %
Part / budget	10,5 %	10,5 %	10,5 %	10,6 %	11,7 %	12,1 %	11,5 %	11,2 %

Source : Chancellerie

¹ Cette modification a visé cinq objectifs : réaffirmer clairement le principe de la responsabilité pénale des mineurs délinquants ; diversifier la gamme des sanctions pouvant être prononcées par les juridictions et renforcer l'efficacité des réponses apportées aux actes commis par les plus jeunes ; améliorer les réponses concernant les mineurs délinquants de 13 à 18 ans les plus désocialisés ; accélérer les procédures de jugement des mineurs délinquants ; appliquer le nouveau dispositif des juges de proximité aux mineurs en matière pénale pour les quatre premières classes de contraventions.

Crédits de paiement et autorisations de programme en 2002 et 2003

<i>En millions d'euros</i>	2002	2003	Evolution
Dépenses ordinaires	537	559	+ 4,3 %
Dépenses en capital	3	6	+ 103,3 %
Total crédits de paiement	540	566	+ 4,8 %
Autorisations de programme	8	26	+ 241,1 %
Créations nettes d'emplois (<i>en nombre</i>)	295	314	-

Source : *Projet de loi de finances initiale pour 2003*

1. Le secteur associatif

Le secteur associatif accueille les $\frac{3}{4}$ des 150.000 jeunes placés sous protection judiciaire. Les crédits qui lui seront consacrés en 2003 s'établissent à **240,44 millions d'euros** (soit 42,5 % du budget de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse), **en hausse de 0,94 %**.

Une mesure nouvelle est prévue (2,238 millions d'euros¹) pour mettre en place **15 centres éducatifs fermés** (1,1 million d'euros), **augmenter les places d'accueil d'urgence** (0,9 million d'euros) et **améliorer la prise en charge en milieu ouvert** (0,2 million d'euros).

2. Le secteur public

Les crédits prévus pour le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse en 2003 s'établissent à **325,18 millions d'euros**, **en hausse de 7,86 %** par rapport à 2002.

a) Renforcement des moyens humains du secteur public

314 créations d'emplois sont prévues au budget pour 2003 dont :

- 24 emplois de directeurs (pour combler le déficit d'encadrement) ;
- 180 emplois d'éducateurs ;

- 110 autres emplois (psychologues, assistants sociaux, adjoints, attachés, secrétaires administratifs, etc.).

¹ *Chapitre 37-33 article 50.*

Ces créations d'emplois, dont le coût total sera de 9,55 millions d'euros en 2003, représentent **25 % des 1.250 créations d'emplois prévues sur cinq ans**. C'est dire qu'un effort très important de recrutement est engagé dès la première année d'application de la loi de programmation, afin que ces personnels soient prêts, une fois recrutés et formés, à animer les futurs établissements pénitentiaires pour mineurs ainsi que les nouvelles structures qui seront sous la responsabilité de la protection judiciaire de la jeunesse.

b) Amélioration de la situation des personnels

Plusieurs mesures intéressant les personnels sont prévues dans le budget pour 2003, parmi lesquelles on retiendra :

- 0,25 million d'euros pour la révision de la grille indiciaire des directeurs ainsi que 0,15 million d'euros pour la réforme statutaire des agents techniques d'éducation ;

- 0,119 million d'euros pour des repyramidages et transformations d'emplois de personnels éducatifs ainsi que 0,456 million d'euros pour ceux d'autres personnels ;

- **2,3 millions d'euros** pour la mise en œuvre du protocole indemnitaire de décembre 2001 (sur la **réduction du temps de travail**) ; 0,546 million d'euros pour la revalorisation de l'indemnité spécifique d'hébergement ; 0,073 million d'euros pour la fonctionnalisation de quarante chefs de service éducatif¹ ;

- 1,315 million d'euros au titre de la nouvelle bonification indiciaire « ville » ainsi que 0,029 million d'euros au titre de la nouvelle bonification indiciaire « encadrement supérieur » en faveur de certains directeurs régionaux².

c) Augmentation des moyens de fonctionnement

3,88 millions d'euros de moyens nouveaux sont prévus au titre des moyens de fonctionnement³ dans le budget pour 2003 dont :

- 0,894 million d'euros pour renforcer le dispositif de traitement des mineurs récidivistes (**quartiers mineurs et création de centres fermés**) ;

- 0,629 million d'euros pour développer la **prévention de la récidive** (milieu ouvert, classes relais) ;

- 0,497 million d'euros pour **accompagner les créations d'emplois** ;

¹ Toutes ces mesures sont inscrites au chapitre 31-92 article 50.

² Chapitre 31-90 article 50.

³ Chapitre 34-34.

- 0,987 million d'euros pour **renforcer les services de formation.**

d) Construction et rénovation des équipements

26 millions d'euros d'autorisations de programme¹ sont demandés en 2003, dont :

- **11 millions d'euros** au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, c'est à dire pour les opérations de **construction de centres éducatifs fermés** ;

- 15 millions d'euros pour poursuivre des programmes engagés : 6 millions de complément de financement pour des programmes en cours et 9 millions pour **la rénovation et la mise en sécurité du parc existant.**

Les centres éducatifs fermés seront de petites structures de 6 à 10 jeunes maximum, dont la vocation éducative sera essentielle. Comme pour les centres éducatifs renforcés, il sera fait appel au secteur public et au secteur associatif habilité, sur la base d'un cahier des charges national. **Dix centres devraient voir un commencement de construction en 2003 et une première phase expérimentale aura lieu à la fin de l'année 2002 sur trois centres².**

C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le défi du recrutement

Votre rapporteur spécial ne peut que saluer l'effort réalisé en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse avec notamment la création dès 2003 d'un quart des postes prévus sur cinq ans. Comme pour les surveillants de prison, la Chancellerie sera confrontée au **défi du recrutement** d'éducateurs, en particulier en milieu fermé. La commission d'enquête sur la délinquance des mineurs avait justement souligné que « *les horaires décalés, la disponibilité requise et la confrontation permanente avec des mineurs difficiles* » rendaient peu attractifs les postes en foyers. **Une réflexion doit donc être menée** sur la modification du profil des éducateurs, les moyens de rendre leur métier plus attractif et de réduire les phénomènes de « *turn over* » préjudiciables à plusieurs régions.

¹ Sur le chapitre 57-60 article 60, sur lequel sont également demandés 6,2 millions d'euros de crédits de paiement.

² Actuellement, une vingtaine de projets sur l'ensemble du territoire sont à l'étude.

2. Une intéressante « batterie » d'indicateurs de résultats

Votre rapporteur spécial tient également à souligner l'effort réalisé par la direction de la protection judiciaire pour se fixer des **indicateurs de résultats pour les prochaines années** publiés dans le « bleu justice » (ce qui n'est pas le cas des autres agrégats). Ces indicateurs sont précis¹, diversifiés. Des données historiques sont fournies pour 2000 et 2001, des objectifs sont fixés pour 2002 et 2003.

Votre rapporteur spécial aurait apprécié que ces précieuses informations aient également été disponibles pour les autres agrégats.

¹ Taux de progression des mesures de réparation par rapport à 2001, taux de mesures en attente sur mesures en cours, délai moyen de prise en charge des mesures pénales dans le secteur public (en nombre de jours), nombre de places installées dans les classes relais avec participation de la PJJ, participation de la PJJ aux classes relais (effectifs en équivalent temps plein), participation de la PJJ aux maisons de la justice et du droit (effectifs en équivalent temps plein), part des dépenses immobilières consacrées aux opérations de mise aux normes et de sécurité, part des dépenses consacrées à la fonction éducative (y compris personnel).

V. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

L'agrégat « administration générale » englobe les crédits de l'administration centrale du ministère¹ 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 (CCFP).

A. LES PROJETS DU GOUVERNEMENT

L'administration centrale a longtemps fait figure de « **parent pauvre** » du budget de la justice. L'augmentation plus faible de ses crédits par rapport aux autres agrégats a conduit à une réduction de sa part dans le budget total de la justice.

Afin de **rattraper le retard accumulé**, le gouvernement propose d'augmenter fortement ses crédits en 2003 (+ 14,3 %) pour refaire passer cet agrégat à près de 13,5 % du budget de la justice. On notera également une forte progression des effectifs de l'administration centrale en 2003 (+ 9 %) en partie grâce à des transferts d'emplois.

Augmentation annuelle des crédits de l'administration centrale et des services communs et part dans le budget de la justice (1996-2003)

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Evolution / n-1	5,7 %	0,4 %	2,5 %	3,6 %	2,2 %	3,6 %	6,5 %	14,3 %
Part / budget	13,8 %	13,6 %	13,4 %	13,1 %	12,9 %	12,5 %	12,6 %	13,4 %

Source : Chancellerie

Ainsi, les fonctions de gestion et d'expertise technique et juridique seront renforcées de même que l'attractivité des fonctions d'administration centrale. En outre, la création du secrétariat d'Etat aux programmes immobiliers du ministère et le renforcement de l'agence de maîtrise d'ouvrage et de travaux d'équipement permettront de développer la politique immobilière du ministère.

¹ On notera parmi les nouveautés de 2002 la réorganisation du service des affaires européennes et internationales ainsi que la création d'un service de l'accès au droit et à la justice, et de la politique de la ville.

Crédits de paiement et autorisations de programme en 2002 et 2003

<i>En millions d'euros</i>	2002	2003	Evolution
Dépenses ordinaires	590	639	8,3 %
Dépenses en capital	1	37	3 600 %
Total crédits de paiement	591	676	14,3 %
Autorisations de programme	5	37	640 %
Créations nettes d'emplois (<i>en nombre</i>)	61	165	-

Source : *Projet de loi de finances pour 2003*

1. Renforcement des moyens humains de l'administration centrale

40 créations brutes d'emplois sont prévues pour accompagner la loi d'orientation et de programmation pour la justice et mettre en œuvre la loi organique relative aux finances publiques¹. **2 créations d'emplois** devraient en outre bénéficier à la Commission nationale informatique et libertés (CNIL).

De plus, **99 transferts d'emplois des services déconcentrés vers l'administration générale** seront opérés afin de clarifier la répartition des moyens et de poursuivre le plan de régularisation des mises à disposition d'agents des services déconcentrés en administration centrale. Ces transferts² prévus en 2003 se répartissent de la manière suivante :

- 64 en provenance des services judiciaires : 30 magistrats, 10 greffiers et 24 greffiers en chef ;

- 35 en provenance des services pénitentiaires.

En outre, il sera procédé au **transfert de 23 emplois des services judiciaires, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et celui de l'intérieur au profit de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques** pour régulariser également des mises à disposition.

¹ Dont un sous-directeur, un directeur de projet, un administrateur civil hors classe, un administrateur civil, onze attachés, cinq secrétaires administratifs et vingt agents contractuels.

² Ils affectent les chapitres 31-90, 31-92, 33-90 et 33-91.

2. Amélioration de la situation des personnels

Plusieurs mesures intéressant les personnels sont prévues dans le budget pour 2003, parmi lesquelles on retiendra :

- l'élévation de grade de 8 emplois de magistrats inspecteurs ;
- des pyramidages et transformations d'emplois pour améliorer le déroulement de la carrière des agents et adapter certains emplois à la situation réelle des agents ;
- la poursuite de la mise à niveau des agents de catégorie A, B et C (mesure indemnitaire d'un montant d'1 million d'euros) ;
- la nouvelle bonification indiciaire « encadrement supérieur » en faveur des personnels exerçant des responsabilités supérieures au sein des services de l'administration générale.

3. Augmentation des crédits de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement de l'administration générale seront augmentés de 4,442 millions d'euros dont plus de la moitié servira au **déménagement de la direction des affaires civiles et du sceau** tandis que le reste permettra **l'amélioration des conditions de travail des personnels**.

4. Rénovation et acquisition d'immeubles

Les autorisations de programme demandées pour l'administration centrale augmentent très fortement en 2003 : elles passent de 5 à 37 millions d'euros et représentent dès 2003 80 % des 45 millions d'euros programmés sur 2003-2007 pour l'administration générale.

Elles permettront la rénovation du bâtiment Vendôme-Cambon (2 millions d'euros) et l'acquisition d'un immeuble (35 millions d'euros) afin d'aménager les locaux et diminuer la charge des loyers.

5. L'Agence de maîtrise d'ouvrage et de travaux d'équipement du ministère de la justice

Les moyens octroyés à l'AMOT passent de 5,9 millions d'euros en 2002 à 7,6 millions d'euros en 2003, en **augmentation de plus de 28,8 %**.

Ces crédits nouveaux vont permettre de **créer 22 emplois** :

- 9 consolidations de surnombres autorisés en 2002 ;
- 11 extensions en année pleine d'emplois inscrits au budget pour 2002 en année partielle (pour un montant total de 0,814 million d'euros) ;
- 13 créations de nouveaux emplois (0,713 million d'euros).

Les dépenses de fonctionnement seront également augmentées en conséquence (0,149 million d'euros).

B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La poursuite du plan de régularisation des mises à disposition

Votre rapporteur spécial se félicite de la poursuite du plan de régularisation des mises à disposition d'agents des services déconcentrés en administration centrale.

En effet, chaque année, il dénonce le manque de transparence qui affecte la gestion des personnels du ministère et en particulier ceux de l'administration centrale qui ne dispose pas des effectifs nécessaires à l'exercice de ses missions et qui est obligée de « puiser » dans les effectifs des services déconcentrés par le biais de mises à disposition.

Or ce système des mises à disposition est critiquable à plusieurs égards : il ne permet pas d'avoir un aperçu correct des effectifs des différents services du ministère de la justice (en entraînant un décalage entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels) et s'avère défavorable pour les services « dégarnis » qui ne peuvent demander de création de postes pour compenser les mises à disposition. Votre rapporteur spécial avait estimé l'an dernier à plus de 450 le nombre de personnes mises à disposition de l'administration centrale. L'effort de régularisation dans le budget pour 2002 a porté sur 59 emplois et l'effort dans le budget 2003 portera sur 99 emplois.

En effet, afin de permettre aux juridictions de bénéficier de la présence effective des agents qui leur sont affectés, la Chancellerie a décidé de mettre en place un plan de redéploiement des postes gelés par les mises à disposition. Ce plan consiste à affecter l'agent concerné sur un emploi budgétaire de la chancellerie correspondant à son grade. Ainsi, dans le décret de nomination des magistrats du 28 juin 2002, 20 postes en administration centrale sont pourvus par des magistrats mis à disposition.

2. L'amélioration de l'attractivité de l'administration centrale

Votre rapporteur spécial se félicite des efforts entrepris pour améliorer l'attractivité des fonctions en administration centrale.

A l'occasion du débat sur la loi d'orientation et de programmation, il avait eu l'occasion de souligner l'importance que revêtaient à ses yeux les services de l'administration centrale, qui sont en effet amenés à jouer un rôle majeur en matière de législation, et de plaider pour une revalorisation de leurs indemnités.

Plus généralement, 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.

3. Un effort notable en matière informatique

L'effort fait en matière informatique doit également être souligné. Ainsi, les crédits de l'informatique nationale¹ augmentent dans le budget de 2003 de **13,5 %**. **Les moyens humains informatiques demeurent toutefois assez faibles (de l'ordre de 1 % des effectifs ce qui est peu comparé à d'autres administrations).**

¹ Chapitre 34-05.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS : CRÉDITS NON RECONDUCTIBLES

Les majorations de crédits à titre non reconductible, relatives au budget de la justice, concernent le titre IV pour un montant de 8.000 euros.

Le chapitre concerné est le chapitre 46-01 (subventions et interventions diverses) dont 5.000 euros pour l'article 30 (services judiciaires : crédits non déconcentrés) et 3.000 euros pour l'article 40 (services pénitentiaires).

Elles concernent également le titre V pour 430.000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Les chapitres concernés sont :

- le chapitre 57-51 article 10 (Conseil d'Etat. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs. Travaux de modernisation – Conseil d'Etat) pour 160.000 euros ;

- le chapitre 57-60 article 20 (Equipement – Services judiciaires) pour 270.000 euros.

II. ARTICLE 74 (NOUVEAU) RATTACHÉ

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des finances, a introduit le présent article, en adoptant un amendement portant article additionnel.

Le présent article reprend « mot pour mot » le dispositif d'évaluation prévu initialement par l'article 6 de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice¹.

Dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, le Conseil constitutionnel avait en effet censuré cet article en considérant qu'il relevait du domaine exclusif des lois de finances.

¹ Rédaction issue de la commission mixte paritaire.

Votre commission des finances, dans son avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice, avait estimé que le volet « évaluation » de ce projet de loi en constituait un des aspects fondamentaux. Elle avait souhaité que cette loi soit le vecteur d'une nouvelle culture et d'une réforme de l'Etat en douceur dans les services de la justice.

Le présent article prévoit donc qu'à compter de 2004, le gouvernement déposera chaque année sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat, à l'ouverture de la session ordinaire, **un rapport** ayant un double objet :

- d'une part de **retracer l'exécution** de la loi d'orientation et de programmation

- d'autre part **d'évaluer les résultats** obtenus au regard des objectifs fixés dans son rapport annexé et des moyens affectés à la réalisation de ces objectifs.

Ce rapport sera préparé par une instance extérieure aux services concernés.

Cette évaluation portera notamment sur :

- l'instauration de la juridiction de proximité
- la réduction des délais de traitement et la résorption du stock des affaires civiles et pénales, des affaires relevant du contentieux prud'homal, du contentieux administratif et du contentieux général de la sécurité sociale ;
- les conséquences sur les services de justice de l'évolution de l'activité des forces de sécurité intérieure ;
- l'efficacité de la réponse pénale à la délinquance et en particulier celle des mineurs ;
- l'effectivité de la mise à exécution des décisions de justice ;
- le développement de l'aide aux victimes ;
- l'amélioration du fonctionnement et de la sécurité des établissements pénitentiaires.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 octobre 2002 sous la présidence de **M. Jacques Oudin, vice-président**, la commission a procédé à l'examen des **crédits** de la justice, 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 2002. Il a indiqué que ce budget, en hausse de 7,4 % en 2003, était considéré par le gouvernement comme un budget prioritaire et que cet effort particulier réalisé en faveur de la justice permettait à ce budget d'atteindre 1,84 % du budget de l'Etat en 2003, alors que vingt ans plus tôt il dépassait à peine 1 %.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a tenu à souligner deux traits marquants de ce budget, d'une part, l'importance des créations d'emplois (2.026, soit une augmentation des effectifs du ministère de plus de 3 %) et d'autre part, le doublement des autorisations de programme.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a ensuite fait part à la commission de ses principales observations sur ce budget. Il a tout d'abord rappelé que le bilan quantitatif de la précédente législature était loin d'être mauvais, tant en emplois qu'en crédits, mais qu'il était néanmoins très critiquable car les emplois annoncés avaient été absorbés par la réduction du temps de travail ou d'autres réformes, et les programmes de travaux immobiliers avaient été réalisés sans stratégie globale. Il a rappelé que ces raisons l'avaient amené à demander le rejet du budget pour 2002.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, s'est ensuite félicité du vote, par le Parlement, de la loi d'orientation et de programmation pour la justice et a souligné que ce budget pour 2003 était en parfaite cohérence avec cette loi de programmation en prévoyant un cinquième des créations d'emplois et des autorisations de programme supplémentaires prévues sur les cinq prochaines années.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a toutefois fait part de ses inquiétudes sur la capacité du ministère à mener à bien un tel effort de recrutement et de travaux. Il s'est dit néanmoins relativement optimiste compte tenu de l'amélioration récente du taux de consommation des crédits d'équipement, de la nomination d'un secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice dynamique, du renforcement des moyens de l'agence de la maîtrise d'ouvrage et des travaux d'équipement, de l'extension des possibilités d'externalisation des travaux et des campagnes publicitaires lancées pour accélérer les recrutements.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a également affirmé partager un certain nombre d'orientations affichées par le gouvernement dans le budget 2003, et notamment le développement de l'attractivité des fonctions d'administration centrale, la poursuite du plan de régularisation des mises à disposition d'agents des services déconcentrés en administration centrale, la mise à niveau des crédits informatiques, ainsi que l'effort de mise aux normes et de maintenance des établissements pénitentiaires.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a enfin rappelé qu'un budget en augmentation n'était pas nécessairement un bon budget et qu'il fallait que l'effort considérable demandé au contribuable en faveur de la justice ait pour contrepartie une amélioration de la qualité du service rendu aux usagers de ce service public. Il s'est dit très attaché aux principes de l'expérimentation et de l'évaluation pour améliorer le fonctionnement des services de la justice. S'agissant plus précisément de l'évaluation de la loi de programmation, il s'est engagé à suivre de près la réintroduction par l'Assemblée nationale de l'article censuré par le Conseil constitutionnel en août 2002.

Puis **M. Jacques Oudin, président,** a souhaité savoir si des modifications substantielles du périmètre du budget de la justice avaient été opérées en 2003, si le rapporteur spécial disposait de chiffres sur les vacances de postes, si le ministère était doté d'indicateurs de résultats et quelles étaient les évolutions récentes des délais de jugement des juridictions judiciaires.

En réponse, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial,** a indiqué que le budget ne connaissait pas de modification substantielle de son périmètre en 2003. Il a communiqué à la commission les principaux chiffres dont il disposait s'agissant de vacances de postes. Il a ensuite rappelé que le garde des Sceaux avait fait de l'évaluation des services de la justice l'une de ses priorités, que des indicateurs de résultats existaient d'ores et déjà, mais étaient encore en cours de perfectionnement dans l'optique de la loi organique relative aux lois de finances. S'agissant des délais de jugement des juridictions judiciaires civiles, il a indiqué que les situations étaient contrastées : en 2001, le délai moyen de jugement des cours d'appel était de 17,8 mois, celui des tribunaux de grande instance de 9,3 mois, celui des tribunaux d'instance de 5,3 mois et celui des conseils de prud'hommes de 11,2 mois. En 2001, tous ces délais, à l'exception de ceux des cours d'appel étaient en augmentation.

M. Joseph Ostermann s'est interrogé sur la répartition géographique des emplois nouvellement créés dans les juridictions.

En réponse, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial,** a indiqué que les différentes juridictions avaient été consultées sur leurs besoins par l'administration centrale. Il a souhaité que le garde des Sceaux informe systématiquement les parlementaires des créations de postes intervenant dans leur circonscription.

M. Maurice Blin a souhaité savoir combien de nouveaux postes avaient été créés sur les dernières années et si tous ces postes étaient désormais pourvus.

En réponse, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a indiqué que sur la précédente législature plus de 7.200 emplois avaient été créés, et que tous n'avaient pu être pourvus, compte tenu des délais de recrutement et de formation.

Mme Marie-Claude Beaudeau a souhaité savoir combien de nouveaux centres éducatifs fermés allaient être créés et si le ministère de la justice connaissait toujours des difficultés de consommation de ses crédits.

En réponse, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a indiqué que dix centres devraient connaître un commencement de construction en 2003 et que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse engageait dès 2003 un très notable effort de recrutement (un quart des 1.250 créations d'emplois prévues sur cinq ans) afin que les personnels devant être affectés à ces nouveaux centres soient recrutés et formés à temps pour permettre leur ouverture. S'agissant de la consommation des crédits d'équipement du ministère de la justice, il a indiqué que la situation s'était très nettement améliorée en 2002, puisque le taux de consommation de ces crédits, au 11 octobre 2002, était de plus de 72 %, alors qu'il n'était que de 36,5 % en 2001 à la même date. Il a souligné que la nomination d'un secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers n'était peut-être pas étrangère à cette récente amélioration.

A l'issue de ce débat, **la commission a décidé de réserver sa position jusqu'au 5 novembre.**

Réunie le **mardi 5 novembre 2002** sous la présidence de **M. Jean Arthuis, Président**, la commission a décidé de proposer au Sénat l'**adoption des crédits de la justice, préalablement réservés.**

Réunie le **jeudi 21 novembre 2002**, 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.

Réunie le **mercredi 30 octobre 2002**, sous la **présidence de M. Jacques Oudin, vice-président**, la commission a procédé à l'examen des **crédits de la justice sur le rapport de M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**.

Réunie le **mardi 5 novembre 2002**, 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 2003.

Réunie le **jeudi 21 novembre 2002**, 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.