

N° 374

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 juillet 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice,

(Urgence déclarée)

Par M. Hubert HAENEL,
Sénateur.

(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, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

Sénat : 362 et 370 (2001-2002),

Justice.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
PREMIÈRE PARTIE - UNE AMBITION POUR LA JUSTICE	7
I. UN PROJET DE LOI QUI DONNE UNE VISIBILITÉ SUR LE MOYEN TERME À L'ACTION DE L'ETAT EN MATIÈRE DE JUSTICE	7
A. POURQUOI UNE LOI DE PROGRAMME ?	8
1. <i>Un engagement « moral » du gouvernement</i>	8
2. <i>Une visibilité pour le contrôle parlementaire</i>	9
B. LA LOI DE PROGRAMME DE 1995 : UNE EXPÉRIENCE INTÉRESSANTE	9
1. <i>Quelle a été la réalité de l'effort financier réalisé ?</i>	10
2. <i>Quels résultats ont été obtenus ?</i>	12
C. LE BILAN DE LA LÉGISLATURE JOSPIN	14
1. <i>Des emplois ... destinés à compenser les effets des 35 heures</i>	14
2. <i>Des programmes de travaux sans stratégie globale</i>	15
II. UN PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION AMBITIEUX	18
A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONSIDÉRABLES	18
1. <i>Des crédits supplémentaires d'un montant de 3,65 milliards d'euros sur cinq ans : du « jamais vu »</i>	18
2. <i>10.100 emplois supplémentaires : + 15 % en cinq ans</i>	20
B. UNE LOI DE PROGRAMMATION SURDIMENSIONNÉE ?	21
1. <i>Le présent projet de loi n'est-il pas « trop » généreux ?</i>	22
2. <i>La nécessaire évaluation des résultats</i>	26
C. UNE LOI DE PROGRAMMATION INSUFFISANTE SI ELLE NE S'ACCOMPAGNE PAS D'UNE RÉFLEXION D'ENSEMBLE SUR L'ORGANISATION DE LA JUSTICE	28
III. UN PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION COHÉRENT	30
A. L'ARTICULATION AVEC LES SERVICES DE SÉCURITÉ N'A PAS ÉTÉ OUBLIÉE	30
B. L'ARTICULATION ENTRE LES SERVICES DE LA JUSTICE EST ÉGALEMENT BIEN RÉALISÉE	31

DEUXIÈME PARTIE – LES JURIDICTIONS	33
I. LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES	33
A. UNE JUSTICE ENCOMBRÉE QUI PEINE À FAIRE FACE AUX RÉCENTES RÉFORMES	33
1. <i>Des délais de jugement trop longs</i>	33
2. <i>Une croissance des effectifs...</i>	35
B. À L'AMBITION DES OBJECTIFS, RÉPOND UNE RÉPONSE ADÉQUATE EN TERMES DE MOYENS	40
1. <i>Des créations d'emplois considérables</i>	40
2. <i>L'équipement et le fonctionnement n'ont pas été oubliés</i>	51
II. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	57
A. L'ACTIVITÉ EFFRÉNÉE DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES EST PRÉOCCUPANTE	57
1. <i>Les tribunaux administratifs ont réussi à réduire leurs délais de jugement</i>	58
2. <i>La situation très préoccupante des cours administratives d'appel</i>	59
3. <i>Le Conseil d'État en meilleur état</i>	60
B. UNE PREMIÈRE RÉPONSE : LE RENFORT DES MOYENS HUMAINS ET UN EFFORT NOTABLE EN INVESTISSEMENTS	60
1. <i>Le renforcement des moyens humains</i>	60
2. <i>Des moyens de fonctionnement et d'investissement non négligeables</i>	62
C. DES DISPOSITIONS TENDANT À ASSOULIR LES CONDITIONS DE RECRUTEMENT	64
1. <i>Les magistrats en surnombre</i>	64
2. <i>Création des assistants de justice dans les juridictions administratives</i>	64
III. L'ACCÈS DES CITOYENS AU DROIT ET À LA JUSTICE	66
A. FACILITER L'ACCÈS AU DROIT	66
1. <i>Les conseils départementaux de l'accès au droit</i>	66
2. <i>Les maisons de la justice et du droit</i>	67
3. <i>Les antennes de justice</i>	68
4. <i>Les antennes juridiques et de médiation</i>	68
B. RÉFORMER LE DISPOSITIF DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE	68

TROISIÈME PARTIE - LES SERVICES CHARGÉS DE L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE	71
I. APPORTER DES SOLUTIONS CONCRÈTES À LA SITUATION ALARMANTE DES PRISONS FRANÇAISES	71
A. RELEVER LE DÉFI DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE	72
1. <i>La population carcérale, des évolutions inquiétantes</i>	72
2. <i>Construire et rénover</i>	74
3. <i>Développer le placement sous surveillance électronique</i>	78
B. MAINTENIR UN HAUT NIVEAU DE SÉCURITÉ	79
1. <i>Mettre fin à l'utilisation des téléphones portables à l'intérieur des établissements</i>	79
2. <i>Miradors et filins anti-hélicoptères</i>	80
C. RELEVER LE DÉFI DU RECRUTEMENT	81
1. <i>D'importants besoins en personnels</i>	81
2. <i>Les projets du gouvernement : 3.740 nouveaux emplois</i>	83
3. <i>Il faudra répondre au défi du recrutement</i>	84
D. AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES DÉTENUS	85
1. <i>L'amélioration du suivi par les services pénitentiaires d'insertion et de probation</i>	85
2. <i>L'amélioration de la prise en charge et du taux d'activité des détenus</i>	86
3. <i>L'amélioration des soins médicaux et psychologiques</i>	87
II. METTRE À NIVEAU LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE POUR FAIRE FACE À L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE MINEURS DÉLINQUANTS	90
A. DES MOYENS TRÈS IMPORTANTS SERONT CONSACRÉS À LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	90
B. DES MOYENS ... POUR QUOI FAIRE ?	91
1. <i>Améliorer et diversifier la prise en charge en milieu fermé</i>	92
2. <i>Améliorer la prise en charge en milieu ouvert</i>	95
3. <i>Mettre à niveau la protection judiciaire de la jeunesse</i>	95
4. <i>Développer une culture de l'évaluation</i>	96
EXAMEN DES ARTICLES	98
EXAMEN EN COMMISSION	117
AMENDEMENTS DÉPOSÉS PAR LA COMMISSION	118
ANNEXES	122

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Dans sa déclaration de politique générale¹, M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, s'est engagé à donner à l'Etat « *les moyens pour assurer avec efficacité la sécurité, la justice et la défense de nos concitoyens* ». A cette occasion, il a annoncé le présent projet de loi d'orientation et de programmation sur la justice qui a été déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat².

Conformément aux engagements du chef du gouvernement, le projet de loi aujourd'hui soumis à votre examen met en place, pour les cinq prochaines années, des moyens supplémentaires sans précédent, en prévoyant :

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

Le montant 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**.

Mais le gouvernement ne se contente pas d'ouvrir le portefeuille de l'Etat.

L'octroi de ces moyens supplémentaires s'accompagne d'une attention particulière à **l'évaluation de l'emploi qui en sera fait**, dans la perspective de l'entrée en vigueur des principales dispositions de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (qui trouvera à s'appliquer aux deux dernières années de cette programmation).

Loin d'être une simple loi de programmation budgétaire, le présent projet de loi comporte aussi de **nombreuses modifications du droit existant**, conformément aux engagements pris pendant les campagnes électorales

¹ Prononcée le 2 juillet 2002 à la tribune de l'Assemblée nationale et lue ce même jour par M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et des libertés locales, à la tribune du Sénat.

² Projet de loi, Sénat n° 362 (2001-2002).

présidentielle et législative, qu'il s'agisse de la création d'un juge de proximité, de la simplification des conditions d'admission à l'aide juridictionnelle, d'une nouvelle politique d'aide aux victimes, de la simplification de la procédure pénale ou du développement des actions préventives ou éducatives pour traiter plus efficacement la délinquance des mineurs.

Sur ces questions de droit qui relèvent naturellement du champ de compétence de notre commission des lois, votre rapporteur pour avis s'en remet à l'appréciation de celle-ci. Il entend examiner essentiellement le Titre 1^{er} du présent projet de loi¹, qui contient les dispositions de programmation budgétaire. Toutefois, il ne pourra passer sous silence certaines autres dispositions du projet de loi qui, sans avoir de portée financière immédiate, ont néanmoins un impact indirect sur la programmation budgétaire.

Votre rapporteur pour avis se félicite du climat d'étroite concertation qui a présidé, une fois encore, aux travaux de votre commission des finances et de la commission des lois lors de l'examen de ce texte.

¹ Articles 1^{er} à 6.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE - UNE AMBITION POUR LA JUSTICE

Le présent projet de loi, dans sa partie programmation, est porteur d'une ambition forte. Quelle est-elle ?

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.

I. UN PROJET DE LOI QUI DONNE UNE VISIBILITÉ SUR LE MOYEN TERME À L'ACTION DE L'ETAT EN MATIÈRE DE JUSTICE

La loi de programme relative à la justice de 1995¹ avait constitué une « première » : pour la première fois, un gouvernement –en l'occurrence, celui de M. Edouard Balladur- proposait une programmation des moyens de la justice.

Alors que le secteur militaire est coutumier des lois de programmation, que celui de la sécurité est actuellement concerné par une troisième programmation², le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin a demandé au Sénat d'examiner un nouveau projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice.

¹ Loi n° 95-9 du 6 janvier 1995. La Commission des finances du Sénat avait alors rendu un avis sous l'excellente plume de M. Alain Lambert (n° 25, 1994-1995).

² Après le plan de modernisation «Joxe» de 1985, la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité présentée par le gouvernement de M. Edouard Balladur, un projet de loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure, sur lequel votre commission des finances a rendu un avis sous la plume de notre excellent collègue Aymeri de Montesquiou, est actuellement soumis à l'examen du Sénat.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cette initiative, lui qui avait, dès 1991, demandé, avec notre Président Jean Arthuis¹, une programmation des crédits d'équipement de la justice.

**Extrait du rapport « Justice sinistrée : démocratie en danger »
de MM. Hubert Haenel et Jean Arthuis, 1991**

« Une programmation pluriannuelle des crédits d'équipement doit être mise en œuvre. Les inerties internes de la Chancellerie sont telles, compte tenu de son organisation, de ses méthodes, et de son mode d'administration, que les ajustements budgétaires (...) sont sans effet mesurable à brève échéance. En matière immobilière ainsi que pour les grands programmes d'équipement (bureautique, informatique), il est indispensable de procéder à la restructuration des services et de rechercher une programmation pluriannuelle. »

A. POURQUOI UNE LOI DE PROGRAMME ?

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, une « loi de programme » (ou, par extension sémantique, de programmation) détermine les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat. Elle peut, conformément à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, regrouper des autorisations de programme.

1. Un engagement « moral » du gouvernement

Traditionnellement, une loi de programme est constituée **d'articles établissant une programmation des moyens ainsi que d'un rapport annexé** qui explicite, de façon littéraire, les objectifs que se fixe le gouvernement sur la période donnée.

Compte tenu du principe de l'annualité budgétaire, les crédits programmés dans la loi de programme ne sont **qu'indicatifs et n'ont aucune valeur normative ni impérative**. Le rapport annexé, et les objectifs qu'il fixe au gouvernement, non plus.

Il appartient au gouvernement de respecter les engagements qu'il a pris devant la représentation nationale, tant en termes de moyens que de résultats. C'est en quelque sorte **un contrat passé** entre le gouvernement et la représentation nationale.

¹ Rapport de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, n° 357 (1990-1991).

2. Une visibilité pour le contrôle parlementaire

La programmation permet aussi au Parlement d'avoir une vue d'ensemble des crédits que le gouvernement entend mettre à la disposition des services de la justice.

Le ministère de la justice est le premier constructeur de l'Etat (construction de palais de justice, construction, rénovation ou destruction d'établissements pénitentiaires, etc.). C'est pourquoi, s'agissant des crédits d'équipement pour lesquels les besoins sont colossaux, le principe de l'annualité budgétaire paraît peu adapté aux exigences d'une bonne gestion des crédits : ceux-ci doivent être programmés et étalés dans les temps. Le Parlement dispose, avec une loi de programme, **d'une vue d'ensemble des opérations immobilières engagées et programmées, au-delà du cadre très strict de l'annualité budgétaire**. Il peut, d'année en année, en suivre l'évolution et contrôler plus facilement le déroulement de ces opérations.

Il est bien clair pour votre rapporteur qu'une loi de programmation, n'étant qu'un affichage politique, n'aura de valeur que si le gouvernement la respecte et ne la fragilise pas année après année par le jeu de la régulation budgétaire. Autrement, elle perdrait tout sens.

B. LA LOI DE PROGRAMME DE 1995 : UNE EXPÉRIENCE INTÉRESSANTE

La loi de programme relative à la justice de 1995 avait prévu d'ouvrir, sur les années 1995 à 1999, des **autorisations de programme** pour un montant de **1,24 milliard d'euros** (8,1 milliards de francs), ainsi réparties :

- 690 millions d'euros pour les services judiciaires ;
- 460 millions d'euros pour l'administration pénitentiaire ;
- 60 millions d'euros pour la protection judiciaire de la jeunesse ;
- 30 millions d'euros pour les juridictions administratives.

S'agissant des emplois, il était prévu de créer **5.760 emplois** budgétaires sur la période afin d'augmenter de 6.100 les effectifs disponibles, selon la répartition suivante :

- 1.400 dans les services judiciaires (dont 300 magistrats, 1.020 fonctionnaires et 80 magistrats exerçant à titre temporaire) ;
- 380 au Conseil d'Etat et dans les juridictions administratives (dont 180 magistrats et 200 fonctionnaires) ;
- 3.920 dans l'administration pénitentiaire ;
- 400 dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le bilan de l'application de cette loi est difficile à établir.

Le gouvernement de M. Lionel Jospin, issu des élections législatives de 1997, n'a en effet pas souhaité reprendre à son compte cette loi de programme et a établi ses propres priorités budgétaires, indépendamment des objectifs posés dans la loi : il s'agissait parfois de la poursuite des mêmes priorités mais, parfois aussi, de nouvelles politiques.

Mais, par les décisions prises par son gouvernement sur les moyens mis à la disposition des services de la justice, il a en partie contribué à achever l'exécution de la loi de programme.

1. Quelle a été la réalité de l'effort financier réalisé ?

Le bilan global de l'exécution de la loi de programme sur les années 1995-1999 a été dressé par notre regrettée collègue Dinah Derycke dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2000¹.

a) En emplois

En termes **d'emplois budgétaires**, le taux de réalisation de la loi de programme s'établit à près de **68 %**, en raison principalement de la faible réalisation des recrutements de l'administration pénitentiaire (46 %), dont il était prévu qu'elle serait la principale bénéficiaire des emplois supplémentaires (68 % du total).

Bilan des emplois supplémentaires créés entre 1995 et 1999

	Créations d'emplois prévues	Créations d'emplois inscrites en lois de finances	Taux de réalisation de la loi de programme
Total ministère	5.760	3.903	68 %
Services judiciaires	1.135	1.329	117 %
Juridictions administratives	305	290	95 %
Protection judiciaire de la jeunesse	400	482	121 %
Administration pénitentiaire	3.920	1.802	46 %

Source : Chancellerie

¹ Mme Dinah Derycke, *Commission des lois du Sénat, Rapport pour avis sur les crédits de la justice pour 2000, n° 94 (1999-2000), Tome IV « Justice - Services généraux »*.

Quelques précisions s'imposent, s'agissant de l'écart constaté entre les emplois prévus dans l'administration pénitentiaire et la réalisation effective à la fin de l'année 1999 :

- sur le programme «4.000 », à la fin de l'année 1999, 70 emplois avaient été créés sur un total de 1.450 car il n'était pas nécessaire de créer les emplois avant l'ouverture effective des nouveaux établissements ; avec le projet de loi de finances pour 2003, ce sont maintenant 1.005 emplois qui auront été créés pour ce programme ; si, initialement, 1.450 emplois avaient été prévus, c'est qu'ils correspondaient à la création de 8 établissements dont 6 seulement seront finalement réalisés ;

- sur l'encadrement des détenus, le programme est achevé depuis le projet de loi de finances pour 2001 ;

- s'agissant des services d'insertion et de probation, tous les emplois ont fini d'être créés au projet de loi de finances pour 2001.

b) En autorisations de programme

En termes **d'autorisations de programme supplémentaires**, le taux de réalisation de la loi de programme s'établit à près de **94 %**. A cet égard, on peut considérer que la loi de programme a été très bien exécutée.

Bilan des autorisations de programme supplémentaires ouvertes entre 1995 et 1999

En millions de francs <i>(en millions d'euros)</i>	Enveloppe prévue par la loi de programme	Total des autorisations de programme	Taux d'exécution de la loi de programme
Total ministère	8.100 (1.235)	7.574 (1.155)	94 %
Services judiciaires	4.500 (686)	4.228 (645)	84 %
Juridictions administratives	200 (30)	215 (33)	107 %
Protection judiciaire de la jeunesse	400 (61)	388 (59)	97 %
Administration pénitentiaire	3.000 (457)	2.744 (418)	91 %
Chancellerie	7.900 (1.204)	7.360 (1.122)	93 %

Source : Chancellerie

Les crédits accordés par les lois de finances initiales de 1995 à 1999 ont correspondu aux sommes annoncées dans le cadre de la loi de programme de 1995. En outre, au cours de la période considérée, des ressources

supplémentaires significatives ont été apportées, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, par les lois de finances rectificatives.

L'examen des chiffres globaux permet également de constater que les annulations de crédits et notamment celle de 1996, si elles ont différé le lancement des opérations, essentiellement dans le domaine judiciaire, n'ont pas constitué une minoration conséquente, les 142,8 millions de francs annulés représentant à peine 2 % de la dotation sur cinq ans.

Les infléchissements de la politique, intervenus en 1998, notamment en matière pénitentiaire (pour les établissements du programme « 4.000 ») et s'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse (pour le programme de centres de placement immédiat), ont également eu pour conséquence des redéploiements de crédits et des retards dans le lancement des opérations.

2. Quels résultats ont été obtenus ?

a) Pour les juridictions administratives

Pour les juridictions administratives¹, la loi de programme de 1995 prévoyait de ramener les délais moyens de jugement à un an. Cet objectif n'a été que partiellement atteint et de façon très différenciée selon les niveaux de juridiction.

En effet, seul le Conseil d'Etat a réussi à réduire son délai théorique d'élimination du stock à moins d'un an (10 mois en 2001).

Les tribunaux administratifs ont réduit leur délai (de 2 ans et 1 mois en 1994, à 1 an et 9 mois en 2001) mais sans atteindre l'objectif d'un an.

Dans les cours administratives d'appel, en revanche, le délai théorique d'élimination du stock a doublé (passant de 1 an et 7 mois en 1994 à 3 ans et 1 mois en 2001) ... Cette évolution s'explique, d'une part, par l'augmentation très forte du nombre d'affaires, et d'autre part, par la montée en charge des transferts de compétences réalisés au bénéfice des cours par le Conseil d'Etat. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, leur stock d'affaires en instance a été multiplié par 5 entre 1992 et 1999, de sorte que la création de deux nouvelles cours administratives, à Marseille et Douai, n'a pas suffi à empêcher l'augmentation des délais d'élimination du stock.

¹ Pour les services judiciaires, votre rapporteur pour avis n'a pas obtenu, à ce jour, de réponse à son questionnaire.

b) Pour l'administration pénitentiaire

Trois orientations avaient été fixées dans la loi de programme de 1995 : renforcer l'encadrement des détenus, accroître les capacités d'accueil pour lutter contre la surpopulation carcérale et mettre en œuvre une nouvelle politique pénale en développant le milieu ouvert. Au terme des cinq ans, les objectifs de cette loi ont été globalement atteints.

1- Renforcer l'encadrement des détenus : le taux d'encadrement est passé de 2,9 détenus par surveillant à 2,64 ;

2- Accroître les capacités d'accueil pour lutter contre la surpopulation carcérale ; ce programme comportait trois volets : un programme de construction d'établissements pénitentiaires (3.670 places furent construites au titre du « programme 4.000 ») ; un programme de création de 1.200 places supplémentaires de semi-liberté (on en compte aujourd'hui 1.966) ; un programme d'entretien et de rénovation du parc pénitentiaire.

3- Mettre en œuvre une nouvelle politique pénale en développant le milieu ouvert : l'objectif de renforcement des effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation a été presque atteint en 2000 ; s'agissant des mesures de semi-liberté, leur nombre s'est accru de plus de 8 % sur la période, mais le développement de ces mesures s'est heurté au nombre encore trop réduit de places de semi-liberté.

c) Pour la protection judiciaire de la jeunesse

S'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse, le rapport annexé de la loi de 1995 avait posé quelques objectifs, qui ont été plutôt bien remplis, à quelques exceptions près.

1- En matière de recrutement de personnels qualifiés, les effectifs de psychologues ont cru de 10,5 % sur 1994-1999 ; en revanche, les effectifs de personnels des services sociaux sont restés stables.

2- En matière de développement des mesures de réparation pénale, notons que celles-ci ont crû de plus de 138 % en flux de sortie (mesures terminées) et de plus de 116 % en stocks (mesures en cours) ; la loi de 1995 fixait un objectif de 9.000 mesures annuelles, qui a été dépassé.

3- En matière de prise en charge des mineurs délinquants par les services de milieu ouvert, on constate une augmentation de plus de 67 % des mesures en stocks (mesures en cours).

4- S'agissant de l'augmentation de la capacité des centres d'hébergement, le nombre de places n'a progressé que de 5 % en hébergement collectif et le nombre d'hébergements individualisés est resté stable¹.

5- En matière de recrutement de personnels des centres d'hébergement, seuls 250 emplois ont été créés sur les 400 prévus en raison, d'une part, des délais de recrutement et de formation, et d'autre part, de la priorité donnée à l'activité en milieu ouvert.

6- En matière de taux d'encadrement des centres de jour, les résultats sont restés stables autour de 23 % (1 professeur technique et 1 éducateur pour 8 jeunes).

Des résultats ont donc été atteints grâce à cette loi de programme. Mais l'évolution (des contentieux, de la population carcérale, des conditions de travail des personnels, etc.) ont eu tendance, depuis, à se dégrader et à demander de nouveaux efforts.

C. LE BILAN DE LA LÉGISLATURE JOSPIN

Si elle ne s'est pas inscrite dans le cadre de la loi de programme de 1995, l'action du gouvernement de M. Lionel Jospin en matière de justice n'en a pas été moins résolue : **des moyens financiers et humains conséquents ont été ouverts sur la législature 1997-2002.**

1. Des emplois ... destinés à compenser les effets des 35 heures

Ainsi, **7.273 emplois** ont été créés durant cette législature.

C'est plus que ne l'avait prévu (et pas réalisé) la loi de programme de 1995 (5.760 prévus et 3.903 réalisés).

Mais une partie de ces créations d'emplois, malheureusement qui n'a jamais été précisément chiffrée par le précédent garde des sceaux, était destinée à compenser (à peine) les effets des 35 heures ...

¹ Les services de la protection judiciaire de la jeunesse expliquent ce constat par des délais de réalisation des programmes immobiliers et la fermeture d'anciennes structures lourdes regroupant un nombre important de mineurs.

Répartition des créations d'emplois (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Administration centrale	0	5	5	13	32	55
Services judiciaires	300	370	382	525	845	2.422
Administration pénitentiaire	300	344	386	530	1.525	3.085
Protection judiciaire de la jeunesse	100	150	380	380	300	1.310
Conseil d'Etat	61	61	85	90	86	383
CNIL	1	0	1	12	4	18
Total général	762	930	1.239	1.550	2.792	7.273

Source : Chancellerie

2. Des programmes de travaux sans stratégie globale

Les autorisations de programme ouvertes en loi de finances initiales et rectificatives sur 1997-2002 ont également été importantes.

Ouvertures d'autorisations de programme (1997-2002)

(en millions d'euros)	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

Pour autant, 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 qu'ils correspondaient à une bonne utilisation de l'argent public.

Il a aussi manqué, à l'évidence, une loi de programme. Votre rapporteur, en sa qualité de rapporteur spécial des crédits de la justice à la commission des finances du Sénat, 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.

Une demande constante de programmation des crédits

▣ **Intervention à la tribune d'Hubert Haenel lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2001 (séance du 11 décembre 2000)**

« (...) Madame la ministre, j'ai essayé de convaincre votre prédécesseur, Mme Guigou, qu'une loi de programme était nécessaire. Je n'y suis pas parvenu (...). »

▣ **Intervention à la tribune d'Hubert Haenel lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2002 (séance du 10 décembre 2001)**

« (...) Ce projet de budget appelle quelques critiques, à commencer par l'**absence de visibilité dans le programme de construction pénitentiaire**. Je regrette une nouvelle fois que le gouvernement refuse d'encadrer les programmes de construction et de rénovation dans une loi de programme. En effet, le Parlement ne dispose pas d'une vue d'ensemble sur les travaux d'équipement engagés ou programmés. L'important décalage entre l'annonce d'une construction et sa réalisation renforce encore l'opacité des décisions prises au niveau gouvernemental. Chaque année, on annonce des milliards de crédits pour réhabiliter le parc pénitentiaire français, mais l'**absence de loi de programme définissant le montant total des opérations et leur calendrier prévisionnel ne permet pas de suivre l'utilisation de ces crédits**. Or, la gestion par le gouvernement des crédits d'équipement rend le contrôle du Parlement particulièrement nécessaire. (...) L'**absence de loi de programme permet au gouvernement de demander chaque année des crédits supplémentaires pour annoncer de nouvelles constructions alors même que ces dernières n'interviendront pas avant plusieurs années**. Ces effets d'annonce sont contraires à une gestion rigoureuse des crédits (...). »

Au lieu de donner une visibilité à moyen terme à sa politique, 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.

Extrait du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2001

« La mise en place de tels volumes d'autorisations de programme correspond à une **volonté d'affichage** ne prenant pas en compte l'état de préparation effective des opérations. De ce fait, sous l'effet de l'accumulation des autorisations de programme, leur taux d'utilisation est tombé de 75,6 % en 2000 à 42,4 % en 2001 ».

Au questionnaire budgétaire de votre rapporteur¹, la garde des sceaux, Mme Elizabeth Guigou, a répondu à l'automne 2000 que, « *plutôt qu'une programmation générale, toujours susceptible d'être remise en cause (cf PLF 1997, cf aussi les régulations en gestion antérieures à juin 1997), il (était)*

¹ Sur le projet de budget pour 2001.

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, le désordre de ces initiatives gouvernementales, ont été très critiquables.

II. UN PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION AMBITIEUX

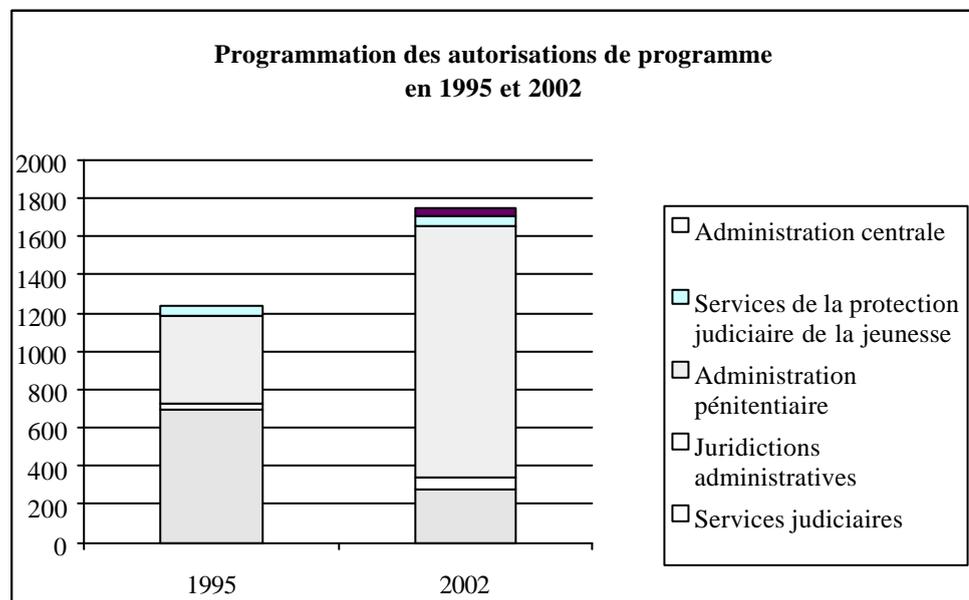
Le présent projet de loi, dans son volet de programmation, est encore plus ambitieux que la précédente loi de programme de 1995.

Votre rapporteur pour avis souhaite néanmoins insister sur le défi que va représenter pour le ministère de la justice la « digestion » de telles augmentations de ses crédits et de ses emplois.

A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONSIDÉRABLES

1. Des crédits supplémentaires d'un montant de 3,65 milliards d'euros sur cinq ans : du « jamais vu »

Le présent projet de loi prévoit d'allouer 3,65 milliards d'euros sur les années 2003 à 2007 aux services de la justice. Comme la loi de 1995, le présent projet de loi programme prévoit un montant cumulé sur cinq ans d'autorisations de programme de 1,750 milliard d'euros¹ sur 5 ans, soit une progression de 42 % par rapport au montant prévu en 1995.



¹ En matière de crédits d'équipement, le présent projet de loi ne couvre pas le champ de tous les besoins à satisfaire, qui devront faire l'objet d'attributions d'autorisations de programme supplémentaires.

Mais le présent projet de loi a un objet plus large puisqu'il programme également, contrairement à la loi de 1995, des **dépenses ordinaires** pour un montant total cumulé sur cinq ans de **2.775 millions d'euros**.

Les **crédits de paiement** programmés (qui permettront de payer au cours des cinq années certaines tranches des opérations lancées sur autorisations de programme) s'établissent à **875 millions d'euros** (montant cumulé sur cinq ans).

De façon classique, l'ensemble de ces crédits s'ajoutera à la reconduction annuelle des moyens d'engagement et de paiement ouverts en 2002, à l'évolution du point de la fonction publique¹ et aux effets du glissement-vieillesse-technicité (GVT)² sur le coût des rémunérations.

Comparaison entre le budget 2002 et les budgets moyens programmés 2003-2007

<i>En millions d'euros et %</i>	Budget 2002	Moyenne 2003-2007	Augmentation
Crédits de paiement	191	366	92%
Autorisations de programme	362	712	97%

Le tableau ci-dessus montre bien que l'on devrait assister, en matière d'équipement, à un **doublé du niveau d'investissement**.

Il faut toutefois noter que les montants établis dans le présent projet de loi s'entendent en **euros courants**.

Le rapport annexé au présent projet de loi a défini quatre objectifs pour les services de la justice, selon lesquels s'ordonne la répartition des crédits :

1- Objectif n° 1 : pour améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens, 1.329 millions d'euros sont prévus en dépenses ordinaires et 382 millions d'euros en autorisations de programme ;

2- Objectif n° 2 : pour développer l'effectivité de la réponse pénale, 762 millions d'euros sont prévus en dépenses ordinaires et 1.198 millions d'euros en autorisations de programme ;

¹ Le de la point fonction publique est arrêté par le gouvernement. Les chiffres relatifs aux emplois ont été effectués sur la base de la dernière valeur du point connue (52,1284 euros).

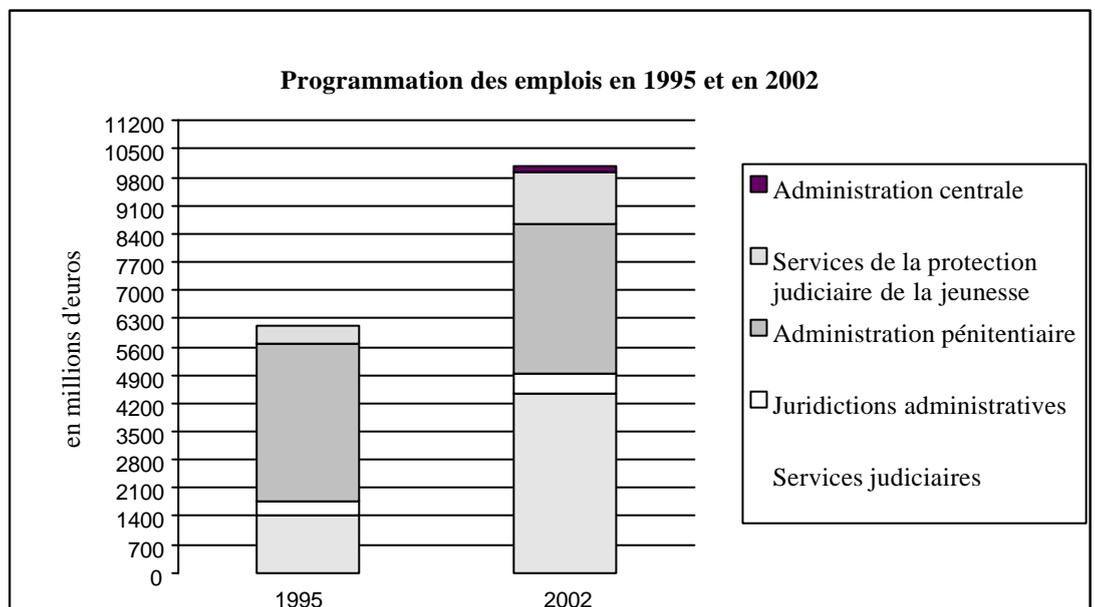
² Le GVT est pris en compte annuellement au moment des prévisions de dépenses de rémunérations principales et accessoires pour les années n et n+1. Pour les prévisions 2002 et 2003, le GVT solde a été estimé à 1 %.

3- Objectif n° 3 : pour traiter plus efficacement la délinquance des mineurs, 423 millions d'euros en dépenses ordinaires et 170 millions d'euros en autorisations de programme sont prévus ;

4- Objectif n° 4 : pour améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice, 262 millions d'euros sont prévus.

2. 10.100 emplois supplémentaires : + 15 % en cinq ans

S'agissant des emplois budgétaires, le projet de loi envisage d'en créer **10.100 permanents**. Pour mémoire, la loi de 1995 en avait prévu 6.100.



En outre, 580 emplois équivalent temps plein seront recrutés en tant que contractuels et payés sur crédits de vacances. Il s'agit des futurs juges de proximité pour lesquels 3.300 recrutements sont prévus et des futurs assistants de justice dans les juridictions administratives pour lesquels 230 recrutements sont prévus.

D'après le rapport annexé au présent projet de loi, ces emplois se répartissent de la manière suivante en fonction des quatre objectifs dégagés :

- 4.397 emplois sont prévus **pour améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens** dont 3.737 pour les services judiciaires, 480 pour les juridictions administratives, 180 pour l'administration centrale ; en outre, seront recrutés sur crédits de vacances, 3.300 juges de proximité ;

- 3.600 emplois seront créés **pour développer l'effectivité de la réponse pénale** dont 410 dans les services judiciaires et 3.190 dans les services pénitentiaires ,

- 1.988 emplois seront créés **pour traiter plus efficacement la délinquance des mineurs** dont 188 dans les services judiciaires, 550 dans les services pénitentiaires et 1.250 dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse ;

- 115 emplois seront créés **pour améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice.**

Répartition des crédits et des emplois par objectif

<i>En unités et millions d'euros</i>	Emplois	Dépenses ordinaires	Autorisations de programme
Objectif n° 1 - Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens	4.397	1.329	382
Objectif n° 2 - Développer l'effectivité de la réponse pénale	3.600	762	1.198
Objectif n° 3 - Traiter plus efficacement la délinquance des mineurs	1.988	423	170
Objectif n° 4 - Améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice	115	262	0
TOTAL	10.100	2.775	1.750

Ces importantes créations d'emplois ne sont pas contradictoires avec le souci du gouvernement de limiter la croissance des effectifs de la fonction publique. Pour trois raisons principales :

- la justice constitue une **priorité pour le nouveau gouvernement** ;
- la justice est un **domaine régalien**, dans lequel, de surcroît, une **attente sociale très forte** s'exprime ;
- enfin, la justice connaît de **très forts besoins en personnels**, il n'est besoin que de rappeler que la France n'a guère plus de magistrats aujourd'hui qu'elle n'en avait au XIXe siècle !

B. UNE LOI DE PROGRAMMATION SURDIMENSIONNÉE ?

Devant une telle « générosité » budgétaire, votre rapporteur spécial peut s'interroger sur la capacité effective du ministère de la justice à « digérer » une très forte augmentation de ses ressources financières et humaines.

1. Le présent projet de loi n'est-il pas « trop » généreux ?

a) Les crédits de paiement pourront-ils être consommés ?

Votre rapporteur, en sa qualité de rapporteur spécial des crédits de la justice, avait, à de nombreuses reprises, stigmatisé la **faiblesse des taux de consommation des crédits de paiement** attribués au budget de la justice qui ont baissé d'année en année et les reports, qui n'ont cessé d'augmenter.

Extrait du rapport spécial sur les crédits de la justice dans le budget pour 2002¹

« Certes, un effort croissant en faveur de l'équipement de l'administration pénitentiaire a été réalisé puisque le montant des crédits de paiement a triplé entre 1997 et 2001. Toutefois, parallèlement, le taux de consommation des crédits a chuté : alors qu'il atteignait plus de 88 % en 1997, il s'est élevé à 35,6 % en 2000. Ce décalage n'a pas été pris en compte puisque les crédits de paiement ont continué d'être augmentés non seulement en loi de finances initiale, mais également en loi de finances rectificative. En conséquence, la part des reports dans le montant total des crédits a augmenté chaque année : en 2000, elle représente 49,7 % de l'ensemble des crédits et en 2001, 67,3 % ».

(1) 875 millions d'euros de crédits de paiement, n'est-ce pas trop ambitieux ?

Or, le présent projet de loi va doubler l'effort annuel d'investissement et octroyer aux services de la justice de nouveaux crédits de paiement selon une « clé » très favorable : 875 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus sur 1.750 millions d'euros d'autorisation de programme, ce qui revient à dire que **le ministère espère payer, avant la fin de la législature, 50 % du montant total des travaux supplémentaires qu'il pourra engager grâce à ses nouvelles autorisations.**

Si l'on considère qu'une opération d'équipement dans le domaine de la justice ne met pas moins de cinq ou six ans avant de se dénouer, que le plus gros des dépenses (environ 80 %) intervient dans les deux dernières années de l'opération et que l'administration ne disposera pas de toutes ses autorisations de programme dans les premières années de la législature, on conçoit aisément que prévoir le paiement de 50 % de l'ensemble des opérations avant cinq ans est très optimiste et conduira vraisemblablement à de nouveaux reports.

¹ Rapport établi par votre rapporteur, en sa qualité de rapporteur spécial des crédits de la justice, au nom de la Commission des finances du Sénat, n° 87, annexe n° 31 (2001-2002).

- (2) Des innovations qui incitent votre rapporteur spécial à faire confiance au gouvernement

Trois innovations devraient toutefois contribuer à améliorer le taux de consommation des crédits d'équipement dans le secteur de la justice.

- (a) Un établissement public dédié aux travaux du ministère de la justice

L'une tient à **la création, en août 2001, de l'agence pour la maîtrise d'ouvrage et de travaux d'équipement du ministère de la justice**. La création de cette agence, effective au 1^{er} janvier 2002, devrait permettre un traitement des opérations d'équipement plus rapide que ne le faisaient les services du ministère en régie directe.

**L'agence pour la maîtrise d'ouvrage et de travaux d'équipement
(décret n° 2001-798 du 31 août 2001)**

Il s'agit d'un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du garde des sceaux, qui s'est substitué à l'ancienne délégation générale au programme pluriannuel d'équipement. Il a pour mission d'assurer, à la demande et pour le compte de l'Etat, les opérations de construction, d'aménagement, de réhabilitation, de restauration ou de réutilisation d'immeubles de l'Etat ou d'autres personnes publiques, destinés au service public de la justice.

Extrait du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2001

« Face à l'augmentation des besoins d'investissement, le ministère de la justice, avec l'accord de la direction du budget, a accumulé plus de moyens qu'il n'est capable d'en dépenser annuellement. Cette pratique a déjà été critiquée par la Cour. La mise en place en 2002 d'un établissement public chargé de la maîtrise d'ouvrage des grands programmes du ministère en matière immobilière, reprenant dans une large partie les missions de la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement, est présentée comme devant accélérer la consommation des autorisations de programme et de crédits de paiements. Seul l'examen des budgets des années futures permettra de confirmer l'efficacité de la nouvelle organisation ».

Dans son rapport spécial sur les crédits de la justice pour 2002 précité, votre rapporteur s'était félicité de la création de cette agence qui s'inspirait de la solution proposée par la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires¹. Il avait toutefois regretté que les attributions de l'agence ne concernent que les dépenses d'équipement et non pas les dépenses d'entretien qui leur sont intimement liées.

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).

(b) Un secrétaire d'Etat dédié aux travaux du ministère de la justice

On peut également penser que la création d'un **secrétariat d'Etat aux programmes immobiliers de la justice** aura un effet entraînant sur la réalisation des travaux en insufflant une volonté politique forte.

Extraits du décret n° 2002-948 du 3 juillet 2002 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice

Art 1^{er}. – M. Pierre Bédier, secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice, exerce, par délégation du garde des sceaux, ministre de la justice, les attributions de celui-ci relatives :

a) A la construction et la rénovation des bâtiments judiciaires, des établissements pénitentiaires, des bâtiments affectés à la protection judiciaire de la jeunesse, des bâtiments administratifs, des établissements d'enseignement du ministère de la justice et des établissements publics placés sous la tutelle du ministre de la justice ;

b) A l'exploitation et la maintenance¹ des bâtiments et établissement énumérés au a ;

c) Aux règles de sécurité et de sûreté qui y sont applicables ;

d) A la gestion et la valorisation du patrimoine du ministère de la justice ;

Art. 2. – (...) (Le secrétaire d'Etat) assure le suivi de l'exécution des conventions conclues par le ministère de la justice avec l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice.

(c) Un large éventail de possibilités d'externalisation des travaux

Enfin, de nouvelles **possibilités d'externalisation de la réalisation d'équipements lourds** sont ouvertes par le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure² et par le présent projet de loi³.

Ces dispositifs devraient permettre d'accélérer la réalisation des programmes immobiliers du ministère de la justice en offrant tout un éventail de possibilités d'externalisation pour la construction des bâtiments affectés au service public de la justice.

¹ Votre rapporteur se réjouit que les questions d'exploitation et de maintenance fassent partie intégrante des attributions du nouveau secrétariat d'Etat car, comme il a déjà eu l'occasion de le rappeler, ces questions sont intimement liées à celles relatives à la construction et la rénovation des établissements.

² Projet de loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure, Assemblée nationale n° 36 (XII^{ème} législature) et Sénat n° 365 (2001-2002).

³ En son article 3.

(i) Le dispositif de la loi « Chalandon » est confirmé

Tout d'abord, le **dispositif de la loi « Chaladon » de 1987** pour les prisons¹ est globalement réaffirmé : « *l'Etat peut confier à une personne ou à un groupement de personnes, de droit public ou privé, une mission portant à la fois sur la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires. (...) les fonctions autres que celles de direction, de greffe et de surveillance peuvent être confiées à des personnes de droit public ou de droit privé habilitées (...)* »².

(ii) Faciliter le financement privé

Ensuite, afin de **favoriser le financement privé** des bâtiments construits pour les besoins de la justice sur le domaine de l'Etat, celui-ci pourra accorder une autorisation d'occupation temporaire du domaine public à un opérateur qui louera l'équipement à l'Etat. Ce contrat prendra la forme d'une **location avec option d'achat**³. En outre, le **recours au crédit-bail** pour la construction de bâtiments de l'Etat ou construits sur le domaine des collectivités locales sera autorisé⁴.

(iii) Faciliter le financement par les collectivités locales

Enfin, **les collectivités locales** pourront également participer à la construction de bâtiments des services de la justice pour le compte de l'Etat.

Les collectivités locales pourront consentir des **baux emphytéotiques** à des personnes privées sur une dépendance de leur domaine public en vue de réaliser, avant le 31 décembre 2007, une opération immobilière liée aux besoins de la justice⁵.

Les collectivités et leurs groupements pourront également, jusqu'au 31 décembre 2007 **construire**, y compris sur les dépendances de leur domaine public, **acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice**⁶.

Si de telles constructions sont engagées par les collectivités locales avant le 31 décembre 2007 et mises à disposition de l'Etat à titre gratuit, elles

¹ Loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, dite « loi Chalandon », du nom du garde des sceaux de l'époque.

² Article 3 du présent projet de loi. Des dispositions similaires sont prévues au I de l'article 3 du projet de loi sur la sécurité intérieure s'agissant des immeubles affectés à la police et à la gendarmerie nationales.

³ Prévus au 1° du II de l'article 3 du projet de loi sur la sécurité intérieure.

⁴ Prévus au 2° du II de l'article 3 du projet de loi sur la sécurité intérieure.

⁵ Prévus au 1° du III de l'article 3 du projet de loi sur la sécurité intérieure.

⁶ Prévus au 2° du III de l'article 3 du projet de loi sur la sécurité intérieure.

seront éligibles, de façon dérogatoire, au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)¹.

Votre rapporteur pour avis souhaite toutefois rappeler que **c'est d'abord à l'Etat de prendre ses responsabilités** en matière de bâtiments affectés à la justice, et non aux collectivités locales, qui peuvent être soumises à sa pression. Il s'agit clairement, pour votre rapporteur, d'un **transfert de charges aux collectivités locales**, certes non obligatoire.

b) Un effort de recrutement qui pourra s'avérer difficile

L'effort de recrutement demandé à l'administration de la justice sera sans précédent sur les cinq prochaines années.

Il conviendra de veiller à ce que cette inscription budgétaire ne se traduise pas par une augmentation vertigineuse des vacances d'emploi et que le décalage existant entre effectifs budgétaires et effectifs réels ne se creuse bien au-delà de ce que nécessitent traditionnellement les délais de recrutement.

Etat des vacances d'emplois en 2002

	Effectifs budgétaires	Effectifs réels	Emplois vacants	% de vacances
Administration centrale	1.863	1.827	36	1,9%
Services judiciaires	27.601	26.109	1.492	5,4%
Administration pénitentiaire	27.755	26.370	1.385	5,0%
Protection judiciaire de la jeunesse	7.439	6.918	521	7,0%
Total	64.658	61.224	3.434	5,3%

Source : Chancellerie

Il est également à craindre des **difficultés de recrutement par manque de candidatures adaptées** pour certaines catégories de personnels, et notamment les surveillants de prisons dont les recrutements seront concurrencés par l'ouverture de postes de policiers et de gendarmes.

Enfin, **il ne faudra pas sacrifier la qualité des recrutements** à leur quantité. Ainsi, s'agissant des magistrats de l'ordre administratif, il serait inquiétant de constater une baisse du niveau de recrutement qui ferait perdre une partie du bénéfice attendu des emplois supplémentaires.

2. La nécessaire évaluation des résultats

L'exposé des motifs du présent projet de loi indique clairement que « la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation fera l'objet

¹ Prévus au 3° du III de l'article 3 du projet de loi sur la sécurité intérieure.

d'un suivi rigoureux, de manière à pouvoir rendre compte chaque année des résultats obtenus au regard des objectifs annoncés et des moyens alloués ».

C'est l'article 6 du présent projet¹ qui prévoit cette évaluation annuelle. Ses dispositions semblent préfigurer les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001² et notamment son article 51 relatif à la présentation de rapports annuels de performances qui trouvera à s'appliquer pleinement à partir du budget pour 2006.

Cet aspect du projet de loi est fondamental : l'ampleur des crédits programmés et les engagements pris par le gouvernement en termes de résultats nécessitent une évaluation fine, à l'aune de laquelle sera jugée l'action du gouvernement. Votre rapporteur pour avis souhaite que cette loi de programme soit le vecteur d'une nouvelle culture et d'une réforme de l'Etat en douceur dans les services de la justice.

Votre rapporteur pour avis souhaite noter ici que les principales dispositions de la loi organique seront pleinement applicables à compter du budget pour 2006, c'est à dire aux deux dernières années de la programmation envisagée dans le présent projet.

Les principales dispositions de la loi organique relative aux lois de finances s'appliqueront aux deux dernières années de la programmation

Les budgets 2006 et 2007 seront ainsi soumis aux nouvelles dispositions de la loi organique et en particulier aux dispositions suivantes :

- le regroupement, sous la forme d'un programme, « *des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* » (article 7) ;
- la limitation des reports de crédits à 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre (article 15) ;
- la fongibilité des crédits : en particulier, des crédits de paiement pourront être facilement transformés en dépenses ordinaires –sauf rémunérations de personnels- à l'intérieur d'un même programme ;
- la présentation, jointe au projet de loi de finances de l'année, de **projets annuels de performances** de chaque programme précisant notamment « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié (...)* » (article 51) ;
- la présentation, jointe au projet de loi de règlement, de **rapports annuels de performances** de chaque programme précisant notamment « *les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés* » (article 54).

Il conviendra d'anticiper, partiellement, l'application des articles 51 et 54 de la loi organique dès le premier budget concerné par la programmation et d'assurer l'information du Parlement sur les résultats de ces évaluations.

¹ Cf ci-dessous commentaire de l'article 6.

² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

C. UNE LOI DE PROGRAMMATION INSUFFISANTE SI ELLE NE S'ACCOMPAGNE PAS D'UNE RÉFLEXION D'ENSEMBLE SUR L'ORGANISATION DE LA JUSTICE

Votre rapporteur pour avis est très satisfait de l'effort budgétaire sans précédent effectué en faveur de la justice par le présent projet de loi et de la méthode employée par le gouvernement pour programmer cet effort sur le moyen terme.

Il tient toutefois à souligner que **ces crédits supplémentaires ne doivent pas dispenser les services de la justice de toute réorganisation, de toute recherche de productivité et de toute démarche d'amélioration de la qualité du service rendu.**

Au contraire. L'effort considérable demandé au contribuable doit avoir pour contrepartie une meilleure implication des personnels de la justice dans leur travail. C'est d'abord de l'efficacité et de la qualité que nos concitoyens attendent.

Un bon budget n'est pas un budget qui augmente, mais un budget qui permet d'atteindre de meilleurs objectifs avec moins de moyens. Votre rapporteur pour avis sera particulièrement attentif à ce que les éventuelles « poches de productivité » soient exploitées et que l'augmentation des moyens se traduise par un redoublement de l'effort pour améliorer la qualité du service public de la justice.

Le présent projet de loi va, en partie, dans ce sens, en instaurant une justice de proximité, en simplifiant la procédure pénale sur certains points, en donnant plus de souplesse au ministère pour lancer ses grands programmes de travaux. Mais beaucoup d'autres efforts devront être faits.

Votre rapporteur pour avis souhaite en prendre deux exemples :

- d'une part la carte judiciaire, dont la réforme doit être poursuivie, afin notamment de créer des tribunaux là où les besoins sont les plus criants, et notamment dans les grands centres urbains (la cour d'appel d'Aix-en-Provence est débordée, pourquoi ne pas en créer une à Nice ?)

- d'autre part la gestion des ressources humaines qui reste trop centralisée et insuffisamment confiée aux chefs de juridiction.

C'est pourquoi, en particulier pour les juridictions judiciaires, votre rapporteur pour avis vous proposera un **amendement destiné à permettre des expérimentations en matière d'organisation et de méthodes**¹.

Ces expérimentations, fondées sur le volontariat et limitées à la durée de la législature, serviraient à tester de nouvelles approches du travail en juridiction qui pourraient faire école et être adoptées définitivement à l'issue de la période d'expérimentation.

¹ Cf. ci-dessous le commentaire de l'article additionnel après l'article 6.

III. UN PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION COHÉRENT

A. *L'ARTICULATION AVEC LES SERVICES DE SÉCURITÉ N'A PAS ÉTÉ OUBLIÉE*

Sécurité et justice sont deux questions très intimement liées, deux « maillons » de la chaîne de traitement de la délinquance que l'on ne peut traiter séparément. Le gouvernement en a bien conscience, qui indique dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, dès son deuxième paragraphe : « *la lutte contre la délinquance dépend aussi pour une large part de l'action qui doit être conduite en amont de l'institution judiciaire et particulièrement par les services chargés de la sécurité intérieure* », sans oublier « *les autres administrations et organismes concourant à la prévention générale ainsi qu'aux diverses politiques publiques, économiques, sociales et culturelles* ».

C'est pourquoi le gouvernement a préparé deux projets de loi d'orientation et de programmation, presque jumeaux, l'un sur la sécurité intérieure et l'autre sur la justice, prévoyant, l'un comme l'autre, d'amples moyens budgétaires.

Répartition de l'effort budgétaire supplémentaire programmé sur 2003-2007 pour la sécurité et la justice

	Crédits (<i>en milliards d'euros</i>)	Emplois
Sécurité intérieure	5,6	13.500
Justice	3,65	10.100
Total	9,25	23.600

Au total, les moyens alloués à ces deux priorités gouvernementales sont majorés de **plus de 9 milliards d'euros** sur 2003-2007 et **plus de 23.000 emplois budgétaires supplémentaires** devraient être créés.

Sur cet ensemble, la justice représente environ 40 % des crédits programmés et 43 % des emplois supplémentaires.

B. L'ARTICULATION ENTRE LES SERVICES DE LA JUSTICE EST ÉGALEMENT BIEN RÉALISÉE

Les « maillons » suivants de la chaîne pénale : le jugement et l'exécution de la peine, ne doivent pas non plus être traités séparément. Ainsi, le garde des sceaux, M. Dominique Perben, auditionné le mercredi 17 juillet 2002 conjointement par vos commissions des lois et des finances, a indiqué qu'il ne souhaitait pas que les décisions du juge soient contraintes par des considérations matérielles telles que le nombre de places de détention.

Les tableaux ci-dessous indiquent bien qu'aucune des missions fondamentales de la justice n'a été oubliée.

Répartition des crédits et des emplois programmés pour 2003-2007 par agrégat
(en millions d'euros)

Répartition par agrégats	Emplois	DO	AP
Services judiciaires	4.450	1.207	277
Juridictions administratives	480	114	60
Administration pénitentiaire	3.740	801	1.313
Services de la protection judiciaire de la jeunesse	1.250	293	55
Administration centrale	180	360	45
Total	10.100	2.775	1.750

Comparaison de la répartition des emplois et des autorisations de programme programmés en 1995 et en 2002

Comparaison 1995-2002 par agrégat	Emplois		AP (millions d'euros)	
	1995	2002	1995	2002
Services judiciaires	1.400	4.450	690	277
Juridictions administratives	380	480	30	60
Administration pénitentiaire	3.920	3.740	460	1.313
Services de la protection judiciaire de la jeunesse	400	1.250	60	55
Administration centrale	0	180	0	45
Total	6.100	10.100	1.230	1.750

Au terme de cette présentation générale, votre rapporteur pour avis souhaite réaffirmer l'existence d'un véritable besoin de justice parmi nos concitoyens. Celui-ci devrait être satisfait par la politique cohérente et ambitieuse qu'entend mener le gouvernement.

Toutefois, il souhaite attirer l'attention du gouvernement sur les deux principaux écueils qu'il pourra rencontrer : le défi que constituera la réalisation concrète de cette ambitieuse politique et le risque de se limiter à une simple augmentation des moyens sans réflexion plus générale sur le fonctionnement du service public de la justice dans notre pays.

DEUXIÈME PARTIE – LES JURIDICTIONS

Les juridictions (judiciaires et administratives) constituent un des maillons fondamentaux de la politique de sécurité et de justice conduite par l'Etat. Elles n'ont pas été oubliées par le présent projet de loi de programmation, qui a également prévu un volet spécifique consacré à l'accès au droit de l'ensemble des citoyens.

I. LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES

A. *UNE JUSTICE ENCOMBRÉE QUI PEINE À FAIRE FACE AUX RÉCENTES RÉFORMES*

1. **Des délais de jugement trop longs**

En dépit des efforts financiers entrepris ces dernières années, la justice française continue de faire preuve d'une inexorable lenteur, ce qui vaut à l'État français d'être régulièrement condamné par la Cour européenne des droits de l'Homme. Cinq ans après le constat alarmant dressé par votre commission des lois¹ d'une justice « *asphyxiée débordée, paralysée* », la situation n'a guère évolué.

a) Les juridictions civiles : une situation en dégradation

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

¹ « *Quels moyens pour quelle justice ?* », rapport d'information du Sénat n° 49, (1996-1997), par M. Pierre Fauchon.

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) ; Ministère de la Justice.

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

b) Les juridictions pénales : des progrès à faire

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

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) ; Ministère de la Justice.

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'élève à 10,9 mois.

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

voire rapporteur pour avis vous renvoie à son dernier rapport sur les infractions sans suite¹.

2. Une croissance des effectifs...

a) ... happée par les récentes réformes

Depuis 1998, on constate un renforcement substantiel du nombre de magistrats et, bien que de moindre ampleur, un effort de renforcement du nombre de fonctionnaires, effort encore accentué par la loi de finances pour 2002 qui a procédé à un rééquilibrage entre les créations de postes de magistrats et de fonctionnaires, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Le renforcement des effectifs des services judiciaires

Catégorie	1998	1999	2000	2001	2002
Magistrats	70	140	212	307	320
Fonctionnaires	230	230	155	218	510
Contractuels			15		15
Total	300	370	382	525	845

Source : Ministère de la Justice

Le contexte nouveau créé par les récentes réformes a cependant largement atténué les effets de cette évolution.

Au premier rang de ces réformes, citons **la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes**², qui a induit des besoins humains d'une telle ampleur que son application a nécessité un échelonnement de l'entrée en vigueur de ses principales dispositions. En réalité, la loi du 15 juin 2000 a absorbé une grande partie des créations d'emplois intervenues entre 1999 et 2002, puisqu'elle a « consommé » plus de 40 % des créations d'emplois de magistrats et près d'un quart des créations d'emplois de greffiers (cf. tableau ci-dessous).

Effectifs "magistrats - greffiers"

	Magistrats	Greffiers
Total des Emplois créés	1.049	1.182
Emplois absorbés par la loi du 15 juin 2000	427	266
En %	40	22,5

Source : Ministère de la Justice

¹ « Les infractions sans suite ou la délinquance maltraitée », rapport d'information du Sénat n°513 (1997-1998).

² Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000.

Et cela n'est pas fini. Malgré l'ampleur des moyens dégagés, un rapport de l'inspection générale des services judiciaires remis au garde des sceaux en juin 2001 laissait craindre « *une altération de la capacité de réponse des juridictions faute d'une adaptation des moyens et de l'organisation* »¹.

A côté de cette réforme, il faut compter avec la mise en place, depuis le 1^{er} janvier 2002, de la **loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique** dans les juridictions, sans qu'aucune réelle évaluation des besoins ait été réalisée. Les conséquences des 35 heures ont été analysées par votre rapporteur pour avis dans son récent rapport sur les moyens de fonctionnement des services de la justice dans le département du Haut-Rhin². Pour ce seul département, le passage aux 35 heures entraîne un besoin mécanique en effectifs de fonctionnaires de 85 personnes, alors que l'effectif théorique budgétaire s'élève à 717 fonctionnaires à temps plein. Si l'impact de la réduction du temps de travail varie en fonction de la charge de travail et de la taille des juridictions, il est indéniable que celle-ci a créé des besoins nouveaux, et que son introduction à effectifs constants n'a pu qu'avoir des conséquences néfastes sur le fonctionnement des juridictions.

b) ... et partiellement vidée de son sens du fait de certaines inerties ou carences du fonctionnement judiciaire

Par ailleurs, la gestion des effectifs du ministère souffre de carences spécifiques (délais de recrutement, vacances de postes, etc), qui aboutissent parfois à vider de leur sens les efforts financiers entrepris pour créer des postes.

(1) Des délais de recrutement et de formation incompressibles et une mauvaise évaluation des départs en retraite

Les magistrats recrutés par la voie de l'Ecole nationale de la magistrature suivent une scolarité de 31 mois. Les créations d'emplois ne se traduisent donc pas immédiatement par des magistrats supplémentaires sur le terrain. Ainsi, alors que l'effectif budgétaire s'est accru de 1.049 magistrats de 1997 à 2002, l'effectif réel n'a augmenté que de 966 magistrats.

Par ailleurs, le processus d'évaluation des départs en retraite souffre de carences manifestes. L'absence totale d'ambiguïté des règles de la fonction publique à ce sujet devrait rendre prévisibles les départs en retraite. Mais la Chancellerie éprouve manifestement de grandes difficultés à estimer ces derniers, si bien qu'il arrive parfois qu'à la suite d'un départ en retraite, un

¹ Ce rapport sur le bilan des premiers mois d'application de la loi a été effectué à partir des missions réalisées dans 5 cours d'appel et 10 tribunaux de grande instance situés dans leur ressort (Draguignan, Bordeaux, Lyon, Reims, Pontoise).

² « Splendeurs et misères de la justice dans le Haut-Rhin », Rapport d'information du Sénat n° 27 (2001-2002).

poste important reste vacant des mois durant. Au cours de sa mission de contrôle dans le Haut-Rhin, votre rapporteur pour avis a ainsi constaté que le poste de procureur général de la cour d'appel de Colmar était resté vacant neuf mois à la suite du départ à la retraite du magistrat qui l'occupait. **Ce genre de situation révèle moins un manque de moyens qu'un défaut de fonctionnement interne de l'institution judiciaire.**

(2) L'épineuse question des vacances de postes

Il est inutile de créer des postes si ceux-ci ne sont pas pourvus. Trop nombreuses dans les services de la justice, les vacances de postes perturbent gravement son fonctionnement.

Les chiffres fournis par l'administration à ce sujet ne permettent pas de mesurer pleinement l'ampleur du phénomène. En effet, celle-ci ne prend en compte qu'un certain nombre de vacances, dites « officielles », qui peuvent être liées à un départ en retraite ou à la mutation d'un fonctionnaire.

Au 31 septembre 2002, 285 postes de magistrats devraient être vacants, ce qui équivaut en pourcentage à 4,15 % des effectifs budgétaires de magistrats. Les personnels des greffes sont en apparence moins affectés par ce phénomène, le taux de vacances national s'établissant à 1,09 %.

L'exemple du département du Haut-Rhin

Sur les 355 postes budgétaires de personnel des greffes affectés dans les juridictions du Haut-Rhin, 10 sont vacants tandis que la non-compensation des temps partiels équivaut à la vacances de 32 postes supplémentaires.

Au total, 42 postes sont donc vacants sur 355, soit près de 12% des effectifs.

A côté de ces vacances officiellement prises en compte par l'administration, les services de la justice sont affectés par d'autres types de vacances, liées soit à des congés (congé de maternité, congé de longue durée), soit à des mises à disposition, soit à des décharges syndicales ou politiques, soit à la montée en puissance des temps partiels.

Le tableau suivant montre ainsi que depuis 1999 les créations d'emplois de magistrats se sont accompagnées d'une hausse du nombre de postes vacants. Concrètement, cela signifie donc que ces créations n'ont pas eu tout l'impact souhaité dans les juridictions puisque les postes ont été budgétairement créés mais n'ont pas été occupés physiquement.

Evolution de l'effectif budgétaire des magistrats et du nombre d'emplois occupés ¹

	1998	1999	2000	2001	2002
Effectif budgétaire	6 187	6 327	6 539	6 846	7 166
Créations d'emplois	70	140	212	307	320
Postes occupés au 1er janvier	5 878,80	5 985,24	6 202,32	6 408,28	6 524,68
Départs en retraite	-58	-64	-56	-50	-46
Solde des emplois occupés	5 820,80	5 921,24	6 146,32	6 358,68	6 344,28
Sorties de l'ENM	147	154	161	200	208
Concours exceptionnel		99	91		125
Solde autres entrées/sorties	17,44	28,08	10,36		
Total des emplois occupés au 31.12	5 985,24	6 202,32	6 408,68	6 558,65	6 844,68
Vacances de postes	201,76	124,68	130,32	287,32	321,32
Taux de vacances	3,26%	1,97%	1,99%	4,48%	4,69%

Source : Chancellerie

¹ En équivalent temps plein

En outre, les vacances de postes dans les juridictions sont aggravées par trois facteurs : la féminisation des personnels employés par le ministère de la justice, la multiplication des mises à disposition de personnels des services déconcentrés au profit de l'administration centrale et la gestion trop centralisée du personnel du ministère de la justice.

La féminisation du personnel du ministère de la justice concerne tous les corps et conduit au développement des temps partiels et à la multiplication des congés de maternité. Ces deux phénomènes augmentent le nombre des vacances de postes : en effet, les temps partiels ne sont compensés que si la somme de ces derniers est égale ou supérieure à un équivalent temps plein par catégorie de personnel. En conséquence, si parmi le personnel d'un tribunal de grande instance, un greffier travaille à mi-temps, un autre greffier à 80 % et un agent de catégorie C également à mi-temps, les temps partiels ne seront pas compensés puisqu'il n'est pas possible d'additionner les pertes en heures travaillées des agents de catégories différentes.

De même, si un ou plusieurs agents de ce tribunal sont en congé de maternité, ils ne seront pas remplacés puisque ce type de congé n'entraîne pas une vacance de poste.

Les mises à dispositions de personnels des services déconcentrés au profit de l'administration centrale perturbent également le bon fonctionnement des juridictions dans la mesure où le poste de la personne mise à disposition n'est pas déclaré vacant alors même qu'il n'est plus occupé.

Votre rapporteur pour avis dénonce depuis plusieurs années le recours abusif aux mises à disposition. Pour l'année 2000, il avait constaté que 465 personnels des services déconcentrés étaient mis à disposition de l'administration centrale, **soit 26 % de l'effectif budgétaire total.**

Critiquée par la Cour des comptes, cette pratique a commencé à être remise en cause par le gouvernement précédent dans le budget pour 2002.

La gestion trop centralisée des ressources humaines contribue également à rendre structurelles les vacances de postes. En effet, certaines régions (l'Alsace, l'Ile-de-France, la Picardie) ont des besoins importants en fonctionnaires qu'elles n'arrivent pas à satisfaire. Moins attractives¹ que d'autres régions (comme celle d'Alpes - Provence- Côte d'Azur par exemple), elles sont pénalisées par le recrutement exclusivement national des agents du ministère de la justice dans la mesure où elles reçoivent les jeunes fonctionnaires issus des concours affectés d'office, qui ensuite s'empressent de demander leur mutation.

Depuis plusieurs années, votre rapporteur pour avis propose des solutions pour remédier au problème lancinant des vacances de postes. La première consiste tout simplement à réviser leurs modalités de calcul en tenant compte des vacances structurelles et prévisibles telles que les congés, les détachements syndicaux ou les récupérations. La seconde serait la cessation de la pratique des mises à disposition officieuses, qui achève de brouiller la situation. La dernière consiste à augmenter le nombre des personnels placés.

(3) L'insuffisance des outils d'évaluation

Enfin, **le renforcement des effectifs n'a de sens que dans la mesure où il s'effectue au bénéfice des besoins réels de chaque juridiction.** Cela suppose, de la part de la Chancellerie, une connaissance précise de la charge d'activité de chaque juridiction, ainsi qu'une faculté à évaluer l'impact réel des projets de textes législatifs et réglementaires sur les besoins en personnel de ces dernières.

La Chancellerie ne dispose en effet que d'une connaissance partielle de l'activité des juridictions, fondée sur des données purement quantitatives (nombre d'affaires traitées) et non sur des données qualitatives, comme la nature des contentieux.

Cette méconnaissance de la charge de travail réelle des juridictions confine parfois à l'absurde. Ainsi, votre rapporteur pour avis faisait remarquer dans son rapport budgétaire pour 2001, que le tribunal de Bobigny faisait l'objet de dotations budgétaires ne correspondant que de très loin à son activité : considéré de façon budgétaire comme un tribunal fonctionnant avec 11 chambres, il dispose en réalité de 8 chambres en matière civile et de 7 chambres en matière correctionnelle, soit 15 au total.

¹ Les causes de la moindre attractivité de ces régions sont multiples : coût de la vie plus élevé pour un salaire uniforme sur l'ensemble du territoire, inadéquation entre l'origine géographique des fonctionnaires et les besoins constatés, etc.

Les insuffisances des statistiques sur l'activité des juridictions peuvent avoir des effets pervers, puisque peuvent être considérées comme prioritaires des juridictions qui ne le sont pas en réalité.

Le présent projet de loi prévoit, concomitamment au renfort des moyens humains des juridictions pénales, la mise au point d'une grille d'évaluation et d'indicateurs de résultat afin de procéder à une répartition optimale des nouvelles créations de postes. **Cette orientation pourrait être élargie avec profit à l'ensemble des juridictions.**

B. À L'AMBITION DES OBJECTIFS, RÉPOND UNE RÉPONSE ADÉQUATE EN TERMES DE MOYENS

Si la lenteur exagérée de la justice française ne pourra être efficacement combattue qu'au prix d'une réforme de son organisation, de ses méthodes et de son fonctionnement, une croissance des effectifs est également indispensable pour assurer le fonctionnement normal des juridictions.

Le gouvernement semble avoir pris conscience de l'urgence de la situation et propose des mesures visant, d'une part à renforcer les moyens humains, et d'autre part à engager des réformes de fond de l'institution judiciaire.

1. Des créations d'emplois considérables

Il est prévu de créer 4.397 postes supplémentaires dans la loi de programme pour les services judiciaires. Ce renforcement considérable des effectifs vise à :

- améliorer le fonctionnements des juridictions ;
- mieux gérer les ressources humaines ;
- mettre en œuvre des réformes structurelles lourdes.

a) Améliorer le fonctionnement des juridictions

(1) Réduire les stocks des cours d'appel des juridictions civiles

	1997	1998	1999	2000	Evolution 97/00
Affaires nouvelles	214 197	210 610	201 521	194 392	- 9,2 %
Affaires terminées	202 724	209 839	211 050	221 492	+ 9,3 %
Délai moyen (en mois)	16,3	17,4	18,1	18,4	+ 2,1%

Le stock estimé des affaires des cours d'appel sera d'environ 244.000 au 31 décembre 2002. Pour résorber celui-ci en cinq ans, et pour éviter la reconstitution d'un nouveau stock, **le présent projet de loi a prévu de créer 257 emplois de magistrats supplémentaires dans les cours d'appel**, soit 85 formations collégiales, en partant de l'hypothèse qu'un magistrat peut traiter, en moyenne, 240 affaires dans une année. Au bout de cinq ans, les magistrats qui auront été affectés à la résorption des stocks remplaceront progressivement les magistrats qui partiront en retraite. En effet, en deux ans, de 2007 à 2009, 248 magistrats partiront en retraite. Les emplois budgétaires correspondant à ces emplois seront supprimés ou transformés.

(2) Réduire les délais dans les tribunaux de grande instance

Tribunaux de grande instance

	1997	1998	1999	2000	Evolution 97/00
Affaires nouvelles	644 935	634 696	605 816	600 999	- 6,8 %
Affaires terminées	642 429	635 380	608 991	593 462	- 7,6 %
Délai moyen (en mois)	9,1	9,3	9,1	8,9	- 0,2 %

L'objectif affiché consiste à abaisser le délai de traitement, actuellement de 9,3 mois, à 6 mois, en cinq ans.

A cette fin, il est prévu de recruter 273 emplois de magistrats non spécialisés.

(3) Renforcer les moyens des juridictions pénales

Afin de mieux prendre en charge les mineurs, 58 postes de juges des enfants seront créés. Ces emplois devraient notamment permettre de diminuer le nombre moyen de mineurs par juge, qui se situe aujourd'hui aux alentours de 33.000. Ils seront essentiellement situés dans les tribunaux ayant dans leur ressort des zones urbaines difficiles.

Par ailleurs, en vue d'accélérer la prise en charge des condamnés et d'améliorer leur suivi par des magistrats spécialisés, **24 emplois de juges de l'application des peines seront créés.** Actuellement, 69 tribunaux de grande instance n'ont pas de juge de l'application des peines. Ces derniers sont en effet essentiellement situés dans les tribunaux ayant à leur charge une maison d'arrêt importante.

Enfin, dans le but d'apporter une réponse pénale aux actes de délinquance, **166 emplois de magistrats seront créés**, ce qui devrait faire passer le nombre d'affaires pénales poursuivables dans une année par un magistrat du parquet de 1000 à 900.

(4) Améliorer le suivi des politiques publiques

La conduite de politiques publiques par l'institution judiciaire s'est fortement développée ces dernières années. Le maintien et le développement de ces actions requièrent la création **35 emplois qui viendront renforcer les effectifs de magistrats dans les parquets généraux. Votre rapporteur souhaite attirer l'attention du gouvernement sur la situation de l'ensemble des parquets.**

(5) Créer des emplois de magistrats placés

231 emplois de magistrats placés sont actuellement localisés dans les cours d'appel, dont 147 au siège et 84 au parquet. **Il est prévu d'en créer 137**, ce qui portera le nombre total de ces magistrats à 368.

(6) Développer une politique de contractualisation

Le présent projet de loi prévoit de généraliser la procédure qui consiste pour chaque juridiction concernée à signer un contrat prévoyant la résorption des stocks et l'amélioration de la productivité avec le ministère de la justice. En contrepartie, la Chancellerie fournit à celle-ci 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, 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 ; il devrait donner à la Chancellerie la possibilité de renégocier le contrat en fonction des résultats atteints. Par ailleurs, il est prévu que le contrat soit signé à chaque fois avec l'ensemble d'une juridiction et que soient impliqués l'ensemble de ses acteurs. Une évaluation annuelle en concertation avec la Chancellerie est également prévue. Le contrat comportera deux axes principaux : d'une part la résorption des stocks, et, d'autre part, sera prise en compte la nécessité de ne pas voir se reformer des stocks. Les critères retenus concernant ce que l'administration estime un délai raisonnable pour le traitement des affaires sont ceux de la loi de programme, c'est-à-dire 3 mois dans un tribunal d'instance, 6 mois dans un tribunal de grande instance, 12 mois dans une cour d'appel.

La conclusion de ces contrats nécessite des moyens exceptionnels permettant, d'une part des créations d'emplois de magistrats, et, d'autre part, l'allocation de crédits pour l'achat d'ordinateurs, la location de bureaux ou le fonctionnement courant.

Cette méthode rejoint les orientations contenues dans la loi organique du 1^{er} août 2001¹ sur les lois de finances, dont la philosophie consiste à lier l'octroi de moyens à l'établissement d'objectifs quantifiables. **La gestion « par objectifs », si bintaine de notre culture administrative, est-elle en train de rentrer dans les mœurs ?**

b) Mieux gérer les ressources humaines

Une meilleure gestion des ressources humaines s'avère indispensable si l'on veut donner un sens au renforcement quantitatif des effectifs de la justice.

En effet, en redéfinissant les rôles de chacun, il est possible d'augmenter la productivité et la motivation des personnels. Les besoins en effectifs nouveaux s'en trouvent diminués d'autant. La revalorisation des rémunérations constitue également un moyen pour mobiliser tant les magistrats que les fonctionnaires.

Les orientations retenues par la loi de programme dans ce domaine sont en accord avec les propositions formulées sur ce sujet par votre rapporteur pour avis dans son rapport « *Justice sinistrée : démocratie en danger* »². Elles consistent à :

- **développer le recours aux personnels placés ;**
- **soulager les magistrats de certaines tâches ;**
- **étendre les missions des greffiers ;**
- **revaloriser les rémunérations ;**
- **augmenter les moyens en formation.**

(1) *Une réponse possible : le recours aux personnels placés*

Le présent projet de loi prévoit de développer le recours aux personnels placés. Ces personnels relèvent soit de la magistrature, soit du greffe du tribunal, soit de la catégorie A, B ou C. Affectés dans le ressort d'une cour d'appel, ils n'ont pas de poste fixe et sont appelés à effectuer des remplacements. La loi organique du 25 juin 2001 a d'ailleurs consolidé ce dispositif, en étendant de 4 à 8 mois ce renforcement temporaire, et en permettant l'exercice de ces fonctions au sein des cours d'appel.

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

² Rapport n° 357 de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaires (1990-1991) par M. Jean Arthuis.

L'augmentation du nombre de magistrats placés observée ces dernières années (ils sont passés de 17 en 1985 à 231 en 2001) a constitué une réponse partiellement adaptée au problème des vacances de postes.

Toutefois, elle n'a pas permis de couvrir la totalité des besoins, le nombre de postes vacants étant bien supérieur au nombre de magistrats placés.

Par ailleurs, en dépit des perspectives réelles qu'offre ce dispositif, votre rapporteur pour avis tient à mettre en garde contre ses lacunes, qu'elles soient avérées ou seulement potentielles. En effet, votre rapporteur s'inquiète de ce que la localisation des emplois placés prenne insuffisamment en compte la localisation des juridictions. **L'augmentation du nombre de magistrats et de fonctionnaires placés doit bénéficier en priorité aux juridictions les plus encombrées.**

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis estime que le dispositif ne doit pas être détourné de sa vocation première, c'est-à-dire le remplacement ponctuel d'un magistrat ou d'un fonctionnaire absent pour cause de maladie ou de congé de maternité. En effet, votre rapporteur a eu l'occasion de constater que les magistrats ou les fonctionnaires placés étaient de plus en plus utilisés afin de compenser un sous-effectif chronique lié soit à la vacance durable d'un poste, soit à une sous-évaluation des charges de la juridiction. Cette pratique est néfaste. Utilisant une ressource de court terme pour pallier aux insuffisances des ressources de moyen-long terme, elle produit des effets pervers qui nuisent à la gestion globale du système.

(2) Soulager les magistrats du poids de certaines tâches non juridictionnelles

Une première étape, qui fait l'objet d'un consensus, consiste à organiser le retrait des magistrats des commissions administratives¹ dans lesquelles leur présence ne s'avère pas nécessaire. La participation à ce type de commissions, dont le nombre était évalué à 180² au début de l'année 2001, induit en effet une perte de temps précieux pour des magistrats déjà surchargés par leur activité juridictionnelle.

Votre rapporteur avait suggéré à l'époque de réduire la participation des magistrats dans les commissions administratives dans deux cas :

- au cas où la décision qui doit être prise a une portée individuelle ;
- au cas où les juges sont mis en position d'exercer une fonction arbitrale.

D'autres critères peuvent être également opérationnels. La commission des lois³ propose par exemple de réduire la présence des magistrats aux seules

¹ Il s'agit de commissions et organismes divers : chambres, conseils ou commissions de disciplines, commissions électorales, conseils d'administration, etc.

² La liste des commissions concernée se trouve en annexe n° 2.

³ « Quels métiers pour quelles justice », rapport du Sénat n° 345 (2001-2002).

commissions administratives dont les activités mettent en cause les libertés publiques ou relèvent par nature de la sphère judiciaire.

La loi de programme prévoit le retrait des magistrats de l'ordre judiciaire des commissions administratives au sein desquelles ils n'ont aucun rôle prépondérant et dont la composition est prévue par un décret simple ou un décret en Conseil d'Etat.

Huit commissions seulement répondent à ce critère :

- le conseil d'administration de l'office départemental des anciens combattants et victimes de guerre ;
- la commission de délivrance de l'insigne de victime civile de guerre ;
- la commission de conciliation des différends intéressant les personnes ayant résidé dans certains pays d'outre-mer ;
- la commission supérieure de délivrance de la carte d'identité professionnelle des journalistes ;
- le conseil national des transports ;
- les comités régionaux des transports ;
- la commission départementale d'attribution de la médaille de la famille française ;
- la commission des réclamations relatives à la salubrité des coquillages.

Ce n'est qu'un début. A moyen terme, il conviendrait d'élargir ces critères afin de réduire de façon plus conséquente le nombre des commissions dans lesquelles les magistrats sont appelés à être présents.

(3) [Étendre les missions des greffiers](#)

Le présent projet de loi prévoit d'étendre les missions des greffiers pour assister véritablement le magistrat. Cette proposition avait déjà été avancée par votre rapporteur dans son rapport de 1994 sur la justice de proximité¹. Il s'agissait notamment pour lui de mettre en accord les textes avec les pratiques qui tendent à leur conférer des responsabilités en sus de leurs attributions statutaires.

Toutefois il y soulignait également la nécessité de tenir compte des contraintes qui pèsent déjà sur ces personnels, et d'adapter leur nombre en conséquence.

¹ « Pour une justice de proximité », rapport remis au garde des sceaux, 1994.

Les effectifs budgétaires des personnels des greffes

Au 30 mai 2002, les effectifs budgétaires personnels des greffes s'élèvent à 1.690 greffiers en chef, 7.480 greffiers, 11.209 agents de catégorie C, dont 9.495 agents de bureau et 1.714 agents des services techniques. Les effectifs réels sont de 1.640 greffiers en chef, 6.788 greffiers, 9.431 agents de bureau et 1.675 agents des services techniques.

Source : commission des lois¹.

Certes, les effectifs des personnels des greffes ont été considérablement accrus en trente ans². Cette croissance n'a cependant pas suffi à absorber la croissance de leur charge de travail. Or, alors que leur mission traditionnelle est l'assistance du juge et l'authentification des actes juridictionnels, le poids de leurs tâches administratives les empêche souvent de jouer tout rôle d'assistance du magistrat, et parfois d'exercer eux-mêmes les compétences qui, autrefois dévolues aux magistrats, leur ont déjà été transférées (par exemple, la vérification des comptes en matière de tutelle).

On est donc en droit de se demander s'il ne serait pas plus pertinent, avant d'envisager une extension des missions des greffes, de leur donner les moyens d'assurer celles qu'ils possèdent déjà mais ne peuvent exercer faute de personnel.

(4) Revaloriser les rémunérations

(a) Renforcer l'attractivité des fonctions d'administration centrale

Votre rapporteur pour avis a déjà eu l'occasion d'exprimer à maintes reprises son souhait de voir reconsidérés l'organisation, le statut et le recrutement des magistrats de la Chancellerie. Les services de l'administration centrale étant amenés à jouer un rôle majeur en matière de législation, il est important à la fois de prendre en compte l'expérience des magistrats qui ont exercé des fonctions de directeur ou de sous-directeur à l'administration centrale, et en même temps, de renforcer l'attractivité de ces fonctions. Du point de vue financier on constate un écart important des indemnités versées aux agents placés sous statut d'administration centrale avec les régimes indemnitaires versés aux agents d'autres administrations (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie notamment). Pour renforcer l'attractivité de l'administration centrale il serait opportun d'augmenter des indemnités.

(b) Créer une indemnité d'activité pour les magistrats et les fonctionnaires

Destinée à récompenser la productivité et le dévouement des magistrats et des fonctionnaires, cette indemnité devrait s'élever au taux moyen de 35 % du traitement indiciaire brut par agent, les indemnités étant différenciées par corps et par catégorie, et distribuées proportionnellement à leur grade entre les agents

¹ « *Quels métiers pour quelle justice* », rapport du Sénat n° 345 (2001-2002).

² *Ils ont été multipliés par 1,9.*

effectivement présents dans les juridictions et qui assument une charge de travail supplémentaire du fait des vacances de postes.

(c) Réévaluer le régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire

Le régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire fera l'objet en 2003 d'une revalorisation de 4 % à l'instar de celle qui vient d'être opérée par l'arrêté du 17 avril 2002 pour les magistrats de l'ordre administratif.

(5) Augmenter les moyens en formation

(a) L'École nationale de la magistrature (ENM)

Le présent projet de loi prévoit de renforcer l'encadrement pédagogique et administratif de l'école, ainsi que ses moyens logistiques et financiers, dans le cadre d'un contrat d'objectif sur cinq ans qu'il est proposé d'établir.

Depuis quelques années, on observe un accroissement très net du nombre des postes offerts au concours d'entrée à l'ENM. Stabilisé à 145 de 1995 à 1997, il est passé à 185 en 1998 et 1999, puis 190 en 2000 et 250 en 2001. 250 postes sont à nouveau offerts en 2002 pour la promotion 2003.

Pour faire face à cette augmentation, l'Ecole a bénéficié d'un renforcement substantiel de ses moyens, avec un budget en nette progression, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

**Subvention du ministère de la justice
à l'École nationale de la Magistrature**

1993	144 545 484 F	
1994	142 016 037 F	(-1,75%)
1995	138 332 393 F	(-2,59%)
1996	142 224 424 F	(+3,00%)
1997	142 763 478 F	(+0,03%)
1998	156 561 858 F	(+9,66%)
1999	172 000 787 F	(+9,86%)
2000	186 107 840 F	(+8,2%)
2001	199 641 236 F	(+7,27%)
2002	234 028 723 F	(+17,22%)

En 2001, l'ENM a vu ses moyens renforcés par les recrutements d'une équipe des maîtres de conférences supplémentaires. Elle peut désormais former chaque année une promotion de 280 auditeurs de justice.

Pour autant, la commission des lois du Sénat a constaté¹ que les capacités d'accueil de cet établissement avaient atteint leurs limites. L'affectation

¹ « *Quels métiers pour quelle justice* », rapport du Sénat n° 345 (2001-2002).

de moyens nouveaux devrait donc permettre à l'établissement d'absorber de nouveaux élèves, par exemple en louant des locaux à l'extérieur de l'ENM.

(b) L'Ecole nationale des greffes

La présent projet de loi prévoit également d'accorder des moyens accrus à l'école nationale des greffes, afin qu'elle soit en mesure de former les personnels dans le cadre de départs massifs à la retraite et d'assurer en sus la formation initiale de plus de 3.500 stagiaires dans les cinq prochaines années.

Les recrutements par concours réalisés depuis 1997 sont les suivants :

Evolution des recrutements de l'Ecole nationale des greffes

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	2003 Prévisions
A	0	54	0	73	0	82	209	60
B	0	153	210	295	509	783	1950	750
C	220	105	314	91	758	240	1728	390
TOTAL	220	312	524	459	1267	1105	3887	1200

Cette forte progression des recrutements devrait se poursuivre de 2002 à 2020. **Au cours des cinq années à venir l'Ecole devra assurer la formation de 217 greffiers en chef, 2.478 greffiers, 150 secrétaires administratifs et 721 personnels de bureau.**

En conséquence, il est prévu de créer 17 emplois sur cinq ans afin de renforcer le nombre de maîtres de conférence qui s'élève actuellement à 20.

Afin d'accueillir dans de bonnes conditions ses stagiaires, l'Ecole doit s'agrandir. Sa dimension a en effet été conçue pour accueillir des promotions de 250 stagiaires, alors que les promotions actuelles forment 500 élèves. En raison du déficit de locaux, l'Ecole loue actuellement 1.100 m² de locaux à l'extérieur de ses bâtiments. Une approche sommaire des besoins d'extension a été effectuée en 2000. En 2001, un marché de programmation a été conclu afin d'analyser de façon plus fine les besoins de l'Ecole. Il est nécessaire de créer un second amphithéâtre d'une capacité de 120 places ainsi qu'une capacité d'hébergement de 230 places (studios). **Le coût global de l'opération est évalué à 30.977.314 euros (230,2 millions de francs).**

c) Mettre en œuvre des réformes structurelles lourdes

A côté du renforcement des moyens humains, le projet de loi de programme prévoit des réformes structurelles qui devraient permettre de réguler le flux du contentieux en s'attaquant, non au flux lui-même, par définition peu contrôlable, mais au mode de fonctionnement des juridictions.

(1) La création des juges de proximité

(a) Objectifs

Votre rapporteur pour avis tient à rappeler que dans son rapport de 1994 sur la justice de proximité¹, il avait mis en avant la « *nostalgie du juge de paix* » qui a été supprimé en 1958. S'inspirant des exemples à la fois du juge du livre foncier en Alsace et des « *magistrates* » anglais, il proposait la création d'un juge de proximité afin d'alléger la tâche des juges d'instance.

L'objectif poursuivi par le gouvernement consiste à instituer un nouveau type de juridiction avec ses règles constitutives, doté d'une compétence d'attribution et de règles procédurales propres, afin de répondre aux litiges de la vie quotidienne qui restent en général inconnus de la justice en raison de la petitesse de leur enjeu pécuniaire. Sont visés, en particulier les conflits relatifs au droit de la consommation, les conflits de voisinage, bref l'ensemble des petits litiges de la vie quotidienne dont le potentiel de nuisance s'avère souvent bien supérieur aux enjeux objectifs du conflit.

Le juge de proximité aura une compétence propre limitée jusqu'à 1500 euros aux actions personnelles mobilières. En matière pénale, il sera compétent pour le jugement des contraventions des quatre premières classes commises tant par les majeurs que par les mineurs.

Le juge de proximité ne sera pas un magistrat de carrière mais un juge recruté à titre temporaire nommé pour une durée de neuf ans non renouvelable dans les formes prévues pour les magistrats du siège, qui assurera un certain nombre de vacations, le cas échéant concomitamment à son activité professionnelle. Choisi soit parmi les magistrats honoraires de l'ordre administratif ou judiciaire, soit parmi les personnes ayant une formation juridique d'au moins quatre années après le baccalauréat ou membres d'une profession libérale juridique ou judiciaire et justifiant d'une expérience de quatre années dans le domaine juridique, il sera soumis aux dispositions du statut de la magistrature, sous réserve des règles dérogatoires qu'impose le caractère temporaire et intermittent de ses fonctions.

Soulignons qu'il ne s'agit pas de supplanter les structures de proximité existantes telles que les maisons de la justice et du droit ou autres. Ces dernières ont pour mission de faciliter l'accès au droit et le règlement amiable des litiges. Mais lorsque la conciliation ou de médiation échoue, le recours au juge s'avère indispensable. Les maisons de la justice et du droit pourront d'ailleurs, le cas échéant, servir de lieu d'accueil au juge de proximité qui pourra y tenir des audiences foraines. A cette fin, des conventions d'occupation à titre gratuit pourront être conclues avec les collectivités locales.

¹ Rapport n° 357 de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaires (1990-1991), par M. Jean Arthuis.

Une loi organique, en cours de discussion au Conseil d'Etat, sera déposée au Parlement au mois de juillet pour définir le statut des juges de proximité.

(b) Modalités financières

Il est prévu de recruter 3.300 juges de proximité au fur et à mesure des besoins exprimés par les cours d'appel.

Les juges de proximité percevront une indemnité de vacation calculée par demi-journée. Le montant global inscrit dans la loi de programme s'élève à 31 millions d'euros, soit 3 vacations pour une audience, ce qui inclut le temps de préparation et de rédaction.

Le mode de calcul d'un emploi équivalent temps -plein

Le projet de loi de programme prévoit la création de 330 emplois équivalent temps plein de juges de proximité, ce qui correspond à 3.300 juges de proximité (1 pour 10) et 75.240 jours de travail par an (sur la base de 228 jours travaillés) : $330 \times 228 = 75.240$.

Chaque juge de proximité travaillera donc 22 jours par an ($75.240 : 3.300$), soit 44 vacations d'une demie-journée. Si l'on concentre l'activité juridictionnelle sur 11 mois, ce juge tiendra 4 audiences d'une demie-journée par mois, soit une par semaine.

Source : ministère de la justice.

Le siège des juges de proximité est fixé au tribunal d'instance. Le secrétariat-greffe sera assuré par des agents des tribunaux d'instance, mis à la disposition du juge de proximité en fonction de son activité. Les effectifs des tribunaux d'instance seront renforcés. La loi de programme prévoit de créer 140 emplois de greffiers et 280 emplois de personnels de bureau.

(2) Le futur « Tribunal de première instance »

D'après le gouvernement, il n'est pas question de «porter atteinte au maillage territorial des implantations judiciaires». Cette formule laconique, qui constitue le seul élément tangible de réponse que votre rapporteur pour avis ait pu obtenir au sujet du Tribunal de première instance dissimule-t-elle la volonté secrète d'enterrer la réforme de la carte judiciaire ?

En tout état de cause, la création du juge de proximité et le projet d'un futur tribunal de première instance témoignent d'une approche nouvelle des questions liées à l'organisation judiciaire française.

La création des tribunaux de première instance répond à la double volonté d'optimiser les ressources humaines et les moyens budgétaires dont disposent les juridictions et de simplifier l'accès du justiciable à la justice en lui offrant un point unique d'entrée à la juridiction. Par ailleurs elle a pour objectif de diminuer les conflits de compétence entre les juridictions civiles.

Ce sujet a été évoqué lors des « Entretiens de Vendôme », dont les conclusions mentionnent la possibilité d'une fusion des TGI et des tribunaux d'instance de l'arrondissement judiciaire, en gardant les implantations immobilières actuelles et en procédant par expérimentation.

Votre rapporteur pour avis est favorable à l'idée d'expérimentation en ce qui concerne l'organisation judiciaire, dans la mesure où celle-ci est fondée sur le volontariat des acteurs impliqués.

2. L'équipement et le fonctionnement n'ont pas été oubliés

a) La poursuite du programme d'équipement des services judiciaires

Le présent projet de loi de programme prévoit la poursuite du programme de constructions engagé au cours de la dernière décennie.

La France compte près de 1200 juridictions, réparties sur 900 sites qu'il convient d'équiper, d'entretenir, de restructurer en fonction des besoins qui évoluent en même temps que la justice se transforme. Dans le cadre de la décentralisation, depuis 1987, la prise en charge de ces bâtiments appartient en totalité au ministère de la justice. Celui-ci doit donc gérer plus de 1,5 million de mètres carrés, auxquels s'ajoute le palais de justice de Paris.

Les besoins sont importants, qu'il s'agisse de constructions ou de rénovation. Ainsi, il conviendrait de construire une cour d'appel à Nice, pour désengorger celle d'Aix. Au cours de sa mission dans le département du Haut-Rhin, votre rapporteur pour avis a pu également constater que le patrimoine immobilier était trop souvent délaissé, certains sites posant des problèmes de sécurité et donnant l'impression d'une « *justice à l'abandon* »¹.

¹ « Splendeurs et misères de la justice dans le Haut-Rhin », rapport d'information du Sénat n° 27 (2001-2002), p.58.

En ce domaine, plusieurs programmations se sont succédé :

-lancement en 1992 d'un programme pluriannuel d'équipement des juridictions ;

-dans le cadre du Plan de relance pour la ville de 1993, transfert par répartition à partir du budget des charges communes d'autorisations de programme et de crédits de paiement ;

-rénovation du Palais de justice de Paris, dans le cadre d'un schéma directeur 1994-1997 ;

-intégration de l'équipement judiciaire dans le cadre de la loi de programme du 6 janvier 1995, prévoyant 4.500 millions de francs d'autorisations de programme sur 1995-1999.

Un effort réel a eu lieu, caractérisé par des dotations budgétaires conséquentes, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

**Crédits initiaux et ouverts d'équipement des services judiciaires
(chapitres 57-11 ancien et 57-60 nouveau, articles 20, 30 et 70 à compter de 1999)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A - Crédits de paiement initiaux	137,4	148,79	146,5	89,26	126,99	79,27
B - Crédits de paiement ouverts	179,02	182,94	209,16	184,01	195,74	
C - Crédits consommés	144,35	127,04	116,79	110,25	124,03 ⁽¹⁾	
Ecart (B-A)	41,62	34,15	62,66	93,68	68,75	
Taux de consommation	80,6	69,4	55,8	60,6	63,4 ⁽¹⁾	-
C - Autorisation de programme initiales	135,53	86,44	102,6	122,72	116,32	83,85
D - Autorisations de programme ouvertes	170,59	101,3	174,4	210,68	218,76	
E - Autorisations consommées	151,93	92,98	115,19	109,9	-	
Ecart (D-C)	35,06	14,86	71,8	87,96	102,45	
Taux de consommation (en %)	13,57	13,99	10,05	7,96		

(1) au 31 août 2001

Source : ministère de la Justice

Pourtant, ces crédits font l'objet d'une sous-consommation chronique qui est régulièrement dénoncée par la Cour des comptes. Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2001, elle critique l'accumulation des autorisations de programme qui correspond selon elle à « *une volonté d'affichage ne prenant pas en compte l'état de préparation effective des opérations* ». A propos du programme de construction du nouveau TGI de Paris,

elle précise que « *les autorisations de programme (...) n'ont donné lieu à aucun engagement en 2001.* »

Cette incapacité à consommer en temps et en heure les crédits d'équipement s'explique essentiellement par la durée des opérations, la phase d'étude étant la plus longue et la moins consommatrice de crédits. A titre d'exemple, la construction d'un Palais de justice dure en moyenne six ans.

Cette situation entraîne une multiplication des reports de crédits d'un exercice sur l'autre qui porte finalement atteinte à la lisibilité de l'autorisation budgétaire parlementaire. C'est une des raisons qui a incité votre rapporteur pour avis à demander une loi de programme, qui permette d'avoir une vue d'ensemble sur les programmes de construction et de rénovation.

Compte-tenu de ces difficultés, votre rapporteur pour avis s'est félicité, dans son dernier rapport budgétaire¹, de la création d'une agence de maîtrise d'ouvrage de travaux du ministère de la justice (AMOT), appelée à se substituer à la délégation générale du programme pluriannuel d'équipement. Ses missions, précisées par le décret du 31 août 2001, consistent à assurer à la demande de l'Etat ou avec son accord, dans le cadre de conventions de mandat, les opérations de construction, d'aménagement, de réhabilitation, de restauration et de réutilisation d'immeubles de l'Etat.

b) Des moyens renforcés en matière informatique

Le rapport annexé à la loi de programme propose de réévaluer et développer la politique informatique du ministère, et, à cette fin, de développer les réseaux informatiques internes et externes afin de mieux relier le ministère à ses principaux partenaires (administrations, services de police et de gendarmerie, juridictions, auxiliaires de justice).

Au cours de sa mission dans le Haut-Rhin, votre rapporteur a constaté que l'équipement et le développement de l'informatique des juridictions était loin d'être satisfaisant, en particulier dans les tribunaux d'instance.

¹ *Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2002, Sénat, n° 87 (2001-2002) – Tome III - annexe 31, rapport spécial sur les crédits de la Justice.*

L'équipement informatique des tribunaux d'instance Le cas du département du Haut-Rhin

Comme l'ensemble des juridictions, les tribunaux d'instance ont été progressivement informatisés. Ainsi, depuis la fin de l'année 2000, toutes les juridictions disposent d'un ordinateur ayant accès à Internet. Cependant, l'informatisation des tribunaux d'instance est loin d'être achevée.

D'abord, certains ordinateurs sont très vétustes. Ensuite, il est surprenant de constater que tous les postes de travail des tribunaux d'instance ne disposent pas du logiciel de calcul Excel alors que tous les agents sont amenés à effectuer des tableaux, à comptabiliser les procédures et à classer un nombre important de données.

De même, il est urgent que tous les ordinateurs soient équipés du logiciel de traitement de texte Word, beaucoup plus maniable que « Word perfect », pourtant imposé par la Chancellerie, qui pose en outre des problèmes de comptabilité en cas d'échange de documents, tous les interlocuteurs des juridictions travaillant sous Word.

Par ailleurs, certaines opérations ne sont toujours pas informatisées comme la procédure de succession ou les partages judiciaires, ce qui ralentit considérablement les phases de traitement.

Ensuite, certains logiciels ne donnent pas entière satisfaction. Ainsi, le logiciel « TUTI » relatif aux tutelles ne permet pas de vérifier si le compte de gestion a été déposé. De même, le logiciel du registre du commerce ne peut pas être lié à Excel alors qu'il est censé permettre de tenir la comptabilité.

D'une manière plus générale, les logiciels destinés aux tribunaux d'instance pèchent par l'impossibilité qui existe de les faire évoluer. Ainsi, il n'est pas possible d'intervenir dans les paramètres pour les adapter aux pratiques de chaque juridiction ou encore les adapter à une modification de la législation en vigueur.

Les logiciels des autres juridictions que les tribunaux d'instance sont beaucoup plus souples. En effet, ils ont été conçus par des sociétés privées puis rachetés par la Chancellerie. Toutefois, les concepteurs restent chargés des évolutions des logiciels. Celles-ci interviennent donc rapidement.

Au contraire, les logiciels des tribunaux d'instance sont directement conçus par les informaticiens de la Chancellerie. Les délais de réaction pour effectuer les évolutions sont donc plus longs dans la mesure où il n'y a aucun intéressement financier : ils sont réalisés lorsqu'un arbitrage intervient en leur faveur.

Le nombre total de postes de travail est d'environ 47.417. Le tableau suivant présente la situation par agrégat.

Situation par agrégat

Agrégat	Postes de travail	Effectifs	Ratio Agent/Poste
Administration centrale	2 556	1 802	0,71
Services judiciaires	27 938	26 803	0,96
Administration pénitentiaire	13 823	26 233	1,90
Protection judiciaire de la jeunesse	3 097	7 144	2,31
Ministère de la justice	47 414	61 982	1,31

Source : dossier préparatoire au PLF 2003, statistiques Winpark.

Si le taux d'équipement est satisfaisant en données brutes, il faut tenir compte de deux éléments. D'une part, le parc est sans doute surévalué, en particulier à l'administration centrale. D'autre part, la durée de vie moyenne des équipements est de cinq ans, une durée particulièrement longue si on la compare à celle qui se pratique dans le secteur privé, qui ne dépasse pas trois ans.

En réalité, le sous-équipement est fréquent dans certains services.

D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, les objectifs du présent projet de loi de programmation et les indicateurs retenus peuvent être résumés de la manière suivante.

A l'horizon de la loi de programme, chaque agent du ministère doit pouvoir bénéficier d'un poste de travail informatique lui permettant d'accéder de manière personnalisée à la partie du système d'information auquel il a droit, en particulier aux services d'information intranet et de messagerie électronique.

Le taux d'équipement doit être maintenu en dépit de l'augmentation des effectifs.

La mise en réseau doit être généralisée de la manière suivante :

- raccordement au réseau privé virtuel justice (RPVJ – intranet ministériel) à la fin de l'année 2004 de 100 % des entités existantes à la fin de l'année 2002 ;

- raccordement au RPVJ dans les six mois suivant la création d'une nouvelle entité (par exemple : une juridiction de proximité) ;

- câblage et extension générale des réseaux locaux existants d'ici la fin de l'année 2007.

Votre rapporteur se félicite du renforcement des moyens informatiques des juridictions. Les moyens prévus dans la loi de programmation doivent permettre d'obtenir la compatibilité des réseaux entre les juridictions et l'extérieur, et de développer l'utilisation de logiciels évolutifs.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis tient à souligner la nécessité de d'accompagner toute création de poste des moyens informatiques nécessaires. De manière générale, il s'inquiète d'une tendance à créer des postes de magistrats et de fonctionnaires sans prévoir les moyens nécessaires à leur activité. C'est pourquoi il se félicite de ce que le rapport annexé prévoit la prise en compte des besoins de premier équipement mobilier et informatique liés aux créations d'emplois.

II. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Outre le Conseil d'Etat, les juridictions administratives sont organisées autour de sept cours d'appel et de trente-six tribunaux administratifs. En 2002, leurs crédits ont atteint 142,8 millions d'euros, ce qui représente 3 % des crédits du ministère.

L'objectif du présent projet de loi de programme consiste à ramener à un an l'ensemble des délais de jugement. A cette fin, elle prévoit un renforcement des moyens ainsi que des réformes tendant à élargir les possibilités de recrutement.

A. L'ACTIVITÉ EFFRÉNÉE DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES EST PRÉOCCUPANTE

Saisies en 2000 de 141.873 affaires, les juridictions administratives en ont réglé 145.455. 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.

Evolution du contentieux traité par les juridictions administratives
(1994-2001)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Affaires enregistrées brutes	9 197	12 447	8 091	8 314	10 232	12 747	12 800	6 632
Affaires enregistrées nettes	8 743	9 162	7 527	7 193	8 427	12 330	12 274	6 411
Affaires jugées (net)	11 314	10 598	11 684	11 228	9 450	10 988	12 236	5 699
Affaires en stock (net)	19 403	18 016	13 756	10 385	8 479	10 067	10 159	11 785
Affaires par magistrat (net)	135	120	150	142	128	148	95	nc
Délai moyen de jugement	1 an et 6 mois	1 an et 7 mois	1 an et 4 mois	1 an et 2 mois	1 an et 2 mois	11 mois	10 mois	nc

Source : Conseil d'Etat

La situation n'est cependant pas uniforme. On observe des nuances selon les juridictions et au sein même de l'ordre administratif. Ainsi, ce sont les cours administratives d'appel qui, suite au transfert de compétences du Conseil d'Etat, se trouvent actuellement surchargées. Cela relativise en partie les récents progrès observés au Conseil d'Etat.

1. Les tribunaux administratifs ont réussi à réduire leurs délais de jugement

Tribunaux administratifs

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Affaires enregistrées brutes	94 774	106 434	101 575	106 985	132 918	120 567	126 410	72 995
Affaires enregistrées nettes	88 949	97 025	95 246	101 590	123 834	117 429	113 059	66 165
Affaires jugées (net)	82 870	90 103	91 371	96 367	104 615	112 206	118 991	61 065
Affaires en stock (net)	171 311	179 874	183 641	188 653	207 920	209 247	201 534	206 712
Affaires par magistrat (net)	189	193	188	191	211	214	196	nc
Délai moyen théorique d'élimination des stocks	2 ans et 1 mois	2 ans	2 ans	1 an et 11 mois	2 ans	1 an et 10 mois	1 an et 8 mois	nc

Source : Conseil d'Etat

Le nombre d'affaires enregistrées dans les tribunaux administratifs s'est accru de près de 62 % entre 1990 et 2000, ce qui représente une augmentation moyenne d'environ 5 % par an. Une inversion de la tendance a semblé se dessiner en 1999. En réalité, la baisse observée ne résultait que du « pic » conjoncturel occasionné par l'opération de régularisation des titres de séjour des étrangers. Ce contentieux mis à part, la hausse s'est poursuivie en 1999 et en 2000.

Pendant cette période, le nombre d'affaires jugées s'est accru de façon régulière, grâce au renforcement des moyens humains et aux efforts louables de productivité fournis par les tribunaux. La récente création d'un tribunal à Cergy-Pontoise devrait permettre d'alléger la charge des tribunaux de Paris et de Versailles.

En 2000, pour la première fois, le stock d'affaires a enregistré une baisse de près de 4 %. Toutefois, le délai moyen atteint encore la durée anormalement longue de 1 an et 8 mois.

Votre rapporteur approuve la création de deux nouveaux tribunaux prévue par le présent projet de loi¹ : elle devrait permettre de conforter et d'amplifier cette tendance.

¹ Leur emplacement n'est pas encore décidé.

2. La situation très préoccupante des cours administratives d'appel

Cours administratives d'appel

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Affaires enregistrées brutes	9 435	12 121	15 553	14 350	17 135	18 633	17 803	9 054
Affaires enregistrées nettes	7 804	9 057	12 168	12 477	14 330	16 056	16 540	8 305
Affaires jugées (net)	5 786	6 110	6 317	7 461	9 199	11 390	12 906	6 862
Affaires en stock (net)	9 392	12 269	18 383	24 016	29 334	33 798	37 723	39 097
Affaires par magistrat (net)	61	65	64	68	75	84	94	nc
Délai moyen de jugement	1 an et 7 mois	1 an et 7 mois	2 ans et 11 mois	2 ans et 11 mois	2 ans et 11 mois	2 ans et 6 mois	2 ans et 11 mois	nc

Source : Conseil d'Etat

Instituées par la loi du 31 décembre 1987, quatre cours d'appel ont été créées à Bordeaux, Nancy, Nantes et Paris en janvier 1989. En 1995, elles ont fait l'objet d'un transfert de compétences du Conseil d'Etat. En vue d'un rééquilibrage géographique, deux nouvelles cours d'appel ont été créées à Marseille en 1997 et à Douai en 1999.

Depuis 1992, les cours administratives d'appel connaissent, en raison du transfert échelonné de l'appel des recours pour excès de pouvoir (qui s'est achevé en 1995), une progression du nombre des affaires enregistrées sans précédent : leur nombre annuel a triplé entre 1992 et 1999. Entre 1997 et 2002 une hausse de 35 % a été constaté. **Cette réforme, effectuée dans un premier temps à moyens constants, a entraîné une hausse brutale du nombre d'affaires enregistrées : celles-ci ont brusquement atteint le double de la capacité de jugement annuelle, et le retard accumulé dès la première année de la réforme n'a jamais pu être rattrapé depuis.**

Parallèlement, le volume des affaires traitées a doublé entre 1992 et 1999, enregistrant une progression de 13 % en 2000. **Cette dernière évolution, la plus basse depuis 1997, s'avère d'autant plus préoccupante qu'une cour d'appel vient d'être créé à Douai.**

En 2000, le stock global d'affaires en instance représente près du triple de la capacité de jugement annuelle des cours, si bien que le délai théorique d'élimination du stock atteint la durée faramineuse de 2 ans et 11 mois.

La construction d'une nouvelle cour d'appel s'avère donc particulièrement urgente. Prévue par le présent projet de loi, elle devrait

se situer à Versailles et viendra à point nommé désengorger la cour d'appel parisienne.

3. Le Conseil d'État en meilleur état

Face aux difficultés des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le Conseil d'Etat affiche une relative bonne santé. En effet, la progression du volume des affaires jugées entre 1990 et 1999 a permis de réduire le délai d'élimination du stock de 2 ans à **10 mois**.

Toutefois, le nombre d'affaires nouvelles a augmenté de 43 % en cinq ans. Par ailleurs, le contentieux des étrangers, qui représente à lui seul plus de la moitié des requêtes, tend par son omniprésence à détourner le Conseil d'Etat de sa vocation naturelle de juge suprême.

B. UNE PREMIÈRE RÉPONSE : LE RENFORT DES MOYENS HUMAINS ET UN EFFORT NOTABLE EN INVESTISSEMENTS

1. Le renforcement des moyens humains

a) L'augmentation programmée des effectifs

Il est prévu de créer 480 emplois au bénéfice des juridictions administratives, parmi lesquels des magistrats et des fonctionnaires.

Le coût de ces créations d'emplois s'élève à 73 400 065 euros.

La situation actuelle des effectifs des juridictions administratives est décrite dans le tableau ci-dessous :

	Conseil d'Etat			Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel			Total CE,TA et CAA
	Membres	Personnels	Effectif total	Magistrats	Agents de greffe	Effectif total	
1998	217	317	534	662	927	1 589	2 123
1999	217	325	542	683	959	1 642	2 184
2000	217	330	547	723	997	1 720	2 267
2001	217	336	553	764	1 040	1 804	2 357
2002	216	341	557	804	1 080	1 884	2 441

Source : Ministère de la Justice

(1) Les créations de postes de magistrats administratifs

Depuis 1995, le nombre de membres du Conseil d'Etat est stable. En revanche, le nombre de magistrats des cours et tribunaux a nettement augmenté, passant de 549 à 804 en 11 ans.

Les objectifs fixés par la précédente loi de programme ont été réalisés à hauteur de 95 %. Sur les 105 emplois de magistrats administratifs prévus, 100 ont été effectivement créés.

La présente loi de programmation prévoit la création de 210 magistrats, dont 40 présidents et 170 conseillers et premiers conseillers. Votre rapporteur pour avis se satisfait de voir pris en compte le déficit de postes d'encadrement dans les juridictions.

Il est prévu, pour 2003, la création de 42 emplois dans le corps des tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel. Il restera donc à créer 168 emplois de magistrats sur 4 ans (2004-2007) soit une moyenne de 95 par an.

Les magistrats des juridictions administratives sont issus de l'Ecole nationale d'administration, du recrutement au tour extérieur et d'un concours complémentaire. Des recrutements exceptionnels ont été en effet organisés afin de faire face à la croissance du contentieux. La loi de programme propose de prolonger la possibilité d'organiser ces concours exceptionnels pendant la cinq ans. Elle indique toutefois que la proportion de magistrats issus de ce recrutement ne doit pas excéder le triple de l'effectif issu de l'Ecole nationale d'administration¹. **Votre rapporteur est attentif à ce que l'établissement des proportions ne conduise pas à priver de sens le recrutement par la voie naturelle de l'Ecole nationale d'administration.**

(2) Le renforcement des personnels des greffes

L'accroissement du nombre de magistrats doit être accompagnée d'un renforcement des greffes.

En 2002, le ratio personnels de greffe/magistrats s'élève à 1,34. A titre de comparaison, ce ratio s'élève à 3 pour les juridictions judiciaires.

Le présent projet de loi de programmation prévoit la création de 230 postes dans les greffes des juridictions administratives.

S'agissant du Conseil d'Etat, les effectifs n'ont guère évolué depuis 1995, 34 emplois seulement ayant été créés dans le cadre de la loi de

¹ Actuellement, 10 % des élèves de l'ENA sont recrutés chaque année, soit chaque année 12 élèves. 110 candidats sont recruté par la voie du tour extérieur. L'article 33 du présent projet de loi prévoit que l'effectif issu des concours exceptionnels ne pourra pas dépasser 66, c'est-à-dire le triple de l'effectif issu de l'ENA.

programme de 1995. Les deux dernières lois de finances ont toutefois créé 11 emplois. **Le présent projet de loi prévoit la création de 40 postes de personnels des greffes pour renforcer les services administratifs de la haute juridiction.**

Pour 2003, il est prévu de créer **58 emplois de fonctionnaires** (46 emplois d'agents de greffe dans les juridictions administratives et 12 emplois au Conseil d'Etat). Il restera donc 212 postes à créer sur 4 ans.

b) L'amélioration de l'attractivité du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Le présent projet de loi prévoit de renforcer l'attractivité des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Depuis le 1^{er} janvier 1998, un nouveau régime d'attribution des indemnités a été mis en place pour les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Les indemnités se décomposent désormais en deux parts : une part fixe forfaitaire et une part modulable dont l'attribution est décidée par le chef de juridiction en fonction de la quantité et de la qualité du travail fourni par le magistrat. **Votre rapporteur estime qu'il serait souhaitable de renforcer la part modulable des indemnités.**

2. Des moyens de fonctionnement et d'investissement non négligeables

a) Les moyens de fonctionnement prévus par la loi de programme

Le présent projet de loi de programmation prévoit d'affecter une enveloppe d'un montant de 17.973.095 euros au fonctionnement des juridictions administratives ainsi qu'à l'amélioration de leur outil informatique.

Moyens matériels des juridictions administratives
(lois de finances) ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Informatique Chapitre 34-05, article 31	4,48	4,53	4,11	4,41	4,88	5,107
Fonctionnement Chapitre 34-51	1,90	12,68	12,76	12,91	13,02	14,176
Frais de justice Chapitre 37-11, article 40	0,63	1,69	1,69	1,69	1,69	1,69
TOTAL	17,56	18,90	18,56	19,01	19,59	20,973

(1) Hors commission pour la transparence financière de la vie politique et transfert consécutif à la suppression de la franchise postale.

Source : Conseil d'Etat

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, les crédits de fonctionnement ont été réajustés à la hausse depuis 1997 afin de faire face à la création des nouvelles juridictions¹.

Les moyens informatiques, qui absorbent **7.887.056 euros** de l'enveloppe globale, sont consacrés à trois projets : un projet dénommé « SKIPPER », le projet « JASON » et le projet de déploiement du logiciel WORD dans les juridictions administratives. **Votre rapporteur souhaite les voir aboutir dans les délais les plus courts possibles.**

b) Les investissements programmés

Le présent projet de loi prévoit d'affecter 60 millions d'euros en autorisations de programme et 30 millions d'euros en crédits de paiement aux opérations suivantes :

- la réhabilitation, l'extension ou le relogement des juridictions existantes ;

Actuellement, la principale opération en cours concerne la Cour administrative d'appel de Paris, dont le relogement, décidé en 1994, n'a toujours pas abouti. Par ailleurs, sont également en cours le relogement des tribunaux administratifs de Melun et de Saint-Denis de la Réunion, les travaux en vue du relogement de celui de Rouen et ceux de désamiantage du tribunal administratif de Lyon.

Le Conseil d'Etat a également fait l'objet ces dernières années de travaux de réhabilitation, de restructuration des locaux et d'amélioration de la sécurité. D'autres opérations sont prévues le concernant, parmi lesquelles

¹ Les nouvelles juridictions sont situées à Melun, Marseille, Douai et Cergy-Pontoise.

l'augmentation des surfaces de travail et la restauration des bureaux du secrétariat général.

- la création de trois nouvelles juridictions, une cour administrative d'appel à Versailles, et deux tribunaux administratifs dont la localisation n'a pas encore été effectuée. Ces opérations s'avèrent particulièrement urgentes compte-tenu des problèmes actuels des juridictions administratives. **Votre rapporteur estime donc nécessaire de procéder rapidement aux arbitrages qui s'imposent.**

C. DES DISPOSITIONS TENDANT À ASSOULIR LES CONDITIONS DE RECRUTEMENT

1. Les magistrats en surnombre

La loi du 31 décembre 1987¹ a permis qu'à titre exceptionnel, et jusqu'au 31 décembre 1995, les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge, sont, sur leur demande, maintenus en activité en surnombre pour exercer des fonctions de conseiller pendant une durée de trois ans, non renouvelable.

Cette faculté a été prorogée par la loi du 18 décembre 1998² jusqu'au 31 décembre 2004. En 2000, quatre magistrats se trouvaient dans cette position.

Le présent projet de loi de programme rendra cette possibilité permanente.

Par ailleurs, le régime du concours de recrutement complémentaire sera prorogé pendant une durée de cinq ans.

2. Création des assistants de justice dans les juridictions administratives

A l'instar de ce qui se pratique depuis 1995 dans les juridictions judiciaires, la loi de programme prévoit la création d'un cadre juridique dans le code de justice administrative permettant le recrutement de

¹ Article 8 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987.

² Article 18 de la loi n° 98-1163 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits.

230 assistants de justice dans l'ordre administratif. L'objectif est que chaque juridiction puisse bénéficier d'un assistant par chambre.

Créés par la **loi du 8 février 1995**¹, les assistants de justice des juridictions judiciaires sont le fruit d'une initiative de notre collègue Pierre Fauchon. La loi organique du 25 juin 2001² a permis à la Cour de Cassation de recruter ses propres assistants de justice.

Titulaires en général d'un diplôme de troisième cycle universitaire, les assistants de justice sont chargés d'apporter leur concours aux magistrats des juridictions judiciaires. Ils perçoivent des vacations horaires dont le nombre ne peut excéder 80 par mois et 720 par an. Les assistants de justice de l'ordre administratif calqueront leur régime sur celui-ci. Le montant de la vacation horaire qui leur sera versée aux assistants de justice sera de 8,68 euros (56,94 F).

Le coût de cette mesure s'élève à 6.249.600 euros.

L'expérience a montré l'utilité des assistants de justice. Le soutien qu'ils apportent aux magistrats s'avère en effet précieux. C'est pourquoi il semble logique de faire bénéficier les juridictions administratives de la faculté d'employer, à leur tour, des assistants de justice.

¹ Loi n° 95-125 du 8 février 1995.

² Loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001.

III.L'ACCÈS DES CITOYENS AU DROIT ET À LA JUSTICE

Le présent projet de loi consacre 262 millions d'euros et 115 emplois à améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice. Cet axe qui constitue le quatrième objectif que s'est fixé le Gouvernement, est doté de la plus petite enveloppe financière. Il comprend 3 volets principaux :

- l'accès au droit,
- l'amélioration du dispositif d'aide juridictionnelle,
- ainsi qu'un plan d'aide aux victimes, qui prévoit notamment d'améliorer les conditions d'indemnisation des victimes.

A. FACILITER L'ACCÈS AU DROIT

L'objectif du Gouvernement consiste à rationaliser et compléter l'implantation des différentes structures œuvrant en faveur de l'accès au droit, parmi lesquelles les conseils départementaux de l'accès au droit, les maisons de la justice et du droit et les antennes de justice.

1. Les conseils départementaux de l'accès au droit

Groupements d'intérêt public, 68 conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) sont répartis sur le territoire national et 3 dans les départements d'outre-mer. De 1999 à 2001, 40 conseils départementaux de l'accès au droit ont vu le jour.

Les plus anciens d'entre eux ont obtenu des résultats positifs dans le domaine des conflits familiaux, auprès des jeunes, des personnes âgées ou vulnérables, ou en matière de prévention d'expulsions locatives.

Enfin, une dizaine de conseils départementaux de l'accès au droit sont en cours de constitution (3 d'entre eux ont vu leur convention constitutive publiée au début de l'année 2002).

Les sources de financement de ces conseils sont les suivantes :

- des participations de l'Etat sous forme de subventions du ministère de la justice, de crédits versés au titre de la politique de la ville, de fonds destinés à la lutte contre l'exclusion ou à l'insertion des populations d'origine étrangère ;
- des participations des autres membres des conseils départementaux de l'accès au droit, qui peuvent prendre la forme d'apports en numéraire, en nature ou en industrie ;
- de contributions du département, qui est membre de droit du groupement d'intérêt public ;
- de participations des organismes des professionnels du droit, qu'il s'agisse d'avocats, d'huissiers de justice, de notaires ou d'avoués ;
- de subventions accordées par les régions et les municipalités, les établissements publics, ou encore les organismes de sécurité sociale.

2. Les maisons de la justice et du droit

Les maisons de la justice et du droit assurent une présence judiciaire de proximité. Créées au début des années 1990, elles ont dans un premier temps été implantées dans des quartiers sensibles, puis se sont multipliées dans les centres-villes de communes d'une certaine importance. Leur nombre a augmenté régulièrement, sans pour autant couvrir de manière suffisante l'ensemble du territoire.

Au 1er juillet 2002, il existe 85 maisons de la justice et du droit réparties dans 46 départements, rattachées à 54 tribunaux d'instance sur le ressort de 26 cours d'appel.

Elles ont été institutionnalisées par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits. Conformément au décret du 29 octobre 2001, les maisons de la justice et du droit sont créées par arrêté du garde des sceaux après examen de leur convention constitutive, et sont placées sous l'autorité du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République.

A chaque création d'une maison de la justice et du droit, le ministère de la justice alloue à celle-ci une aide à l'installation de 11.433,68 euros, inscrite sur le chapitre 37-92 du budget du ministère. Les collectivités locales prennent à leur charge l'hébergement de la structure et l'ensemble des frais de fonctionnement courant.

En 2001, environ 500.000 personnes ont fréquenté une maison de la justice et du droit. Il semble fort utile de développer ces structures qui connaissent un succès grandissant dans la population en raison de leur facilité d'accès et du taux élevé de satisfaction exprimé par leurs utilisateurs (98 %).

Une soixantaine de nouveaux projets sont actuellement à l'étude.

3. Les antennes de justice

Les antennes de justice sont au nombre de 65, réparties dans 9 cours d'appel et localisées dans 12 départements. Structures plus légères que les maisons de la justice et du droit, ces antennes remplissent en général les mêmes missions ; plusieurs ont été créés en vue de délocaliser certaines activités de la maison de la justice et du droit du même ressort. D'autres ont développé essentiellement des actions d'accès au droit.

4. Les antennes juridiques et de médiation

Elles ont vocation à répondre aux difficultés juridiques et sociales des personnes vivant dans des quartiers paupérisés. Pour cela, elles font appel aux compétences d'avocats, de médiateurs et de travailleurs sociaux.

Les 16 antennes juridiques et de médiation actuelles se situent dans les ressorts du tribunal de grande instance de Marseille et du tribunal de grande instance de Béthune.

Les intentions affichées du gouvernement laissent présupposer une augmentation de la participation de l'Etat afin de soutenir et d'accompagner le développement de ces structures.

Votre rapporteur n'a pas disposé de plus amples informations.

B. RÉFORMER LE DISPOSITIF DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

L'institution d'une aide juridictionnelle répond à la volonté de faire bénéficier l'ensemble des citoyens de la faculté de faire valoir leurs droits, y compris lorsqu'ils sont démunis.

Cette aide constitue l'un des volets de l'aide juridique qui comporte en outre l'aide à l'accès au droit et les autres aides à l'intervention de l'avocat (garde à vue, médiation et composition pénale, etc.). **Elle consiste pour l'Etat**

à prendre en charge la rétribution des auxiliaires de justice qui assistent ou représentent des personnes dont les ressources sont inférieures à un seuil fixé chaque année.

Répartition de l'aide juridictionnelle en fonction du contentieux en 2001

Nature du contentions	Nombre d'admissions	En pourcentage
Civil	358 195	54
Pénal	266 540	40
Administratif	10 082	1,5
Entrée et séjour des étrangers	22 999	3,5
Total	657 816	100

Source : ministère de la Justice

Elle est mise en œuvre par les bureaux d'aide juridictionnelle qui octroient cette aide aux personnes qui la demandent, par les greffes qui attestent de l'exécution des missions effectuées par les avocats, par les caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) qui gèrent la rétribution des avocats et par le Trésor public qui assure directement la rétribution des auxiliaires de justice (avoués, huissiers).

Le système actuel d'aide juridictionnelle a été institué par la loi du 10 juillet 1991¹, complétée par la loi du 18 décembre 1998² dont les dispositions principales ont consisté à :

- étendre le domaine l'aide juridictionnelle à la transaction avant l'instance, ce qui signifie que la rétribution de l'avocat est prévue même en cas d'échec des pourparlers transactionnels ;
- lever la condition de ressources pour les instances devant les juridictions militaires ;
- réorganiser les bureaux d'aide juridictionnelle.

Après avoir stagné à partir de 1998, le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle décroît depuis 2000 en raison de la baisse des contentieux civils. Ces derniers constituent en effet plus de la moitié des admissions à l'aide juridictionnelle.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les dotations annuelles fixées en loi de finances ont augmenté de 50 % de 1997 à 2002, passant de 185 millions d'euros à 278 millions d'euros.

Cette revalorisation des dotations a permis d'augmenter la rétribution des avocats, sans toutefois résoudre les imperfections du système actuel.

¹ Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

² Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits.

Aide juridictionnelle
Evolution des dotations budgétaires et des dépenses constatées
de 1997 à 2002 sur le chapitre 46-12

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dotation loi de finances initiale	185,12	187,28	220,09	235,32	235,32	278,63
Dépenses constatées	184,16	189,15	197,48	188,05		

Lors des mouvements de grève de novembre et décembre 2000, les avocats ont exprimé plusieurs revendications au sujet de l'aide juridictionnelle, qui se sont traduites par la signature d'un protocole d'accord le 18 décembre 2000 prévoyant notamment un relèvement du montant de la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats. En mai 2001, a été publié le rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, présidée par Me Paul Bouchet, ancien bâtonnier de Lyon et conseiller d'Etat honoraire. Ce rapport a fait des propositions de refonte du système.

Le ministre de la justice a déclaré vouloir engager une réforme en profondeur de l'aide juridictionnelle. Les options retenues dans le présent projet de loi sont pour l'instant les suivantes :

- accorder de droit l'aide juridictionnelle sans condition de ressources aux victimes des atteintes les plus graves à la personne ou à leurs ayant-droits ;

Ainsi, les personnes touchées par les infractions criminelles les plus graves telles que le meurtre, les violences et viols aggravés, bénéficieront systématiquement de l'aide juridictionnelle, quel que soit le montant de leurs ressources.

- revoir les seuils d'admission à l'aide ainsi que la rémunération des auxiliaires de justice intervenant en matière d'aide juridictionnelle.

Votre rapporteur pour avis approuve ces orientations.

TROISIÈME PARTIE - LES SERVICES CHARGÉS DE L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE

Deux récentes commissions d'enquête du Sénat ont consacré de remarquables travaux aux services chargés de l'exécution des décisions de justice : - l'une, en 2000, sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France¹
- et l'autre, en 2002, sur la délinquance des mineurs².

L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse font l'objet, dans ce projet de loi, d'une attention toute particulière, tant au niveau de la réforme de leurs procédures et de leurs modes d'organisation (sans que ces réformes aient toujours un impact budgétaire), que des **moyens alloués sur les cinq prochaines années, qui sont tout à fait considérables**. Votre rapporteur pour avis, qui a participé aux travaux de ces deux commissions d'enquête, a été attentif aux efforts programmés pour ces deux secteurs dans le présent projet de loi.

I. APPORTER DES SOLUTIONS CONCRÈTES À LA SITUATION ALARMANTE DES PRISONS FRANÇAISES

La conception séculaire selon laquelle « dépenser pour les prisons, c'est toujours dépenser trop » a vécu. La prison a besoin de ressources pour assurer ses missions fondamentales : incarcérer une personne (dans de bonnes conditions) et préparer sa réinsertion dans la société.

Les moyens prévus par le présent projet de loi, pour permettre à la prison de remplir ses missions, sont considérables.

S'agissant des emplois budgétaires, 3.740 sont programmés sur les cinq prochaines années, dont :

- 3.190 au titre du « développement de l'effectivité de la réponse pénale » (objectif n° 2 du rapport annexé), c'est-à-dire pour l'ouverture de nouveaux établissements et pour l'amélioration du fonctionnement des services existants ;

- 550 afin de « traiter plus efficacement la délinquance des mineurs »

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 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).

(objectif n° 3), c'est-à-dire pour accompagner l'augmentation de la capacité des quartiers mineurs et pour les futurs établissements pénitentiaires spécifiquement dédiés aux mineurs.

Pour mémoire, la précédente loi de programme avait prévu quelques 3.920 emplois budgétaires pour l'administration pénitentiaire (mais seuls 1802 avaient été créés).

Le coût en année pleine de ces emplois sera de **114 millions d'euros**.

En crédits cumulés sur les cinq prochaines années, **801 millions d'euros sont programmés en dépenses ordinaires, 656 millions d'euros en crédits de paiement ainsi que 1.313 millions d'euros en autorisations de programme.**

Pour mémoire, la précédente loi de programme avait prévu quelques 460 millions d'euros en autorisations de programme, l'effort programmé est donc presque triplé sur 2003-2007.

Ces autorisations de programme sont destinées au programme de construction de nouveaux établissements pénitentiaires, à la sécurisation des établissements pénitentiaires, aux quartiers mineurs, aux établissements pour mineurs, et à l'amélioration de la prise en charge sanitaire des détenus. Elles ne couvrent pas le champ de tous les besoins à satisfaire qui devront faire l'objet d'attribution d'autorisations de programme supplémentaires : complément de financement des opérations de construction engagées, rénovation des cinq grandes maisons d'arrêt, maintenance lourde sur le parc pénitentiaire.

A. RELEVER LE DÉFI DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE

La commission d'enquête du Sénat avait brossé un tableau édifiant de la situation des prisons françaises. Votre rapporteur vous renvoie à la lecture de son excellent rapport.

1. La population carcérale, des évolutions inquiétantes

La situation de la population carcérale n'a cessé de se dégrader depuis le mois de janvier 2002. Les flux nets d'entrée en détention sont de l'ordre de 1.000 détenus supplémentaires par mois depuis le début de l'année 2002.

Au 1^{er} juillet 2002, la population pénitentiaire s'établissait à 56.385 personnes¹ (+ 13,4 % depuis le 1^{er} juillet 2001) pour un peu moins de 47.500 places disponibles.

La récente politique de sévérité à l'égard des délinquants n'est peut-être pas étrangère à ce creusement de l'écart entre le nombre de détenus et de places. Certes, il n'entre pas dans les obligations du magistrat, en vertu du principe de séparation des pouvoirs, de s'assurer des places disponibles en prison au moment de la condamnation, mais votre rapporteur pour avis applaudit au développement des relations entre les responsables pénitentiaires et les magistrats².

a) La question du déficit de places se pose avec acuité

Le déficit de places (de l'ordre de 9.000 au total) entraîne des taux d'occupation souvent supérieurs à 100 % (135 % dans les maisons d'arrêt). Cette situation de surpopulation dégrade les conditions de vie des détenus et les conditions de travail du personnel pénitentiaire. Même les bâtiments en souffrent, puisque leur dégradation s'accélère sous la pression de la surpopulation.

Il faut en outre rappeler que certains établissements sont dans un état de vétusté inquiétant. La commission d'enquête du Sénat avait rappelé que sur 187 établissements, 109 (trois sur cinq en moyenne) avaient été construits avant 1920 dont 23 (un sur cinq en moyenne), qui accueillent encore actuellement 2.800 détenus, avant 1830. Elle avait également recensé 45 établissements localisés dans d'anciens couvents ou casernes désaffectés.

b) Un déficit de places qui touche aussi les quartiers mineurs

Le nombre de mineurs incarcérés a augmenté de façon constante depuis une dizaine d'année. En faisant ce constat, la commission d'enquête du Sénat sur les prisons avait déploré, qu'en dépit de l'augmentation des moyens humains et financiers dégagés depuis 1995 pour améliorer les conditions de détention des mineurs, celles-ci soient restées le plus souvent déplorables.

Aujourd'hui les 850 places de détention pour mineurs disponibles sont occupées par 1.000 mineurs³. Au 1^{er} juillet 2002, ils étaient 910.

¹ Dont 3,6 % de femmes (2.000) et 1,6 % de mineurs (900).

² Les états statistiques des établissements sont désormais transmis aux parquets et aux préfets et des conférences sur les sujets pénitentiaires devraient se développer.

³ Selon les chiffres recueillis par la commission d'enquête précitée sur la délinquance des mineurs, 80 % des mineurs incarcérés le sont au titre de la détention provisoire et le plus souvent pour une durée très brève.

La Chancellerie reconnaît, dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur, que les mineurs incarcérés « *sont soumis à des conditions de détention très inégales selon les régions. Certains quartiers connaissent des taux de sur-occupation très importants qui rendent inopérante toute action d'insertion* ». En outre, comme l'avait souligné la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs, l'étanchéité entre ces quartiers mineurs et les autres parties des maisons d'arrêt anciennes est « *loin d'être parfaite* ».

2. Construire et rénover

Pour faire face aux évolutions inquiétantes de cette surpopulation carcérale, le gouvernement a prévu de lancer, sur la prochaine législature, un important programme immobilier pénitentiaire qui devrait permettre :

a- de construire ou rénover 11.000 places de prison

b- de traiter de façon spécifique la question des mineurs incarcérés en construisant 500 places supplémentaires dans les quartiers mineurs mais aussi 400 places dans des établissements pénitentiaires spécialisés

c- de développer le placement sous surveillance électronique

a) *Un programme de 11.000 places*

(1) *Le lancement d'un nouveau programme pénitentiaire*

Afin d'apporter une réponse à la question de la surpopulation carcérale, **le gouvernement a prévu de lancer un nouveau programme de construction de 11.000 places de prison**, dont 7.000 en accroissement net et 4.000 en substitution avec fermeture des cellules les plus vétustes du parc existant.

Ce programme devrait notamment permettre de développer l'encellulement individuel prévu par la loi du 15 juin 2000¹. **Le coût de ces 11.000 places est évalué à 1,13 milliard d'euros².**

Ce nouveau programme s'inscrit dans une longue suite d'initiatives gouvernementales qui traduisent un effort financier massif de l'Etat depuis plus de dix ans. Depuis le début des années 1990, une trentaine d'établissements a été fermée et une quarantaine a été construite.

¹ L'échéance légale de juin 2003 ne sera bien évidemment pas tenue. Par ailleurs, il n'est pas prévu de réaliser 100 % de cellules individuelles, mais plutôt 80 % afin de laisser quelques cellules doubles pour des détenus pour lesquelles elles seraient plus adaptées (en raison de facteurs culturels ou psychologiques).

² Après une étude de comptabilité analytique à partir des coûts constatés sur le programme 4.000 et hors évolution des prix sur le marché du bâtiment.

Quatre programmes sont actuellement en cours

Depuis la fin des années 1980, un premier grand programme a été décidé en 1987. Connu sous le nom de « **programme 13.000** », il était motivé par l'insuffisance de places de détention. Ce programme a permis la construction, entre 1989 et 1992, de 25 établissements et de 12.850 nouvelles places mais il n'a pas pu, malgré la fermeture de 29 prisons anciennes, régler tous les problèmes de vétusté et d'inadaptation du parc pénitentiaire.

A ce programme désormais achevé, s'est ajoutée une série de programmes spécifiques qui porte aujourd'hui à quatre le nombre de programmes en cours, représentant un coût prévisionnel estimé à environ **2,9 milliards d'euros**.

- le « **programme 4000** » (lancé en 1996) qui s'achèvera en 2003-2004 avec la mise en service de 6 établissements (correspondant à la création nette de 2.584 places) à Toulouse (Seysses), Avignon (Le Pontet), Lille (Séquedin), Toulon, Meaux (Chauconin) et Liancourt, pour 370 millions d'euros ;

- le « **programme 1.800** » (lancé en 1999) qui s'achèvera en 2007 avec la mise en service de 4 nouveaux établissements (correspondant à la création nette de 940 places) à Lyon, Nice et la Réunion, pour 233 millions d'euros ;

- **la rénovation des 5 plus grands établissements** (lancé en 1999) : Fleury-Mérogis, Fresnes, les Baumettes, la Santé et Loos-les-Lille (le site de Lille devant bénéficier à la fois d'une rénovation et d'une construction neuve), pour 618 millions d'euros (le solde net de ces rénovations est négatif, de 778 cellules) ;

- **le nouveau programme de construction et de rénovation compte tenu notamment de la norme d'encellulement individuel.**

Source : Chancellerie.

A la suite des rapports des commissions d'enquête du Sénat et de l'Assemblée nationale sur l'état des prisons françaises, Lionel Jospin avait annoncé le 8 novembre 2000 un programme sur six ans, dit « programme 10.000 », qui devait s'achever en 2008 et concerner la création de 7 maisons d'arrêt et de 28 établissements pour peines dont 5 maisons centrales.

Le programme de l'actuel gouvernement est différent de celui annoncé par Lionel Jospin. Il est supérieur en nombre de places en raison de l'augmentation de la population carcérale qui est apparue. Par souci d'économie également, il comprendra moins d'établissements, ayant chacun un plus grand nombre de places : entre 22 et 25 établissements de 400 à 500 places sont prévus au lieu des 36 établissements précédemment envisagés. En effet, pour le même niveau de prestations, un petit établissement coûte deux fois plus cher qu'un grand. Votre rapporteur pour a cependant souvent remarqué que les petites unités fonctionnaient mieux que les grandes. Il faut prendre garde à ne pas faire des choix inadaptés qui marqueront longtemps notre paysage pénitentiaire.

(2) Comment accélérer la réalisation des programmes immobiliers ?

En complément des crédits d'équipement programmés, le présent projet de loi prévoit aussi diverses dispositions juridiques destinées à accélérer la réalisation des travaux¹.

Votre rapporteur pour avis se félicite du lancement de cet important programme de rénovation et de construction. Il va toutefois nécessiter un **renforcement en moyens humains de l'Agence** dont la charge de travail sera doublée. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, de 25 personnes au début de l'année 2002, l'effectif de l'Agence devrait passer à près de 50 personnes à la fin de l'année.

Il faudra cependant considérer que l'actuelle augmentation de la population des détenus complique sérieusement la tâche pour les opérations de reconstruction, en raison de la nécessité de relogement des détenus. La poursuite de l'augmentation actuelle de la population carcérale (sur un rythme mensuel de + 1.000 depuis six mois) pourrait retarder la réalisation des travaux prévus, en imposant la construction d'établissements-relais non prévus au départ².

(3) Les dépenses d'entretien courant ne doivent pas être oubliées

Votre rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention du gouvernement sur la **nécessité de consacrer d'importants moyens d'entretien** à l'ensemble du parc.

Il est très clair que l'état de dégradation dans lequel se trouve le bâti pénitentiaire actuel est largement lié à un **défait d'entretien** : aucun programme de maintien à niveau n'avait été engagé entre 1940 et 1964 et les moyens dégagés ensuite se sont révélés insuffisants. En 1991, la Cour des comptes soulignait le faible niveau des crédits consacrés à l'entretien dans le parc classique. Dans son dernier rapport budgétaire³, votre rapporteur avait estimé le déficit de maintenance à plus de 21 millions d'euros annuels soit plus de 300 millions d'euros pour les quinze dernières années. Certes, les dépenses d'entretien progressent depuis plusieurs années, mais elles demeurent très insuffisantes pour entretenir un parc immobilier vétuste et laissé à l'abandon pendant des décennies. Plutôt que de réaliser de petits travaux de maintenance au fil de l'eau (titre III), l'administration pénitentiaire semble avoir préféré laisser son bâti se dégrader et payer par à-coups de gros travaux d'entretien dont les dépenses sont supportées sur le titre V.

¹ Cf. ci-dessous les commentaires des articles 3 à 5.

² Cela pourrait être le cas, par exemple, de l'établissement de Fleury-Mérogis.

³ Rapport spécial sur les crédits de la justice du projet de loi de finances pour 2002, n° 87, tome III, annexe 31 (2001-2002).

Votre rapporteur pour avis a estimé que la visite des établissements pénitentiaires du Haut-Rhin laissait « *une impression de laisser-aller : cellules décrépies, couloirs sordides, fissures dans les murs, plafonds endommagés* »¹. Il avait constaté à cette occasion que « *cette négligence avait des répercussions inquiétantes sur le maintien de la sécurité dans ces établissements* ».

Des dépenses de fonctionnement (sur le titre III), bien calibrées dès maintenant, pourront permettre d'économiser quelques réhabilitations ou reconstructions dans plusieurs années. La commission d'enquête du Sénat sur les prisons avait estimé que plus de **45 millions d'euros** étaient nécessaires pour assurer un entretien efficace des établissements pénitentiaires.

Il faudra aussi revoir l'organisation humaine de la maintenance et s'assurer en particulier que les établissements disposent de **personnels administratifs et techniques** en nombre suffisant pour mener à bien ces opérations. Le seul recours aux détenus pour assurer l'entretien du bâti, comme votre rapporteur pour avis l'a vu dans le département du Haut-Rhin, n'est manifestement pas satisfaisant. Dans les établissements récents, la gestion déléguée de la maintenance a souvent fait ses preuves. Dans les établissements où la régie directe demeure, il conviendra d'opérer les recrutements nécessaires ou d'externaliser progressivement.

Il faut prendre garde à ne pas réaliser de fausses économies qui pourraient coûter cher dans plusieurs années, en termes de rénovation ou de reconstruction des établissements mal entretenus.

b) Apporter des réponses spécifiques aux mineurs incarcérés

Depuis 1998, des moyens importants ont été dégagés pour améliorer les conditions de détention et de prise en charge des mineurs détenus :

- en termes de personnels, 280 emplois de personnel de surveillance ont été créés dans les quartiers mineurs ; ce personnel a bénéficié en 1999 d'une formation spécifique ; en outre, une partie des 500 emplois-jeunes ou agents de justice les appuient ;

- en termes de moyens financiers, 3,05 millions d'euros ont été consacrés à la création de quartiers mineurs ou à leur réfection.

Pour 2003-2007, l'objectif du gouvernement est double.

Il prend l'engagement, d'une part, de créer, **dans les deux ans, 500 places supplémentaires dans les quartiers pour mineurs**² et de les faire véritablement étanches par rapport aux quartiers « majeurs ». Pour cela, la

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

² Il existe actuellement 55 quartiers mineurs.

liste des établissements pénitentiaires habilités à recevoir des mineurs sera étendue afin que les capacités d'accueil soient plus importantes et mieux réparties sur le territoire : des établissements actuellement habilités verront leur capacité d'accueil accrue et de nouveaux quartiers seront aménagés dans de nouveaux établissements. En outre, des travaux de rénovation seront engagés. Le coût global de cette opération est estimé à **25 millions d'euros**.

D'autre part, seront construits des **établissements spécialisés pour mineurs** pour un total de **400 places**¹, qui seront situés dans les grands centres urbains. Ces établissements se substitueront aux quartiers mineurs les plus vétustes des maisons d'arrêt. La commission d'enquête sur les prisons avait appelé de ses vœux de tels « *établissements pénitentiaires spécialisés pour les mineurs* », qu'elle avait souhaité « *conçus spécifiquement pour permettre une prise en charge intensive en vue de la réinsertion de ces mineurs* » et devant permettre progressivement de « *remplacer les quartiers des mineurs actuellement intégrés dans les maisons d'arrêt* ». Le coût total de ces constructions est estimé à **90 millions d'euros**.

L'administration pénitentiaire sera chargée de la construction, de l'entretien et de la surveillance, tandis que les services de la protection judiciaire de la jeunesse seront chargés de l'aspect éducatif, afin d'offrir aux mineurs détenus de nombreuses activités et un suivi très personnalisé². Aux termes du rapport annexé, « *l'intervention continue des services de la protection judiciaire de la jeunesse sera organisée auprès de l'ensemble des mineurs incarcérés, car ceux-ci justifient d'une prise en charge pluridisciplinaire et d'un soutien personnalisé* ». La commission d'enquête sur les prisons avait également souhaité une telle « *mixité* » entre l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse.

Le coût total de ces opérations sera de **115 millions d'euros** en autorisations de programme et la création de 550 emplois de l'administration pénitentiaire est prévue pour les accompagner ainsi que les crédits de fonctionnement nécessaires.

3. Développer le placement sous surveillance électronique

Le placement sous surveillance électronique constitue une alternative à l'incarcération qui permettra d'alléger les effectifs pénaux et que le gouvernement entend développer.

¹ 7 établissements de 60 places ou 10 établissements de 40 places sont prévus. Ces établissements seront composés d'unités de 10 places (4 à 6 unités selon la tailles des centres).

² 300 emplois de la protection judiciaire de la jeunesse devraient être créés à ce titre.

Le placement sous surveillance électronique¹ a été mis en œuvre de façon expérimentale depuis 18 mois dans 4, puis 9 sites. Il concerne actuellement une centaine de personnes. Sa généralisation progressive est prévue à partir de 2003, avec comme objectif, dans un délai de cinq ans, le placement simultané sous surveillance électronique de **3.000 personnes**.

La chancellerie reconnaissait en octobre 2001, en réponse à votre rapporteur pour avis, que le rythme de progression de l'expérimentation en 2002 et de sa généralisation à partir de 2003 dépendaient étroitement des ressources humaines allouées aux services pénitentiaires chargés du suivi de la mesure. Les besoins étaient alors estimés à **140 créations de postes de surveillants et 125 de conseillers d'insertion et de probation**. Or, rien n'a été obtenu à ce titre, ni en 2001, ni en 2002.

Pour contourner en partie cette difficulté, le gouvernement a choisi d'externaliser certaines des fonctions de gestion des alarmes, sous la forme de « call centers », en prenant garde à ne pas déléguer au secteur privé les missions régaliennes liées à la surveillance².

Le budget prévu pour cette opération est de **24 millions d'euros**.

B. MAINTENIR UN HAUT NIVEAU DE SÉCURITÉ

Les évasions et tentatives d'évasion³, parfois particulièrement spectaculaires, ont incité le gouvernement à intégrer dans son rapport annexé un volet spécifique à la sécurité des établissements. **Pour l'ensemble des équipements de sécurité envisagés, 72 millions d'euros sont prévus⁴.**

1. Mettre fin à l'utilisation des téléphones portables à l'intérieur des établissements

Aujourd'hui, les téléphones portables entrent clandestinement en prison et permettent de préparer et de réaliser des évasions ou des règlements de comptes. Les dimensions de plus en plus réduites des appareils ainsi que les

¹ Saluons ici notre collègue sénateur Guy Cabanel qui est à l'origine de la loi n° 97-1159 du 19 novembre 1997 qui a institué le régime de la surveillance électronique, facultatif, pour les peines d'emprisonnement ferme inférieures ou égales à un an ou dont le reliquat est inférieur ou égal à un an.

² Cf. article 29 du présent projet de loi.

³ 31 évasions de détention en 2001, concernant 38 détenus. Entre 1991 et 2000, on a recensé en moyenne chaque année 23 évasions réussies et 52 échecs. La France, avec 5,6 évasions pour 10.000 détenus en 1999 connaît toutefois un des taux d'évasion les plus bas en Europe.

⁴ dont 47 millions d'euros pour le brouillage des filins, les miradors et la sécurisation des maisons centrales et 25 millions pour la téléphonie mobile dans les établissements et les tunnels à rayons X.

matériaux difficilement décelables par les moyens de détection traditionnels dont ils sont composés, rendent leur introduction en prison de plus en plus aisée. L'administration pénitentiaire a indiqué à votre rapporteur qu'elle découvrait un téléphone portable par jour en moyenne.

Dans une communication du 18 octobre 2001, la précédente garde des sceaux, Mme Marylise Lebranchu, avait indiqué vouloir mettre fin « à court terme » à l'utilisation de téléphones portables dans les établissements pénitentiaires. Elle indiquait : « *Il nous faut impérativement réussir dès les premiers mois de l'année 2002* ».

En dépit des bonnes intentions du gouvernement de M. Lionel Jospin, ce problème n'a pas été traité. Le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin a donc décidé de mettre en place, sur cinq ans et dans les établissements pénitentiaires les plus exposés, un **dispositif de brouillage des communications par téléphones portables**¹. Les crédits programmés sur la législature s'élèveraient à **25 millions d'euros** afin d'équiper progressivement 176 établissements. Dès 2003, les maisons centrales et les plus grosses maisons d'arrêt, soit 10 établissements, devraient être équipées. Le calendrier d'équipement des autres établissements sera déterminé en fonction des coûts réels (le coût estimé d'installation par site est de 350.000 euros²). La réalisation de ces installations sera confiée à une entreprise avec laquelle sera conclu un marché, au plus tard début 2003.

Seront en outre installés des tunnels à rayons X à l'entrée des établissements pour permettre d'améliorer l'interception des téléphones portables. Soixante tunnels existent aujourd'hui, l'objectif de fin de législature étant d'équiper l'ensemble des établissements (185).

2. Miradors et filins anti-hélicoptères

Pour tenir en échec les tentatives d'évasion, sont en outre programmés des travaux sur les miradors et le développement des filins anti-hélicoptères.

Dans sa communication du 18 octobre 2001 précitée, le précédent garde des sceaux, Mme Marylise Lebranchu, avait indiqué que 63 établissements avaient été recouverts de filins, au moins dans leurs surfaces accessibles aux détenus, pour un coût de 11,6 millions d'euros soit une dépense d'environ 180.000 euros par établissement. Des travaux touchant à la conception des miradors, à la restructuration des portes d'entrée principales des établissements et aux moyens de communication des agents de

¹ Cf article 29 du présent projet de loi, commenté par votre commission des lois.

² Le budget prévu permettra donc d'équiper environ 70 établissements.

surveillance avaient également été prévus dans ce plan présenté en octobre dernier.

Le gouvernement propose donc la poursuite de ce plan, qui n'a pas été entamé par le gouvernement précédent, afin de réaliser la mise aux normes de l'ensemble des miradors (seulement 72 le sont actuellement) et d'atteindre l'objectif de 106 établissements équipés de filins anti-hélicoptères (91 sont équipés aujourd'hui).

En outre, un **programme spécifique de renforcement de la sécurité dans les maisons centrales** sera mis en place. Les maisons centrales seront structurées en petites unités cloisonnées. Une telle répartition des détenus devrait limiter les risques de mutineries.

C. RELEVER LE DÉFI DU RECRUTEMENT

Pour réaliser les objectifs ambitieux qu'il s'est fixé, le gouvernement risque moins d'achopper sur la réalisation effective des équipements projetés que sur les recrutements auxquels il devra procéder pour permettre le fonctionnement de ces établissements.

1. D'importants besoins en personnels

La commission d'enquête du Sénat sur les prisons avait souligné l'insuffisance de personnel pénitentiaire, en particulier des surveillants.

a) La question cruciale des surveillants

Elle avait reconnu l'effort de rattrapage effectué ces dernières années mais avait estimé que le taux d'encadrement des détenus (2,56 détenus par surveillant) demeurait faible. Elle avait souligné en outre les décalages persistants entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels.

(1) L'exemple du Haut-Rhin

Votre rapporteur pour avis avait également pu constater, à l'occasion de son étude sur les moyens de fonctionnement à la disposition de l'ensemble des services de la justice du département du Haut-Rhin¹, que les établissements du département souffraient d'un **sous-effectif chronique**. En particulier, le manque de surveillants à la maison d'arrêt de Mulhouse avait conduit à regrouper les détenus par deux dans chaque cellule alors que, dans le même temps, trois étages étaient inoccupés (mais ne pouvaient être

¹Rapport précité.

surveillés) ; de même, les horaires du parloir avaient été réduits faute de personnel de surveillance.

Cet exemple est parlant : **rien ne servira de construire de nouvelles cellules, de nouveaux bâtiments, si les recrutements ne « suivent » pas.**

(2) L'épineuse question des transfèvements de détenus

Dans ce contexte de gestion tendue des personnels, votre rapporteur pour avis souhaite aborder **la question du transfert de la charge budgétaire et humaine des « transfèvements » de détenus du budget de l'intérieur vers celui de la justice.**

D'ores et déjà, les surveillants pénitentiaires assurant quelques escortes¹ : ajouter à cette charge de travail toutes les autres escortes pourrait conduire à neutraliser jusqu'à 4.000 surveillants pénitentiaires rien que pour les transfèvements (soit plus de la moitié des nouveaux emplois prévus sur la législature).

Le rapport annexé au présent projet de loi indique que les conditions de transfert à l'administration pénitentiaire de missions nouvelles (surveillance des détenus hospitalisés et plus généralement garde et escorte des détenus) feront l'objet d'une réflexion interministérielle. Mais le rapport annexé au projet de loi relatif à la sécurité intérieure est autrement plus volontariste : *« une réflexion sera lancée sur les moyens de transférer à l'administration pénitentiaire la charge des extractions et transfèvements de détenus et la surveillance des détenus hospitalisés. Des premières propositions devront être faites dans le délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi »*². **Votre rapporteur ne peut que s'étonner de la discordance de volonté politique que semble manifester le rapprochement de ces deux textes.**

Votre rapporteur pour avis ne souhaite pas que des décisions trop hâtives conduisent à une **véritable désorganisation du plan de recrutement** du ministère, qui serait bien en mal de remplir ses objectifs à la fin de la législature, notamment en termes d'ouverture de nouvelles places de prison qui sont intimement liées aux personnels surveillants disponibles.

¹ Et des créations d'emplois sont prévues au titre du présent projet de loi pour être affectées à l'accompagnement et la surveillance des personnes détenus nécessitant des soins hospitaliers dans le cadre de la création d'unités hospitalières sécurisées.

² Annexe 1 – Rapport sur les orientations de la politique de sécurité intérieure. II C de la première partie.

b) Un manque de personnels administratifs et techniques

Une étude citée au cours d'une audition de la commission d'enquête avait évalué **l'insuffisance d'effectifs dans les domaines administratifs et techniques début 2000 à 582 postes.**

S'agissant des **personnels techniques**, comme il a eu l'occasion de le souligner précédemment, votre rapporteur pour avis estime que le recours aux détenus pour assurer l'entretien du bâti n'est pas satisfaisant et que des recrutements devront être effectués dans les établissements assurant leur maintenance en régie directe. Il souhaite également souligner les besoins en personnels techniques capables de gérer de gros matériels de maintenance.

Il convient aussi de signaler le **besoin de personnels d'encadrement et de direction** dans les établissements pénitentiaires. Des recrutements de catégorie A ou B seront nécessaires afin d'améliorer le taux d'encadrement dans une structure des emplois très pyramidale et écrasée et afin d'améliorer les fonctions de direction et d'administration des établissements.

2. Les projets du gouvernement : 3.740 nouveaux emplois

Le gouvernement se donne les moyens de ses ambitions puisque **3.740 emplois sont prévus pour l'administration pénitentiaire** (3.920 avaient été prévus en 1995 mais seulement 1.800 avaient été effectivement créés au terme des cinq ans). Ceux-ci s'ajouteront à l'effectif budgétaire actuel de l'administration pénitentiaire, qui est de 27.755 agents¹, soit une **progression de plus de 13 %.**

Il faut remarquer aussi que les recrutements durant la précédente législature avaient été tout à fait notables puisque c'étaient 3.085 emplois qui avaient été créés pour l'administration pénitentiaire. L'effort du gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin est toutefois supérieur de 20 % à celui réalisé au cours de la précédente législature.

Pour faire face à ces recrutements supplémentaires, il est prévu que la capacité de **formation de l'ENAP** (Ecole nationale de l'administration pénitentiaire) soit augmentée. Elle est actuellement de 1.300 élèves et devrait passer à 1.900 élèves dès 2005. En effet, le plan de recrutement du personnel pénitentiaire sera en effet intimement lié au rythme de construction de l'ensemble des sites pénitentiaires mais aussi à la capacité de formation de l'ENAP. Pour ce faire, entre **10 et 15 millions d'euros** sont programmés en autorisations de programme.

¹ Au 1^{er} janvier 2002. Source : *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire – juillet 2002.*

Votre rapporteur pour avis se félicite de cet effort programmé par le gouvernement mais estime qu'il faudra constamment **veiller à ce que les créations de postes bénéficient également aux établissements actuels** qui souffrent chroniquement de vacances de postes.

Il sera aussi attentif à ce que les **nouveaux établissements** obtiennent les personnels nécessaires à leur ouverture et à leur bon fonctionnement. Une partie des recrutements prévus dans l'administration pénitentiaire par la présente programmation devra être affectée aux établissements prévus par de précédents programmes et qui n'ont pas encore ouvert leurs portes. Il est donc fort probable qu'à l'issue des cinq prochaines années, il faille à nouveau augmenter les recrutements de personnels pénitentiaires, cette fois pour permettre l'ouverture des nouveaux établissements prévus par l'actuelle programmation.

Il sera également attentif à ce que **les personnels techniques, administratifs et de direction** nécessaires au bon fonctionnement des établissements soient recrutés.

3. Il faudra répondre au défi du recrutement

Votre rapporteur pour avis tient à rappeler les difficultés de recrutement de surveillants pénitentiaires : le nombre de candidats est souvent élevé, mais celui des candidats « utiles » est beaucoup plus faible et le taux de déperdition entre le nombre de candidats reçus et celui des entrants à l'ENAP est important (de l'ordre de 15 %).

Les nombreuses créations d'emplois prévues par le projet de loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure vont très probablement poser des difficultés de recrutement au ministère car **la police et la gendarmerie bénéficient d'une meilleure image dans l'opinion publique que l'administration pénitentiaire**. La campagne de promotion de ces métiers, envisagée par le ministère, constitue une bonne initiative qui devrait permettre d'attirer plus de candidats.

La forte **féminisation du corps** est également préoccupante : les femmes permettent souvent de canaliser l'agressivité des détenus mais trop nombreuses, elles posent d'évidents problèmes de sécurité. Votre rapporteur pour avis l'a ainsi constaté lors de son déplacement à la maison centrale d'Ensisheim et l'avait indiqué dans son rapport : *« il convient de remarquer que la moitié du personnel de surveillance recruté au dernier concours était féminin. La question de l'organisation du travail de surveillance pour tenir compte de la féminisation du corps se pose désormais au niveau national »*. En effet, ce sont désormais 30 % des promotions entrantes qui sont constitués par des femmes.

D'une façon générale, votre rapporteur pour avis est favorable à l'organisation de **concours déconcentrés** qui permettraient d'affecter le personnel dans la région de son choix et d'éviter les phénomènes de départs massifs vers leur région d'origine des jeunes surveillants comme il a pu l'observer dans le département du Haut-Rhin.

D. AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES DÉTENUS

1. L'amélioration du suivi par les services pénitentiaires d'insertion et de probation

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont été créés par le décret n° 99-276 du 13 avril 1999, dans 96 départements de métropole et 4 départements d'outre-mer¹. Ils sont structurés en 102 sièges, 136 entités opérationnelles (services ou antennes) mixtes, 24 entités opérationnelles (services ou antennes) dédiées au milieu fermé desservant un ou plusieurs établissements pénitentiaires et 44 entités opérationnelles (services ou antennes) dédiées au milieu ouvert, desservant le ressort de compétence d'une juridiction.

Les personnels d'insertion et de probation, hors encadrement, sont **actuellement 2.000**. Ils suivaient, au 1^{er} janvier 2002, 140.622 personnes (et 156.398 mesures), soit plus de 70 personnes par agent.

L'objectif posé par le rapport annexé est de **raccourcir les délais de prise en charge et d'intensifier le suivi** des personnes prévenues et condamnées à l'égard desquelles les risques de récidives sont les plus importants.

La réalisation de cet objectif passe par le **renforcement des effectifs**. La montée en charge des effectifs a été amorcée dès 1995, comme en témoigne l'augmentation de la taille des prochaines promotions d'élèves conseillers d'insertion et de probation² et de stagiaires chefs de service d'insertion et de probation³. Elle sera donc poursuivie dans les cinq prochaines années mais sans que d'objectif chiffré en termes de personnels ne soit encore défini.

En outre, un outil d'évaluation des charges de travail des SPIP devrait être réalisé en 2003 pour mesurer les résultats de cette action, ce dont votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter.

¹ Deux services en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie sont en cours de création, en raison de la procédure spécifique d'application des décrets propre aux TOM.

² La 6^e promotion (2000-2002) compte actuellement 71 élèves, la 7^e (2001-2003) 115 élèves et la 8^e (2002-2004) en comptera 120.

³ 18 élèves dans la 6^e promotion (2001-2002) et 30 élèves dans la 7^e promotion (2002-2003).

2. L'amélioration de la prise en charge et du taux d'activité des détenus

Le rapport annexé prévoit d'améliorer la prise en charge des détenus par la lutte contre l'indigence, le maintien des liens familiaux, l'amélioration des conditions d'exercice du travail, la valorisation des acquis sociaux et professionnels.

Ces objectifs, assez vagues, n'ont, à ce stade, **pas de traduction budgétaire concrète programmée par le gouvernement**. Toutefois, votre rapporteur pour avis rappelle son attachement à ce que ces dimensions de la vie en prison soient intégrées dès la conception des nouveaux bâtiments ou même, lorsque cela est possible, des bâtiments rénovés : parloirs, salles de sport, ateliers pour le travail ou la formation, ne doivent pas être oubliés. Le maintien des liens familiaux passe actuellement par 110 structures d'accueil aux abords des établissements, 25 structures d'hébergement pour les familles venant de loin et 55 salles d'attente dans les établissements.

Votre rapporteur pour avis ne peut pas, à cette occasion, passer sous silence le remarquable travail effectué par notre collègue Paul Loridant, membre de la commission des finances du Sénat, sur le travail en établissement pénitentiaire.

**Le rapport de notre collègue Paul Loridant « Prisons : le travail à la peine »
ou Comment l'administration pénitentiaire ne prépare pas la réinsertion des détenus**
(rapport du Sénat n ° 330, 2001-2002)

M. Paul Loridant, rapporteur spécial des crédits des comptes spéciaux du trésor de la commission des finances du Sénat a publié un rapport sur le contrôle budgétaire de la Régie Industrielle des Établissements Pénitentiaires (R.I.E.P.), acteur public historique du travail en prison. Il formule un constat critique sur la politique du travail pénitentiaire : **moins d'un détenu sur deux travaille ; il manque 10.000 emplois en prison.**

Les emplois offerts à la population pénale sont trop souvent déqualifiés et déqualifiants, les rémunérations moyennes brutes inférieures à 200 euros par mois et les périodes d'inactivité forcée fréquentes. Les normes d'hygiène et de sécurité restent inégalement respectées. La formation professionnelle est la grande absente des ateliers de travail en prison. A l'heure où la demande d'une plus grande sévérité pénale conduit à une augmentation du nombre de détenus, les difficultés rencontrées par le travail pénitentiaire, dont la mission principale confiée par le législateur est de préparer la réinsertion sociale et professionnelle des détenus, ne laissent pas d'inquiéter : un détenu ressort un jour ou un autre de prison.

Ces difficultés ont deux causes. La première tient aux multiples contraintes qui s'exercent sur le travail pénitentiaire : **contraintes de sécurité, vétusté des ateliers, mauvaise organisation de la journée pénitentiaire, mouvements de personnels et de détenus**. Pour les acteurs économiques, le travail pénitentiaire n'est ni attractif, ni rentable. La seconde cause tient au manque de dynamisme des acteurs du monde pénitentiaire. L'administration pénitentiaire fait preuve d'un pragmatisme à courte vue, **la R.I.E.P est fragilisée sur le plan financier**, les entreprises concessionnaires ne respectent pas leur contrat de concession.

M. Paul Loridant considère que l'emploi des détenus constitue une priorité nationale et énonce **62 mesures concrètes** pour une nouvelle politique du travail pénitentiaire. Il propose d'ériger les prisons en zones franches pénitentiaires en consentant aux acteurs économiques des abattements de cotisations sociales. Il suggère d'assortir cette incitation d'exigences accrues vis à vis des acteurs du travail pénitentiaire : octroi d'un certificat de travail, introduction mesurée du droit du travail, augmentation du salaire minimum pénitentiaire horaire à un demi-SMIC, obligations de financement de la formation professionnelle. Il propose enfin de transformer la R.I.E.P. en un Établissement Public Pénitentiaire de Réinsertion par le Travail et la Formation Professionnelle, financé selon des modalités proches des entreprises d'insertion, et tourné vers des secteurs d'activité à plus haute valeur ajoutée.

3. L'amélioration des soins médicaux et psychologiques

Il convient que les détenus bénéficient du même accès aux soins que le reste de la population tout en respectant les conditions de sécurité liées à leur condition de détenus.

a) Soins somatiques

En application de la loi du 18 janvier 1994, l'organisation des soins en milieu pénitentiaire est confiée au service public hospitalier. Chaque établissement est lié par un protocole à un établissement de santé de proximité. Pour assurer leur mission, les hôpitaux chargés des soins somatiques créent des unités de consultations et de soins ambulatoires en milieu pénitentiaire.

A partir de 2003 et progressivement jusqu'en 2005, les hospitalisations somatiques seront réalisées, selon le schéma national d'hospitalisation, dans l'hôpital de rattachement s'agissant des hospitalisations d'urgence et de courte durée et dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales situées dans 8 centres hospitaliers régionaux universitaires pour les opérations programmées. Toutefois, les hôpitaux de rattachement ne sont pas encore tous dotés des équipements de sécurité nécessaires. Le présent projet de loi prévoit donc de « *parfaire les conditions de sécurité pendant les transferts et le séjour des personnes détenues hospitalisées* ».

b) Soins médico-psychologiques

Confiée depuis 1986 au service public hospitalier, la prise en charge médico-psychologique a vu ses moyens renforcés : 15 secteurs de psychiatrie générale interviennent en milieu pénitentiaire pour les soins ambulatoires et 26 services médico-psychologiques régionaux chargés des soins intensifs et des hospitalisations volontaires sont compétents pour l'ensemble de la population pénale. Ces 26 services médico-psychologiques ont cependant été jugés insuffisants par la commission d'enquête sur les prisons du Sénat qui

s'est également alarmée de la diminution du nombre de lits en unités pour malades difficiles et en avait préconisé le doublement.

Afin de renforcer la sécurité, le présent projet de loi prévoit, dans son article 30¹, de créer sept **unités hospitalières sécurisées psychiatriques** en établissement de santé.

Le budget de la justice payera les équipements nécessaires et le personnel de surveillance (14 par structure), celui de la santé le personnel soignant et l'entretien afférents. Afin de faciliter la réalisation de ces opérations, il sera prévu dans le prochain budget une modification de la nomenclature budgétaire afin de permettre au budget de la justice de subventionner les hôpitaux pour faire les travaux nécessaires.

c) La prise en charge des détenus âgés ou handicapés

Il est également prévu d'accroître le nombre de **cellules aménagées** (par exemple, situées en rez-de-chaussée) pour les personnes âgées et handicapées détenues. La commission d'enquête sur les prisons avait bien analysé le vieillissement de la population carcérale et les difficultés, notamment architecturales, qui en découlaient.

Elle avait également déploré le **peu de personnels formés** pour assurer des soins aux personnes dépendantes.

¹ Cf. commentaire de cet article par votre commission des lois.

Situation actuelle, objectifs et indicateurs de résultats fixés en matière pénitentiaire

Axes retenus	Situation actuelle	Objectifs	Indicateurs de résultats
1- Augmenter la capacité des établissements	47.473 places	11.000 places suppl. - 7.000 créations - 4.000 rénovations	Places construites ou rénovées
2- Surveillance électronique	100 personnes	3.000 personnes simultanément	Personnes placées
3- SPIP	2.000 agents	Renforcement en personnel	(1)
4- Sécurité : - brouillage des comm. - tunnels à rayons x - miradors - filins	inexistant 60 tunnels 72 miradors 91 filins	176 établissements 185 tunnels 100 % aux normes 106 filins	Etablissements équipés ” ” ”
5- Accès aux soins : - UHSI somatiques - escortes - UHSI psychologiques	0 0	8 ouvertures 10 créations	UHSI ouvertes UHSI créées
6- Capacité de formation de l'ENAP	850 élèves	1.200 élèves	Elèves accueillis en permanence à l'ENAP
7- Revalorisation statutaire des personnels	(2)	(2)	(2)
8- Mineurs - quartiers mineurs - établissements spécialisés	850 places 0	500 places supplémentaires 400 places à créer	Places ”

(1) : L'outil d'évaluation des charges de travail des SPIP sera réalisé en 2003

(2) : En concertation avec les partenaires sociaux

II. METTRE À NIVEAU LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE POUR FAIRE FACE À L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE MINEURS DÉLINQUANTS

Face à l'augmentation du nombre de mineurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie¹ et à la multiplication des faits de violence² et d'atteintes aux mœurs³, le gouvernement souhaite apporter des « réponses fortes ».

A. DES MOYENS TRÈS IMPORTANTS SERONT CONSACRÉS À LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Des moyens très ambitieux sont prévus par le présent projet de loi au titre de la protection judiciaire de la jeunesse.

S'agissant des **emplois budgétaires**, **1.250** sont programmés sur les cinq prochaines années afin de « traiter plus efficacement la délinquance des mineurs » (objectif n° 3), pour un coût de 42 millions d'euros en année pleine.

Répartition des créations d'emplois programmées⁴

Catégorie d'emplois	Nombre d'emplois	Affectation
Directeurs	73	Centres éducatifs fermés, établissements pour mineurs, milieu ouvert
Educateurs	865	Services éducatifs
Attachés	50	Administration
Secrétaires administratifs	60	Administration
Adjoints administratifs	75	Administration, milieu ouvert
Psychologues	50	Milieu ouvert, établissements pour mineurs
Assistants sociaux	15	Milieu ouvert
Infirmiers	15	Milieu ouvert
Agents techniques d'éducation	38	Centres éducatifs fermés
Agents contractuels	9	Administration

¹ + 15 % entre 1997 et 2001.

² + 16 % de vols avec violence entre 1997 et 2000 ; + 40 % d'atteintes aux personnes.

³ + 18 % entre 1997 et 2000.

⁴ Comme l'a indiqué la Chancellerie à votre rapporteur, « la répartition des emplois reste indicative dès lors que les projets retenus dans la loi de programme portent sur la création de deux nouvelles catégories d'établissements et de services pour lesquels il n'existe pas d'expérience préalable permettant de mesurer les besoins. Les estimations présentées sont prudentes et pourraient évoluer selon les options qui seront ultérieurement retenues dans la définition des cahiers des charges applicables à ces services. »

Pour mémoire, la précédente loi de programme avait prévu quelques 400 emplois budgétaires ; l'effort pour 2003-2007 est donc près de trois fois supérieur. Il représentera une **augmentation de 15 % des effectifs** de la protection judiciaire de la jeunesse.

En crédits cumulés sur cinq ans, 293 millions d'euros sont programmés en dépenses ordinaires et 28 millions en crédits de paiement.

55 millions d'euros sont prévus en autorisations de programme (pour la construction de centres éducatifs fermés). Pour mémoire, la précédente loi de programme avait prévu un effort comparable en autorisations de programme, de l'ordre de 60 millions d'euros.

Notons que les autorisations de programme prévues ne couvrent pas le champ de tous les besoins à satisfaire qui devront faire l'objet d'attribution d'autorisations de programme supplémentaires : la rénovation du parc existant et le complément de financement pour les programmes en cours.

Votre rapporteur rappelle que la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs avait mis en évidence une difficile absorption des crédits nouveaux par la protection judiciaire de la jeunesse et de nombreuses régulations budgétaires en cours d'exercice.

Il attire donc l'attention du gouvernement sur la nécessité **d'entreprendre les réformes utiles à une meilleure consommation des crédits** prévus pour la politique de protection judiciaire de la jeunesse et de **ne pas céder à la tentation d'effectuer des « blocages en gestion »** des crédits de cette administration.

B. DES MOYENS ... POUR QUOI FAIRE ?

Dans le constat établi par le gouvernement, il est apparu que la justice manquait parfois, pour des délinquants multirécidivistes ou violents, de structures adaptées et alternatives à l'incarcération. Il est également apparu que les délais d'exécution des mesures éducatives et des peines étaient trop longs (en moyenne de près de 52 jours). Or, l'exécution de la peine dans un délai bref est indispensable pour que cette dernière ait un sens et que ne se développe pas un sentiment d'impunité chez certains délinquants, qui peut les conduire à la récidive.

La commission d'enquête sur la délinquance des mineurs le rappelait : **« l'inexécution des décisions de justice par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) est un des plus graves griefs qui puissent être formulés à son encontre »**.

Outre les réponses en matière de procédure pénale que votre commission des lois examine tout particulièrement¹, votre rapporteur pour avis a distingué plusieurs objectifs du gouvernement ayant des implications financières immédiates.

1. Améliorer et diversifier la prise en charge en milieu fermé

Outre les rénovations et constructions prévues en milieu pénitentiaire pour les mineurs, le gouvernement prévoit deux axes d'attaque afin d'accueillir les mineurs délinquants et de s'assurer de leur présence effective.

Sur les 65.000 mineurs jugés en matière pénale en 2001, 5 % (3.200) ont fait l'objet d'une incarcération et 6 % (3.800) d'une mesure de placement dans les établissements du secteur public ou du secteur associatif habilité.

a) Améliorer l'encadrement des mineurs incarcérés

Afin d'offrir aux mineurs détenus de nombreuses activités et un suivi très personnalisé, le gouvernement a prévu de programmer des créations d'emplois. En effet, comme l'avait justement montré la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs, la détention restait peu éducative et la commission avait déploré le rôle « *très modeste* » de la protection judiciaire de la jeunesse pendant l'incarcération. Aux termes du rapport annexé, « *l'intervention continue des services de la protection judiciaire de la jeunesse sera organisée auprès de l'ensemble des mineurs incarcérés, car ceux-ci justifient d'une prise en charge pluridisciplinaire et d'un soutien personnalisé* ».

Cette évolution est souhaitable mais elle sera vraisemblablement difficile à mettre en œuvre compte tenu de la **culture de la PJJ** qui est bien différente de celle de l'administration pénitentiaire. Elle nécessitera également une modification statutaire permettant aux agents de la PJJ d'intervenir de façon continue dans ces établissements.

(1) Dans les quartiers mineurs

Dans les quartiers mineurs existants ou à créer, une action éducative continue par les agents de la protection judiciaire de la jeunesse sera organisée. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse estime que 3

¹ Il est notamment proposé d'adapter l'ordonnance du 2 février 1945 aux nouvelles caractéristiques de la délinquance des mineurs en créant des sanctions éducatives pour les mineurs de 10 à 13 ans, en permettant aux magistrats de la jeunesse de placer les mineurs délinquants, y compris les moins de 16 ans, dans des centres éducatifs fermés dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve, en autorisant dans certaines conditions l'incarcération des mineurs de 13 à 16 ans en matière correctionnelle et en instaurant une procédure de jugement à délai rapproché.

éducateurs par quartier de 20 mineurs sont nécessaires, elle prévoit donc la création de **150 emplois d'éducateurs** pour accompagner la création des 500 places nouvelles.

(2) Dans les futurs établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs

La présence éducative sera également très forte dans les futurs établissements pour mineurs qui devraient bénéficier de la création de **400 emplois** pour accompagner les 400 places qui y seront créées.

b) Améliorer la capacité et l'action éducative des centres éducatifs renforcés

La PJJ dispose actuellement de 54 centres éducatifs renforcés. Le programme établi par le Conseil de sécurité intérieure de 1999 était d'atteindre le nombre de 100 centres.

Le rapport annexé au présent projet de loi prévoit « *d'augmenter les capacités d'accueil des centres éducatifs renforcés tout en développant un contrôle plus strict de ces mineurs délinquants de manière à prévenir les fugues afin de mieux répondre aux demandes des magistrats* ».

En outre, il est prévu de **renforcer les moyens des centres éducatifs existants** et de **développer leur action éducative**.

c) Créer des centres éducatifs fermés

Le présent projet de loi crée, dans son article 20¹, des centres éducatifs fermés, dans le secteur public et dans le secteur associatif habilité. Il s'agit d'y accueillir deux catégories de mineurs : ceux qui sont placés sous contrôle judiciaire, ainsi que ceux qui ont fait l'objet d'une peine de prison avec sursis et mise à l'épreuve.

Afin de faire peser sur ces mineurs une contrainte morale forte, ils pourront être mis en détention en cas de violation des conditions du placement (et tout particulièrement en cas de fugue). Il s'agit donc d'élargir l'éventail des mesures à la disposition du juge, face à des mineurs délinquants multirécidivistes ou violents, en ouvrant une alternative à l'incarcération dont les contraintes seraient moins fortes.

L'objectif du gouvernement est de créer **600 places**, avant la fin de la législature, dans ces nouveaux centres.

¹ Pour une analyse précise de cet article, votre rapporteur pour avis vous renvoie au rapport au fond de votre commission des lois.

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur le mode de réalisation de ces centres : s'agira-t-il de reconversion de centres existants afin de proposer, au plus vite, ce « nouveau produit » aux juges qui en seront les « prescripteurs » ? et si oui, quels centres seront transformés en centres fermés ? ou s'agira-t-il de constructions entièrement nouvelles qui prendront du temps avant « de sortir de terre » ?

La **prise en charge éducative des mineurs** qui y seront résidents devra être particulièrement rigoureuse. **659 emplois** seront créés pour cette prise en charge (qui comprendra aussi les personnels affectés dans les établissements pénitentiaires pour mineurs).

Quelques précisions supplémentaires sur les centres éducatifs fermés

Il s'agira d'établissements publics ou habilités. Ils fonctionneront, dans le secteur public, avec des éducateurs recrutés par concours et affectés sur des profils de poste établis en fonction de la spécificité de ce type de prise en charge et de publics. La configuration de ces centres sera travaillée sur la base du bilan établi autour de la notion d'éducation renforcée. Un programme intensif d'activités sera mis en place dans ces établissements avec des formules particulières de scolarisation adaptée pour les mineurs de 13 à 16 ans, en collaboration avec l'Education nationale et permettant des temps d'activités non scolaires, de type professionnel ou d'utilité collective. Des mesures de surveillance et de contrôle des mineurs seront exercées dans ces centres pendant toute la durée du placement.

Source : Chancellerie, en réponse au questionnaire de votre rapporteur.

Ici aussi, les **probables difficultés de recrutement** devront être bien mesurées. Les agents de la PJJ sont en effet de moins en moins enclins à travailler en foyer, et préfèrent le milieu ouvert. 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* » ne rendaient pas les postes en foyer très attractifs. En outre, la récente modification du profil des éducateurs (plus jeunes, plus diplômés, plus souvent de sexe féminin, que par le passé) n'est pas sans poser des questions d'adaptation aux contraintes, fortes, de ce métier.

La commission d'enquête sur la délinquance des mineurs avait tracé des pistes pour diversifier le profil des éducateurs. Votre rapporteur pour avis y renvoie le lecteur.

2. Améliorer la prise en charge en milieu ouvert

Le gouvernement s'est fixé comme objectif dans le rapport annexé de réduire le **déla**i de prise en charge des mesures éducatives et des peines¹ de 51,9 jours² actuellement à **15 jours** en fin de période.

Le gouvernement souhaite également que le nombre de **mesures de réparation** soit augmenté et passe de 12.000 actuellement à **20.000** en fin de période.

Enfin, il est prévu que la participation de la protection judiciaire de la jeunesse soit accrue dans les **200 classes-relais supplémentaires** qui seront créées.

Pour améliorer cette prise en charge en milieu ouvert, **412 emplois** seront créés.

3. Mettre à niveau la protection judiciaire de la jeunesse

a) Améliorer la gestion au plan local

La « **filière administrative** » de la protection judiciaire de la jeunesse sera **renforcée qualitativement et quantitativement** afin d'améliorer ses capacités de gestion au plan local, de renforcer son expertise et de poursuivre le processus de déconcentration qui n'est réalisé actuellement que pour les crédits de fonctionnement.

La commission d'enquête sur la délinquance des mineurs avait pointé du doigt le **sous-encadrement** manifeste dont souffrait la PJJ en montrant que 48 % des directions départementales comportaient moins de six agents et 30 % en comportaient moins de quatre. L'engagement du gouvernement de renforcer les capacités de gestion au plan local va dans le bon sens.

La commission avait également préconisé une réorganisation profonde de l'échelon central de cette administration. Votre rapporteur pour avis espère que cette préconisation ne restera pas lettre morte.

¹ On comptait au 31 décembre 2001, 36.628 prises en charge éducatives et pénales par les établissements du secteur public et 97.717 pour les établissements du secteur associatif.

² Mme Sylvie Perdriolle, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse avait estimé devant la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs que « le délai moyen (...) est beaucoup trop long ». Elle avait indiqué que celui-ci s'était toutefois réduit de cinq jours entre 2000 et 2001 grâce à l'arrivée de personnels en poste.

b) Développer des moyens de formation et de recrutement

Les **moyens de formation et de recrutement de la PJJ** seront adaptés, afin de faire face aux besoins de recrutement dans les prochaines années. En particulier, la formation sera plus professionnalisée, la formation initiale et continue des directeurs de service sera allongée et la formation des directeurs territoriaux sera renforcée, notamment en matière de gestion. En outre, le centre national de formation et d'étude de la protection judiciaire de la jeunesse sera transformé en établissement public et délocalisé¹.

De l'avis de votre rapporteur, il est important que cette évolution se fasse rapidement car l'augmentation de +15 % de l'effectif total de la PJJ nécessitera un certain lissage sur cinq ans. Il rappelle que **l'amélioration de la formation des personnels** de la PJJ avait constitué l'une des recommandations fortes de la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs et qu'il conviendra, même si le rapport annexé est muet sur ce point, de mettre un accent particulier sur la formation des éducateurs.

c) Améliorer la gestion du patrimoine immobilier

La commission d'enquête sur la délinquance des mineurs avait estimé que la protection judiciaire de la jeunesse « traînait » un patrimoine immobilier coûteux et mal géré. Elle préconisait l'établissement d'un schéma directeur immobilier pour assurer une répartition des structures sur le territoire moins inégale qu'elle ne l'est actuellement. Elle suggérait également qu'une « *réflexion soit engagée sur le transfert éventuel aux départements de la compétence en matière de construction, reconstruction, extension, grosses réparations, équipement et fonctionnement (...) des établissements d'hébergement du secteur public de la PJJ, à l'image de la décentralisation du bâti des collèges, qui a fait preuve de son efficacité* ».

Dans une optique beaucoup plus modeste et encore assez floue pour votre rapporteur pour avis, le rapport annexé signale qu'il est indispensable de développer au sein des structures régionales **l'expertise et les capacités en termes de conduite de projets immobiliers** pour réaliser les opérations d'entretien et de maintenance des installations ainsi que la réalisation des nouveaux dispositifs prévus par la loi de programmation.

4. Développer une culture de l'évaluation

Votre rapporteur pour avis se félicite que le rapport annexé mentionne, non comme un objectif à part entière mais toutefois comme un engagement fort du gouvernement, l'élaboration d' « *outils d'évaluation de*

¹ La délocalisation devrait se faire sur la ville de Roubaix. Elle a été décidée il y a plus de dix ans mais a été repoussée à septembre 2004.

l'action éducative et de suivi de la trajectoire des mineurs ». La commission d'enquête sur la délinquance des mineurs avait en effet regretté une certaine « allergie » des agents de la PJJ à l'évaluation, au nom de l'autonomie de l'acte éducatif.

Un gros travail d'élaboration d'objectifs mesurables mais aussi de contrôle fin du travail effectué par les personnels doit être entrepris par la PJJ. Cette loi de programmation, qui préfigure par certains de ses aspects l'application de la loi organique relative aux lois de finances, doit devenir le vecteur d'une nouvelle culture de la PJJ.

Votre rapporteur pour avis estime que ces mesures de « mise à niveau » de la PJJ –pour lesquelles est programmée la création de 179 emplois- vont dans le bon sens mais qu'elles demeurent minimales. Les préconisations de la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs et les observations, attendues à l'automne 2002, de la Cour des comptes, devraient inciter le gouvernement à prendre d'autres initiatives en ce sens.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION

ARTICLE 1^{er}

Approbation des orientations et de la programmation des moyens de la justice pour les années 2003 à 2007 figurant dans le rapport annexé

Commentaire : le présent article porte approbation des orientations et de la programmation des moyens de la justice pour les années 2003 à 2007, telles qu'elles figurent au rapport annexé.

Le présent article approuve le rapport annexé au projet de loi, dont le contenu a été présenté dans l'exposé général.

La formule d'approbation est traditionnellement utilisée dans toutes les lois de programmation et le rapport annexé, selon la technique du renvoi déjà utilisée en 1995, vient donc en discussion dans le cadre de cet article 1^{er}.

Votre rapporteur pour avis vous proposera quelques amendements de précision rédactionnelle du texte de ce rapport annexé.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi amendé.

ARTICLE 2

Programmation des crédits et des emplois sur la période 2003-2007

Commentaire : le présent article fixe à 3,65 milliards d'euros le montant global des crédits supplémentaires prévus pour la justice sur la période 2003-2007 et prévoit la création de 10.000 emplois permanents sur la période.

I. LES CRÉDITS PROGRAMMÉS

A. UNE ENVELOPPE GLOBALE DE 3,65 MILLIARDS D'EUROS

Le premier alinéa du présent article prévoit, « pour la mise en œuvre (des) orientations » figurant au rapport annexé et approuvées par l'article 1^{er}, des moyens financiers qui s'élevent à **3,65 milliards d'euros** sur les années 2003 à 2007. D'après les informations obtenues par votre rapporteur pour avis, ces montants s'entendent en **euros courants** et non pas constants.

La rédaction de l'article 2 du projet de loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure telle qu'elle ressort des débats de l'Assemblée nationale est légèrement différente de celle qui vous est proposée dans le présent article.

Votre rapporteur pour avis vous proposera **d'harmoniser les rédactions des deux projets de loi, dont l'esprit est identique**, en adoptant un amendement qui précise que cette enveloppe financière est constituée des crédits ouverts par les lois de finances¹ entre 2003 et 2007.

Ce premier alinéa précise en outre que ces moyens sont alloués « *au titre des créations d'emplois, des mesures relatives à la situation des personnels, du fonctionnement, des actions d'intervention et des équipements des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que des services chargés de l'exécution des décisions de justice* ». Cette énumération tend à couvrir l'ensemble des postes de dépenses du budget de la justice.

Elle laisse toutefois dans l'ombre l'administration centrale pour laquelle des emplois et des autorisations de programme sont pourtant programmées. Votre rapporteur pour avis vous proposera donc, dans un

¹ Pour mémoire, les lois de finances de l'année sont la loi de finances initiale, les éventuelles lois de finances rectificatives et la loi de règlement.

second amendement, d'inclure l'administration centrale dans l'énumération donnée par le premier alinéa du présent article.

B. 1,75 MILLIARD D'AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Le **deuxième alinéa** du présent article fixe le montant des autorisations de programme prévues pour l'exécution de cette programmation à 1.750 millions d'euros.

Sur cet alinéa, votre rapporteur pour avis vous présentera un **troisième amendement de nature rédactionnelle**.

III. LA BASE DE RÉFÉRENCE PEUT ÊTRE AMÉLIORÉE

Le **troisième alinéa** du présent article précise que les crédits prévus sont des crédits supplémentaires qui s'ajoutent à la reconduction annuelle des moyens ouverts en 2002 mais aussi à l'évolution du point de la fonction publique et aux effets du glissement-vieillesse-technicité sur le coût des rémunérations.

Cette précision n'était pas véritablement utile car elle est sous-entendue dans toute loi de programme. Pour la clarté du texte législatif, votre rapporteur vous proposera toutefois d'en maintenir le principe.

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des finances, a modifié le texte du projet de loi sur la sécurité intérieure afin de préciser que les « *moyens ouverts en 2002* », formule vague¹, étaient les « ***crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2002*** ».

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des finances, a également supprimé la référence à « *l'évolution du point fonction publique et aux effets du glissement-vieillesse-technicité sur le coût des rémunérations* » pour la remplacer par une référence aux crédits « *nécessaires pour faire face aux conséquences, sur le coût des rémunérations, des mesures générales d'augmentation et des ajustements pour tenir compte de la situation réelle des personnels* ». Cette rédaction a un champ plus large que la précédente (puisque la notion de mesures générales est plus large que celle d'évolution du point de la fonction publique) et est juridiquement plus précise (car la notion de glissement-vieillesse-technicité n'apparaît dans aucun texte législatif ou réglementaire).

¹ Qui recouvrait les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2002 mais aussi ceux ouverts par les lois de finances rectificatives pour 2002 et même des crédits ouverts par des lois de finances antérieures à 2001 et reportés en 2002 par des mesures réglementaires.

Votre rapporteur pour avis estime que ces précisions sont utiles, il vous proposera un **quatrième amendement** en ce sens sur le présent article.

III. 10.100 EMPLOIS BUDGÉTAIRES

Les deux derniers alinéas du présent article sont relatifs aux emplois programmés : 10.100 créations d'emplois budgétaires permanents et 580 emplois contractuels (en équivalent temps plein) pour les juges de proximité et les assistants de justice.

Ni cet article, ni le rapport annexé, ne précisent la répartition année par année de ces crédits. Le rapport annexé précise toutefois la répartition de ces crédits suivant les quatre objectifs que le gouvernement s'est fixé en matière de justice, ainsi que suivant la répartition classique du budget de la justice : services judiciaires – juridictions administratives – administration pénitentiaire – protection judiciaire de la jeunesse – administration centrale.

Répartition des crédits et des emplois par objectif

<i>En unités et millions d'euros</i>	Emplois	Dépenses ordinaires	Autorisations de programme
Objectif n° 1 - Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens	4.397	1.329	382
Objectif n° 2 - Développer l'effectivité de la réponse pénale	3.600	762	1.198
Objectif n° 3 - Traiter plus efficacement la délinquance des mineurs	1.988	423	170
Objectif n° 4 - Améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice	115	262	0
TOTAL	10.100	2.775	1.750

Répartition des crédits et des emplois programmés pour 2003-2007 par agrégat

Répartition par agrégats	Emplois	DO	AP
Services judiciaires	4.450	1.207	277
Juridictions administratives	480	114	60
Administration pénitentiaire	3.740	801	1.313
Services de la protection judiciaire de la jeunesse	1.250	293	55
Administration centrale	180	360	45
Total	10.100	2.775	1.750

L'absence de répartition dans le temps de ces crédits programmés sur cinq ans, devrait conférer une certaine **souplesse de gestion et d'appréciation** au ministère. Votre rapporteur pour avis estime que l'octroi d'une enveloppe globale de crédits assortie d'un engagement sur des résultats et d'une clause de rendez-vous au terme de la législature pour évaluer ces résultats est de bonne méthode.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi amendé.

ARTICLE 3

Soumission des marchés de conception, de construction et d'aménagement d'établissements pénitentiaires au code des marchés publics

Commentaire : Le présent article vise à soumettre les dispositions de la « loi Chalandon » relatives aux marchés de conception, de construction et d'aménagement d'établissements pénitentiaires, au droit commun des marchés publics.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE DISPOSITION LÉGISLATIVE INNOVANTE

La loi n° 87-432 relative au service public pénitentiaire, dite « loi Chalandon », du nom du garde des sceaux de l'époque avait introduit, dans son article 2, deux innovations :

1- elle permettait à l'Etat de confier à une personne ou un groupement de personnes de droit public ou privé une **mission globale portant à la fois sur la conception, la construction et l'aménagement** d'établissements pénitentiaires ;

2- elle permettait également, le cas échéant dans le cadre du même marché, de déléguer à des opérateurs publics ou privés des responsabilités en matière de **fonctionnement** des établissements¹, à l'exception des fonctions de direction, de greffe et de surveillance.

B. UN DISPOSITIF TRÈS UTILISÉ

Ce dispositif a été très utilisé.

D'abord pour le « **programme 13.000** », lancé en 1987 et désormais achevé, pour lequel 21 des 25 établissements construits ont fait application de la « loi Chalandon », les 4 autres demeurant gérés en régie directe par l'administration pénitentiaire afin de pouvoir établir des comparaisons.

¹ Les fonctions déléguées comprennent la maintenance, l'entretien, le transport, la restauration, l'hôtellerie, l'organisation du travail et de la formation professionnelle, et, jusqu'en 2001, la santé.

Ensuite, le « **programme 4.000** », lancé en 1996 et qui s'achèvera en 2003-2004, pour lequel les 6 établissements prévus auront fait application du dispositif.

Les comparaisons du coût moyen d'un détenu par journée de détention entre le parc classique et le parc à gestion mixte sont difficiles à établir. Globalement, un **surcoût de l'ordre de 8 %** pour les établissements à gestion mixte peut être constaté. Ce surcoût est semble-t-il compensé par une meilleure **qualité de prestations** dans le parc à gestion mixte.

II. LE PROJET DU GOUVERNEMENT

Dans le présent article, le gouvernement ne remet aucunement en cause le principe de l'article 2 de la « loi Chalandon ».

Au contraire, il le conforte et le « toilette » pour le soumettre au code des marchés publics.

En effet, l'un des reproches faits à ce dispositif était qu'en confiant, en un lot unique, la conception, la construction et l'aménagement des établissements pénitentiaires à des organismes privés, **il privilégiait les grandes entreprises** seules capables de répondre à cet appel d'offres.

Cette technique, dite du marché global, devait permettre

- de **gagner plusieurs années** en limitant le nombre de marchés à passer,
- et de réaliser des **économies d'échelle**.

Le présent article propose de réintégrer ce dispositif dans le droit commun, c'est à dire le code des marchés publics. Il prévoit toutefois que « *si le marché est alloti, les offres portant simultanément sur plusieurs lots pourront faire l'objet d'un jugement global* ».

Ces dispositions devraient donc permettre aux petites et moyennes entreprises de se porter plus facilement candidates à un appel d'offres concernant un établissement pénitentiaire, sans pour autant retarder la procédure.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 4

Application de la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour la construction d'établissements pénitentiaires

Commentaire : Afin d'accélérer le programme de construction d'établissements pénitentiaires, le présent article vise à appliquer la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation à la prise de possession par l'État des terrains dont l'acquisition est nécessaire aux opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires programmés dans le présent projet de loi.

I. LE DROIT EXISTANT

En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, le droit existant distingue : **une procédure normale** qui se déroule en un an à compter de la déclaration d'utilité publique ; **une procédure d'urgence**¹ qui permet, notamment, de réduire les délais de la phase indemnitaire ; et **une procédure d'extrême urgence**².

Cette dernière procédure présente **deux avantages qui en réduisent les délais de mise en oeuvre**³ :

- le pouvoir de prononcer l'envoi en possession de terrains est transféré du juge de l'expropriation à l'administration, censée être plus rapide, car directement concernée,

- l'envoi en possession de terrains peut être prononcé avant même que l'ordonnance de transfert ne soit rendue.

Cette procédure d'extrême urgence est **applicable à un nombre limité de cas** :

- aux travaux intéressant la défense nationale ;
- à la constructions d'autoroutes, de routes express, de routes nationales ou de sections nouvelles de routes nationales, de voies de chemin de fer ou d'oléoducs ;
- aux situations caractérisées par un « risque naturel majeur » ;
- aux situations caractérisées par un « risque minier ».

¹ Articles 15-4 et 15-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

² Articles 15-6 et 15-9 du même code.

³ Notons toutefois que les droits des personnes expropriées demeurent garantis par des dispositions particulières et que le Conseil constitutionnel a développé une jurisprudence qui encadre également l'utilisation de ce dispositif.

II. LE PROJET DU GOUVERNEMENT

Dans le **premier alinéa** du présent article, le gouvernement propose de permettre l'application de cette procédure d'extrême urgence « *en vue de la prise de possession immédiate par l'Etat des terrains bâtis¹ ou non bâtis dont l'acquisition est nécessaire aux opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires réalisées en application de la présente loi* ».

L'Etat pourra donc, grâce à cette procédure, prendre possession des terrains sans attendre que soit opéré le transfert de propriété par voie d'ordonnance judiciaire et que les indemnités soient fixées par le juge.

L'application de ce dispositif est **encadrée dans le temps** : le **second alinéa** du présent article prévoit que « *les décrets sur avis conforme du Conseil d'Etat (...) devront être pris au plus tard le 30 juin 1997* », soit six mois avant la fin de la présente programmation.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ Notons que l'article 5 du présent projet de loi prévoit des dispositions relatives au relogement des occupants des immeubles concernés.

ARTICLE 5

Mesures de protection des occupants

Commentaire : Le présent article fait peser sur l'Etat l'obligation de reloger préalablement les occupants qu'il aurait expropriés selon la procédure d'extrême urgence afin de construire ou d'étendre des établissements pénitentiaires prévus dans le cadre de la présente programmation.

I. LE DROIT EXISTANT

Toutes les lois qui ont ouvert ou étendu le champ la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ont prévu de **soumettre l'Etat, lorsqu'il a pris l'initiative de l'expropriation, à une obligation de relogement préalable des occupants.**

Ce sont alors les articles L. 314-1 à L. 314-8 du code de l'urbanisme qui s'appliquent :

- **l'article L. 314-1** définit les occupants (propriétaires, locataires, sous-locataires, occupants de bonne foi maintenus dans les lieux, preneurs de baux professionnels, commerciaux, artisanaux, industriels ou ruraux) ;

- **l'article L. 314-2** prévoit qu'en cas d'éviction définitive des occupants, ceux-ci bénéficient des dispositions applicables en matière d'expropriation ;

- **l'article L. 314-3** prévoit qu'en cas d'éviction provisoire des occupants, ceux-ci doivent être relogés provisoirement dans un local compatible avec leurs besoins, leurs ressources et, le cas échéant, leur activité antérieure, et satisfaisant à certaines conditions de localisation ;

- **l'article L. 314-4** prévoit le maintien sur place lorsque les travaux ne nécessitent pas l'éviction des occupants ;

- **l'article L. 314-5** prévoit un droit de priorité pour les commerçants, artisans et industriels pour l'attribution de locaux de même nature ;

- **l'article L. 314-6** précise les conditions d'indemnisation des commerçants et artisans ;

- **l'article L. 314-7** prévoit les conditions du relogement ;

- **l'article L. 314-8** prévoit les possibilités de changement d'activité pour le titulaire d'un bail commercial, industriel ou artisanal.

II. LE PROJET DU GOUVERNEMENT

L'article 4 du présent projet de loi étend la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique « *aux opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires réalisées en application de la présente loi* » qui peuvent concerner des terrains bâtis.

Le présent article prévoit donc que les dispositions du code de l'urbanisme précitées et relatives au relogement préalable des occupants seront applicables à ces opérations.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 6

Evaluation annuelle

Commentaire : le présent article prévoit que les dispositions de la loi d'orientation et de programmation relative à la justice feront l'objet d'une évaluation annuelle par une instance extérieure aux services concernés, permettant de mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs retenus et de les rapporter aux moyens engagés.

I. LE DISPOSITIF DU PRÉSENT ARTICLE

Le présent article prévoit, dans son **premier alinéa**, que les dispositions de la loi d'orientation et de programmation relative à la justice « *feront l'objet d'une évaluation annuelle par une instance extérieure aux services concernés, permettant de mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs retenus et de les rapporter aux moyens engagés* ».

Les alinéas suivants du présent article prévoient que cette évaluation portera « *notamment sur* :

- 1° *L'instauration de la justice de proximité ;*
- 2° *La réduction des délais de traitement des affaires civiles et pénales et la résorption du stock des affaires à juger ;*
- 3° *L'efficacité de la réponse pénale à la délinquance et en particulier celle des mineurs ;*
- 4° *L'effectivité de la mise à exécution des décisions de justice ;*
- 5° *Le développement de l'aide aux victimes ;*
- 6° *L'amélioration du fonctionnement et de la sécurité des établissements pénitentiaires.* »

II. L'APPRÉCIATION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE INITIATIVE LOUABLE

Le présent article constitue un engagement moral du gouvernement à évaluer les résultats de sa politique en matière de justice et à accepter d'être jugé à leur aune. C'est une nouvelle forme de responsabilité politique du gouvernement à l'égard du Parlement et des citoyens. **Cette initiative mérite d'être saluée.**

Le principe de l'évaluation des législations n'est pas neuf. Il s'est développé dans les années 1970 aux Etats-Unis puis en Europe, au départ selon un mode diffus d'évaluation permanente des législations. L'introduction dans une loi d'une obligation d'évaluation de ses effets n'est apparue qu'en 1988, avec la loi sur le RMI¹.

C'est en 1990 qu'un décret² a défini pour la première fois de façon officielle l'évaluation : « *évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés* ».

L'évaluation des politiques publiques a pris une dimension plus importante encore avec le vote de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dont les principales dispositions entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2005.

En particulier, son **article 51** prévoit que des **projets annuels de performances** pour chaque programme seront joints au projet de loi de finances de l'année et préciseront notamment « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ».

De façon symétrique, l'**article 54** de cette même loi prévoit que des **rapports annuels de performances** seront joints au projet de loi de règlement. Ils feront connaître, « *par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement : a) les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés (...)* ».

B. UNE RÉDACTION TROP FLOUE

Tout d'abord, votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'**énumération –non exhaustive- des thèmes** sur lesquels portera l'évaluation. Elle ne reprend pas les quatre axes que le gouvernement s'est lui-même fixés dans le rapport annexé et elle « oublie » manifestement des pans entiers du service public de la justice : la juridiction administrative ne sera-t-elle pas évaluée ? l'administration centrale non plus ? L'adverbe « notamment », qui précède cette énumération, n'a pas rassuré votre rapporteur pour avis quant à l'exhaustivité de l'évaluation qui sera menée sur le fondement de cet article.

¹ Loi du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

² Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

Mais c'est surtout le caractère flou et peu contraignant de la formulation choisie par le gouvernement qui déçoit quelque peu votre rapporteur pour avis. Quelle est cette « instance extérieure aux services concernés » ? Pourquoi le Parlement n'était-il pas bénéficiaire de l'information produite par l'évaluation ?

Or, si ce dispositif d'évaluation doit préfigurer l'application de la loi organique relative aux finances publiques et notamment ses articles 51 et 54, il importe qu'il constitue **une démarche forte, à la hauteur des enjeux de la loi organique qu'il contribuera à crédibiliser**. S'il propose, en revanche, une évaluation « au rabais », c'est toute la démarche de la loi organique qui risque d'en pâtir.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les propositions de votre commission s'appuient, pour des raisons évidentes **d'homogénéité entre les deux projets de loi jumeaux** que sont le présent projet de loi et le projet de loi relatif à la sécurité intérieure, sur l'excellent travail fait à l'Assemblée nationale sur ce second texte, à l'initiative de sa commission des finances, et en particulier de **notre collègue député Alain Joyandet, rapporteur pour avis**.

A. LES PROPOSITIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue rapporteur pour avis de la commission des finances sur le projet de loi relatif à la sécurité intérieure, un amendement procédant à une réécriture complète de l'article 5 de ce projet de loi, qui était rédigé en des termes proches du présent article.

Notre collègue député Alain Joyandet estimait que « *la rédaction retenue n'apparaissait pas satisfaisante* », à plusieurs titres :

- **elle ne mentionnait pas le Parlement** comme destinataire privilégié des résultats de l'évaluation, contrairement à la « *logique profonde* » de la nouvelle loi organique ;

- elle s'en tenait à l'évaluation des résultats obtenus et **ignorait le suivi de la mise en œuvre de la loi elle-même**.

Il a donc proposé une nouvelle rédaction pour cet article qui demande :

1- jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi organique, la **présentation annuelle, par le gouvernement au Parlement, des objectifs de performances** assignés à la gendarmerie et à la police nationales ; cette présentation sera jointe au projet de loi de finances initiale ; elle préfigurera les futurs projets de performances ;

2- jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 54 de la loi organique, une **communication annuelle du gouvernement au Parlement sur les résultats obtenus au regard de ces objectifs** ; ces résultats seront évalués chaque année par une instance extérieure aux services concernés ; cette communication aura lieu à l'occasion de la présentation du projet de loi de règlement ; elle préfigurera les futurs rapports de performances ;

3- à compter de 2003, un **rapport annuel du gouvernement au Parlement sur l'exécution de la loi** d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure ; ce rapport sera déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat, avant le début de chaque session ordinaire ; il s'agit là d'un rapport traditionnel sur l'exécution d'une loi de programme, qui est différent par nature de l'évaluation des politiques publiques.

B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur pour avis partage les réserves formulées par notre collègue député Alain Joyandet sur la rédaction initiale de cet article relatif à l'évaluation.

1. Une rédaction proche de celle de l'Assemblée nationale

Afin de crédibiliser la démarche de la loi organique, il convient en effet d'anticiper de façon forte l'application des articles 51 et 54.

Votre rapporteur pour avis vous présentera donc un **amendement de réécriture globale du présent article qui adapte au budget de la justice la rédaction proche de celle proposée par l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la sécurité intérieure.**

2. Une application anticipée de ces dispositions de la loi organique au secteur de la justice nécessitera de gros efforts

Cette application anticipée aux secteurs de la sécurité et de la justice ne sera pas inintéressante pour les autres ministères qui auront à s'y soumettre dans quelques années. Elle permettra en effet d'affiner la méthodologie de l'évaluation. Il sera en outre particulièrement intéressant de commencer d'insuffler une telle « culture du résultat » dans des secteurs régaliens, où cette idée peut paraître suspecte.

Selon M. Henri Guillaume¹, inspecteur des finances, la meilleure défense du service public, c'est d'établir de véritables priorités et de ne pas dissimuler de dysfonctionnements. **Votre rapporteur pour avis souscrit entièrement à cette démarche de transparence et d'effort.**

Votre rapporteur pour avis est conscient des efforts rapides qui seront demandés au ministère de la justice pour remplir les obligations qui seront posées par le présent article. Il souligne en outre que ces obligations sont toutefois moins fortes que celles qui seront demandées dans le cadre des articles 51 et 54 de la loi organique.

Le ministère de la justice, qui n'avait prévu de réaliser ses « esquisses de **programmes** » qu'au second semestre 2002, devra donc accélérer leur mise à niveau pour appliquer ce nouveau dispositif. Il devra ensuite, pour chacun de ses programmes, fixer des **objectifs précis** et produire de l'information permettant de mesurer les **résultats** de son action.

Cela nécessitera la **poursuite de l'amélioration des outils statistiques** du ministère.

Les indicateurs de résultats existants² devront être améliorés pour **qu'au-delà de la seule mesure de moyens ou de produits** (mesures suivies par agent, nombre d'affaires jugées par magistrat, nombre de places de prison, etc.), de véritables **indicateurs de performances** puissent être dégagés. Ils mesureront **les effets de l'action des services de la justice** : soit leur efficacité socio-économique, soit la qualité du service qui est rendu aux usagers³, soit, enfin, l'efficacité de la gestion qui est menée.

¹ Dans un ouvrage à paraître en septembre 2002, « Gestion publique : l'Etat et la performance », Presses de Sciences-Po, Dalloz, collection « Amphithéâtre ».

² dont on a déjà une préfiguration dans les bleus budgétaires.

³ Ainsi, au Royaume-Uni, le Court Service, agence en charge des juridictions, a des objectifs chiffrés sur l'appréciation qu'ont les usagers de la qualité du service qu'elle rend (cité par Henri Guillaume dans l'ouvrage précité).

Enfin, il ne faudra pas oublier d'opérer un **audit initial du système de mesure**¹.

3. A quoi servira une telle évaluation ?

Tout d'abord à l'information du Parlement et des citoyens. Pour achever de crédibiliser la démarche, il faudra donc que les parlementaires s'approprient les informations qu'elle produira et fassent preuve d'un plus grand intérêt pour la mesure des résultats au regard des moyens alloués. A terme, ces évaluations pourraient servir pour améliorer la transparence du débat budgétaire en permettant d'alimenter la négociation budgétaire et, le cas échéant, d'établir des budgets différents selon le niveau de performance retenu.

Mais l'évaluation doit surtout servir à améliorer l'efficacité de la justice pour un coût donné : c'est un enjeu capital de la réussite de la réforme de l'Etat.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi amendé.

¹ *ainsi que des vérifications régulières des mesures de résultats. Le Comité interministériel à la réforme de l'Etat du 15 novembre 2001 a décidé la mise en place d'un comité interministériel d'audit pour auditer la pertinence et la fiabilité des systèmes de mesure des résultats des ministères. Ce comité élaborera un cadre méthodologique, programmera les audits et leurs opérateurs.*

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 6

Expérimentation

Commentaire : le présent article additionnel tend à autoriser des expérimentations portant sur l'organisation judiciaire.

Dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, avait précisé sa méthode en matière de démocratie locale : **concertation, pragmatisme et expérimentation.**

I. TESTER, AJUSTER, CONVAINCRE ET ÉTENDRE

Votre rapporteur pour avis partage les grands axes de cette méthode, et en particulier celui relatif à l'expérimentation qu'il appelle de ses vœux en matière de justice.

En effet, les réformes sur les juridictions judiciaires ne doivent pas être toutes imposées, du jour au lendemain, « depuis Paris », sauf à créer des situations de blocage.

Au contraire, l'expérimentation devrait permettre de tester, en douceur, de nouvelles méthodes qui ne font pas encore l'unanimité ou qui paraissent inadaptées à telle ou telle partie du territoire en raison de ses spécificités géographiques, historiques ou culturelles.

A l'issue de quelques années d'expérimentation, une évaluation pourrait en tirer les enseignements et, après une nouvelle phase de concertations et d'ajustements, prévoir éventuellement son extension à l'ensemble du territoire.

C'est pourquoi, pour donner plus de souplesse dans l'organisation des juridictions judiciaires, votre rapporteur pour avis vous propose un amendement permettant des **expérimentations en matière d'organisation judiciaire**. Celles-ci devront être fondées sur **le volontariat**, des juridictions concernées, des barreaux, des collectivités locales.

II. UN ENCADREMENT STRICT POUR ASSURER LE RESPECT DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ

La pratique de l'expérimentation doit toutefois être encadrée car, en prévoyant une application d'un droit différent sur différentes parties du territoire, elle pourrait porter atteinte au principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi.

Le Conseil d'Etat puis le Conseil constitutionnel ont fixé les conditions de la légalité de son utilisation :

1- l'expérimentation doit être **limitée dans le temps**

2- **l'application générale** du nouveau système doit être l'objectif à terme

3- le législateur doit « *définir précisément la nature et la portée des expérimentations (...)* » (DC n° 93-322 du 28 juillet 1993).

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis vous propose un dispositif :

1- qui expire le **30 décembre 1997**, à l'issue de la programmation prévue dans le présent projet de loi

2- qui vise à « *promouvoir une organisation rationnelle des implantations et d'optimiser l'emploi des ressources humaines et budgétaires affectées à la justice* »

3- qui soumet les projets d'expérimentation à **l'agrément** de « *l'autorité compétente de l'Etat* » et prévoit que les modalités de son application seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 juillet 2002 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Hubert Haenel sur le projet de loi n° 362 (2001-2002) d'orientation et de programmation pour la justice.

A l'article premier (rapport annexé), la commission a adopté trois amendements de précision rédactionnelle.

A l'article 2, la commission a adopté deux amendements d'harmonisation rédactionnelle avec le projet de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, et deux amendements de précision rédactionnelle.

A l'article 6, la commission a adopté un amendement d'harmonisation rédactionnelle avec le projet de loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure.

Après l'article 6, la commission a adopté un article additionnel visant à permettre des expérimentations en matière d'organisation judiciaire.

Au terme de cet examen, la commission a émis, sous réserve de l'adoption de ses amendements, un avis favorable sur les dispositions du projet de loi relatives à la programmation.

AMENDEMENTS DÉPOSÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° 1

ARTICLE 1ER
(rapport annexé)

Dans la dernière phrase du dernier alinéa du III du rapport annexé à cet article, après la somme :

423 MEuros

insérer les mots :

en dépenses ordinaires

Amendement n° 2

ARTICLE 1ER
(rapport annexé)

Dans le troisième alinéa du 3- du IV du rapport annexé à cet article, après la somme :

262 MEuros

insérer les mots :

en dépenses ordinaires

Amendement n° 3

ARTICLE 1ER
(rapport annexé)

Dans les quatre derniers alinéas du rapport annexé à cet article, remplacer (quatre fois) les mots :

de fonctionnement

par les mots :

ordinaires

Amendement n° 4

ARTICLE 2

Rédiger ainsi le début du premier alinéa de cet article :

Les crédits nécessaires à la mise en oeuvre des orientations figurant dans le rapport annexé à la présente loi, qui seront ouverts par les lois de finances entre 2003 et 2007, sont fixés à 3,65 milliards d'euros. Ils couvrent le coût des créations d'emplois ...

Amendement n° 5

ARTICLE 2

Dans le premier alinéa de cet article, après les mots :

et des équipements

insérer les mots :

de l'administration centrale du ministère de la justice,

Amendement n° 6

ARTICLE 2

A la fin du deuxième alinéa de cet article, supprimer les mots :

en masse

Amendement n° 7

ARTICLE 2

Rédiger ainsi la fin du troisième alinéa de cet article :

... la reconduction annuelle des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2002 et à ceux nécessaires pour faire face aux conséquences, sur le coût des rémunérations, des mesures générales d'augmentation et des ajustements pour tenir compte de la situation réelle des personnels.

Amendement n° 8

ARTICLE 6

Rédiger comme suit cet article :

Dans le cadre de la présentation du projet de loi de finances initiale et jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, le Gouvernement présentera au Parlement les objectifs de performances assignés à la justice.

Les résultats obtenus au regard de ces objectifs seront évalués chaque année et feront l'objet, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 précitée, d'une communication au Parlement à l'occasion de la présentation du projet de loi de règlement.

A compter de 2003, le Gouvernement déposera également chaque année sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat, avant l'ouverture de la session ordinaire, un rapport sur l'exécution de la présente loi.

Amendement n° 9

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 6

Après l'article 6, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- Jusqu'au 30 décembre 2007, des actions expérimentales peuvent être menées dans le domaine de la justice judiciaire, en vue de promouvoir une organisation plus rationnelle des implantations et d'optimiser l'emploi des ressources humaines et budgétaires affectées à la justice. Ces actions consistent à mettre en œuvre des réformes de l'organisation judiciaire. Les projets d'expérimentation sont agréés par l'autorité compétente de l'État, compte tenu de leur intérêt.

II.- Pour la mise en œuvre des actions décrites au I, il peut être dérogé aux dispositions du Code de l'organisation judiciaire.

III.- Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

ANNEXES

Annexe n° 1 :

Calendrier des créations d'emplois pour les services judiciaires

Annexe n° 2 :

Liste des commissions administratives auxquelles participent les magistrats

Créations d'emplois - PLF 2003

	Magistrats Nb emplois	Fonctionnaires Nb emplois	Contractuels Nb emplois	TOTAL	Taux de réalisation de la loi de programme (en %)
I - Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens					
A. Permettre à la justice de faire face à l'accroissement de ses charges et au développement de ses missions					
1. Réduire les délais de traitement des affaires civiles et pénales	157	389		546	17
2. Maîtriser les politiques publiques appelant l'intervention de l'autorité judiciaire	7	7		14	20
B. Rapprocher la justice du citoyen et créer une véritable justice de proximité		95		95	45
C. Développer l'efficacité de l'administration judiciaire		32	19	51	17
D. Equipement et fonctionnement					
TOTAL I	164	523	19	706	19
II - Développer l'effectivité de la réponse pénale					
B. Mettre en place les conditions d'un traitement judiciaire rénové de la réponse pénale	38	38		76	19
TOTAL II	38	38		76	19
III - Traiter plus efficacement la délinquance des mineurs					
B. Développer la prévention de la récidive	12	84		96	51
TOTAL III	12	84		96	51
IV - Améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice		16		16	14
TOTAL IV		16		16	14
TOTAL LOI DE PROGRAMME	214	661	19	894	20

Créations d'emplois - PLF 2004

	Magistrats Nb emplois	Fonctionnaires Nb emplois	Contractuels Nb emplois	TOTAL	Taux de réalisation de la loi de programme (en %)
I - Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens					
A. Permettre à la justice de faire face à l'accroissement de ses charges et au développement de ses missions					
1. Réduire les délais de traitement des affaires civiles et pénales	128	525		653	38
2. Maîtriser les politiques publiques appelant l'intervention de l'autorité judiciaire	7	7		14	40
B. Rapprocher la justice du citoyen et créer une véritable justice de proximité		29		29	59
C. Développer l'efficacité de l'administration judiciaire		52	12	64	38
D. Equipement et fonctionnement					
TOTAL I	135	613	12	760	39
II - Développer l'effectivité de la réponse pénale					
B. Mettre en place les conditions d'un traitement judiciaire rénové de la réponse pénale	38	46		84	39
TOTAL II	38	46		84	39
III - Traiter plus efficacement la délinquance des mineurs					
B. Développer la prévention de la récidive	12	12		24	64
TOTAL III	12	12		24	64
IV - Améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice		25		25	36
TOTAL IV		25		25	36
TOTAL LOI DE PROGRAMME	185	696	12	893	40

Créations d'emplois - PLF 2004

	Magistrats Nb emplois	Fonctionnaires Nb emplois	Contractuels Nb emplois	TOTAL	Taux de réalisation de la loi de programme (en %)
I - Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens					
A. Permettre à la justice de faire face à l'accroissement de ses charges et au développement de ses missions					
1. Réduire les délais de traitement des affaires civiles et pénales	128	525		653	38
2. Maîtriser les politiques publiques appelant l'intervention de l'autorité judiciaire	7	7		14	40
B. Rapprocher la justice du citoyen et créer une véritable justice de proximité		29		29	59
C. Développer l'efficacité de l'administration judiciaire		52	12	64	38
D. Equipement et fonctionnement					
TOTAL I	135	613	12	760	39
II - Développer l'effectivité de la réponse pénale					
B. Mettre en place les conditions d'un traitement judiciaire rénové de la réponse pénale	38	46		84	39
TOTAL II	38	46		84	39
III - Traiter plus efficacement la délinquance des mineurs					
B. Développer la prévention de la récidive	12	12		24	64
TOTAL III	12	12		24	64
IV - Améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice		25		25	36
TOTAL IV		25		25	36
TOTAL LOI DE PROGRAMME	185	696	12	893	40

Créations d'emplois - PLF 2005

	Magistrats Nb emplois	Fonctionnaires Nb emplois	Contractuels Nb emplois	TOTAL	Taux de réalisation de la loi de programme (en %)
I - Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens					
A. Permettre à la justice de faire face à l'accroissement de ses charges et au développement de ses missions					
1. Réduire les délais de traitement des affaires civiles et pénales	128	525		653	59
2. Maîtriser les politiques publiques appelant l'intervention de l'autorité judiciaire	7	7		14	60
B. Rapprocher la justice du citoyen et créer une véritable justice de proximité		29		29	73
C. Développer l'efficacité de l'administration judiciaire		51	11	62	59
D. Equipement et fonctionnement					
TOTAL I	135	612	11	758	60
II - Développer l'effectivité de la réponse pénale					
B. Mettre en place les conditions d'un traitement judiciaire rénové de la réponse pénale	38	46		84	60
TOTAL II	38	46		84	60
III - Traiter plus efficacement la délinquance des mineurs					
B. Développer la prévention de la récidive	12	12		24	77
TOTAL III	12	12		24	77
IV - Améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice		25		25	57
TOTAL IV		25		25	57
TOTAL LOI DE PROGRAMME	185	696	11	891	60

Créations d'emplois - PLF 2006

	Magistrats Nb emplois	Fonctionnaires Nb emplois	Contractuels Nb emplois	TOTAL	Taux de réalisation de la loi de programme (en %)
I - Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens					
A. Permettre à la justice de faire face à l'accroissement de ses charges et au développement de ses missions					
1. Réduire les délais de traitement des affaires civiles et pénales	127	525		652	79
2. Maîtriser les politiques publiques appelant l'intervention de l'autorité judiciaire	7	7		14	80
B. Rapprocher la justice du citoyen et créer une véritable justice de proximité		29		29	87
C. Développer l'efficacité de l'administration judiciaire		51	11	62	79
D. Equipement et fonctionnement					
TOTAL I	134	612	11	757	80
II - Développer l'effectivité de la réponse pénale					
B. Mettre en place les conditions d'un traitement judiciaire rénové de la réponse pénale	38	45		83	80
TOTAL II	38	45		83	80
III - Traiter plus efficacement la délinquance des mineurs					
B. Développer la prévention de la récidive	11	11		22	88
TOTAL III	11	11		22	88
IV - Améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice		25		25	79
TOTAL IV		25		25	79
TOTAL LOI DE PROGRAMME	183	693	11	887	80

Créations d'emplois - PLF 2007

	Magistrats Nb emplois	Fonctionnaires Nb emplois	Contractuels Nb emplois	TOTAL	Taux de réalisation de la loi de programme (en %)
I - Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens					
A. Permettre à la justice de faire face à l'accroissement de ses charges et au développement de ses missions					
1. Réduire les délais de traitement des affaires civiles et pénales	127	525		652	100
2. Maîtriser les politiques publiques appelant l'intervention de l'autorité judiciaire	7	7		14	100
B. Rapprocher la justice du citoyen et créer une véritable justice de proximité		28		28	100
C. Développer l'efficacité de l'administration judiciaire		51	11	62	100
D. Equipement et fonctionnement					
TOTAL I	134	611	11	756	100
II - Développer l'effectivité de la réponse pénale					
B. Mettre en place les conditions d'un traitement judiciaire rénové de la réponse pénale	38	45		83	100
TOTAL II	38	45		83	100
III - Traiter plus efficacement la délinquance des mineurs					
B. Développer la prévention de la récidive	11	11		22	100
TOTAL III	11	11		22	100
IV - Améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice		24		24	100
TOTAL IV		24		24	100
TOTAL LOI DE PROGRAMME	183	691	11	885	100

Créations d'emplois - Loi de programme

	Magistrats Nb emplois	Fonctionnaires Nb emplois	Contractuels Nb emplois	TOTAL
I - Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens				
A. Permettre à la justice de faire face à l'accroissement de ses charges et au développement de ses missions				
1. Réduire les délais de traitement des affaires civiles et pénales	667	2 489		3 156
2. Maîtriser les politiques publiques appelant l'intervention de l'autorité judiciaire	35	35		70
B. Rapprocher la justice du citoyen et créer une véritable justice de proximité		210		210
C. Développer l'efficacité de l'administration judiciaire		237	64	301
D. Equipement et fonctionnement				
TOTAL I	702	2 971	64	3 737
II - Développer l'effectivité de la réponse pénale				
B. Mettre en place les conditions d'un traitement judiciaire rénové de la réponse pénale	190	220		410
TOTAL II	190	220		410
III - Traiter plus efficacement la délinquance des mineurs				
B. Développer la prévention de la récidive	58	130		188
TOTAL III	58	130		188
IV - Améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice		115		115
TOTAL IV	950	115		115
TOTAL LOI DE PROGRAMME	183	3 436	64	4 450

Annexe n° 2 :

Liste des commissions administratives auxquelles participent les magistrats

Magistrats de l'ordre judiciaire

(participation aux travaux de diverses commissions)

4541. – 4 mai 1989. – **M. Hubert Haenel** demande à **M. le garde des sceaux**, ministre de la justice, de bien vouloir lui communiquer la liste des organismes administratifs de toute nature auxquels participent ès qualités des magistrats, de façon permanente ou occasionnelle, sans que cette participation soit directement impliquée par leurs fonctions juridictionnelles.

Réponse. – Les organismes administratifs auxquels participent des magistrats de l'ordre judiciaire peuvent être regroupés selon les catégories suivantes : A. – Chambres, conseils ou commissions de discipline : 1. Chambre régionale de discipline des architectes. 2. Chambre régionale de discipline des commissaires aux comptes. 3. Chambre régionale de discipline du conseil régional de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés. 4. Chambre de discipline du conseil régional de l'ordre des pharmaciens. 5. Chambre de discipline du conseil régional de l'ordre des vétérinaires. 6. Conseil de discipline de la fonction publique territoriale. 7. Commission disciplinaire des hôpitaux. 8. Commission nationale de discipline des membres des tribunaux de commerce. B. – Commissions électorales : 1. Commissions de propagande pour l'élection des députés, des sénateurs, des conseillers régionaux, des conseillers généraux et des conseillers municipaux. 2. Commissions de contrôle des opérations de vote pour l'élection des députés, des conseillers régionaux, des conseillers généraux, des conseillers municipaux et du Président de la République. 3. Commission locale de contrôle de la campagne électorale pour l'élection du Président de la République. 4. Bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs. 5. Commission de recensement général des votes pour l'élection des députés, des conseillers régionaux et du Président de la République. 6. Commission de vérification des campagnes audiovisuelles en vue des élections. 7. Commission départementale de réclamation contre la liste pour l'élection aux chambres d'agriculture. 8. Commission de propagande électorale pour les élections aux chambres d'agriculture. 9. Commission de contrôle des opérations de vote pour les élections aux conseils de prud'hommes. 10. Commission de contrôle des opérations de vote pour les élections aux tribunaux paritaires de baux ruraux et aux commissions consultatives paritaires départementales de baux ruraux 11. Commission de contrôle des opérations de vote pour l'élection des juges des tribunaux de commerce. 12. Commission chargée de dresser la liste électorale pour les sélections des juges consulaires (En Alsace-Moselle et en cas de création d'un tribunal de commerce). 13. Commission chargée de dresser la liste électorale pour les élections des délégués consulaires et des membres des chambres de commerce et d'industrie. C. – Conseils : 1. Conseil d'administration du centre de formation professionnelle des avocats. 2. Conseil d'administration du centre de formation professionnelle aux fonctions de notaire. 3. Conseil d'administration de l'école de notariat. 4. Conseil d'administration de l'institut régional de formation des travailleurs sociaux et de recherches sociales. 5. Conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance. 6. Conseil d'administration de l'établissement d'hospitalisation public national de Fresnes. 7. Conseil départemental de la protection de l'enfance. 8. Conseil départemental près le service départemental de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre. 9. Conseil d'administration de l'office départemental des anciens combattants et victimes de guerre. 10. Conseil de famille des pupilles de guerre. 11. Conseil national de l'ordre des pharmaciens. 12. Conseil national de l'ordre des médecins. 13. Conseil de l'ordre des chirurgiens-dentistes. 14. Conseil des impôts. 15. Conseil de

la concurrence. 16. Conseil supérieur des français à l'étranger. 17. Conseil de l'organisation judiciaire. 18. Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire. D. – Jurys de concours et d'examens : 1. Jury de l'examen d'entrée au centre de formation professionnelle des avocats. 2. Jury du certificat d'aptitude à la profession d'avocat. 3. Jury de l'examen d'aptitude aux fonctions de courtier assermenté. 4. Jury du certificat d'études juridiques du diplôme d'études comptables supérieures (D.E.C.S.). 5. Jury du diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé.

6. Jury de l'examen professionnel d'huissier de justice. 7. Jury de l'examen d'aptitude aux fonctions de notaire. 8. Jury de l'examen de premier clerc de notaire. 9. Jury de l'examen pour le diplôme du premier cycle de l'école de notariat. 10. Jury du concours d'enquêteur de police. 11. Jury du concours d'inspecteur de police. 12. Jury du concours de commissaire de police. 13. Commission spéciale de sélection des commissaires de police recrutés au choix. 14. Jury du concours de recrutement des magistrats des tribunaux administratifs. 15. Jury du concours des assistantes sociales. 16. Jury du concours de recrutement des élèves sous-directeurs de l'administration pénitentiaire. 17. Jury du concours des élèves éducateurs de l'administration pénitentiaire. 18. Jury du concours des élèves surveillants de l'administration pénitentiaire. 19. Jurys des concours de recrutement des personnels administratifs de l'administration pénitentiaire. 20. Jury du concours d'accès à l'école nationale de la magistrature. E. - Commissions diverses : 1. Commission d'admission à l'aide sociale. 2. Commission départementale d'aide sociale. 3. Commission pédagogique interrégionale relative à la compétence des délégués à la tutelle aux prestations sociales. 4. Commission régionale d'animation pour le perfectionnement des directeurs d'établissements publics et privés pour mineurs handicapés. 5. Commission d'autorisation d'emploi des enfants dans les spectacles. 6. Commission départementale de contrôle de l'emploi obligatoire des mutilés de guerre. 7. Commission départementale des travailleurs handicapés. 8. Commission régionale des institutions sociales et médico-sociales. 9. Commission régionale de l'hospitalisation. 10. Commission départementale de la médaille de la famille française. 11. Commission départementale des tutelles aux prestations sociales. 12. Commission supérieure des maladies professionnelles. 13. Commission d'assistance judiciaire (en matière de contentieux de la Sécurité sociale). 14. Président du bureau central de tarification (maladies et accidents professionnels dans l'agriculture). 15. Commission nationale technique de la Sécurité sociale. 16. Commission de surveillance des établissements pénitentiaires. 17. Commission départementale de lutte contre la prostitution. 18. Commission de conciliation des rapatriés. 19. Commission du contentieux de l'indemnisation des rapatriés. 20. Commission sociale centrale des rapatriés. 21. Commission régionale de remise et d'aménagement des prêts aux rapatriés. 22. Commission de séjours des étrangers. 23. Commission d'expulsion des étrangers. 24. Comité consultatif de l'interdiction de séjour. 25. Commission de recours des réfugiés (magistrats-rapporteurs). 26. Commission régionale de dispense du service national. 27. Commission juridictionnelle du service national. 28. Commission départementale d'aménagement foncier. 29. Commission communale d'aménagement foncier. 30. Commission consultative compétente en matière d'association foncière urbaine. 31. Commission consultative paritaire départementale des baux ruraux. 32. Commission consultative paritaire régionale des baux ruraux. 33. Commission départementale de conciliation fiscale. 34. Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes. 35. Commission des infractions fiscales. 36. Comité consultatif du ministère de l'économie et des finances. 37. Commission des opérations de bourse. 38. Commission administrative régionale. 39. Commission chargée de donner un avis sur les demandes d'autorisations spéciales d'importation de produits pétroliers. 40. Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements. 41. Commission d'examen des réclamations des élections au comité technique départemental des transports. 42. Commission des sanctions administratives (transports). 43. Commission des dommages de guerre de Paris. 44. Comité de protection des obtentions végétales. 45. Commission régionale de l'inscription sur la liste des commissaires aux comptes. 46. Commission régionale chargée de l'établissement de la liste des mandataires-liquidateurs. 47. Commission nationale chargée de l'établissement de la liste des administrateurs

judiciaires. 48. Commission régionale d'évaluation de l'indemnité des greffiers titulaires de charge. 49. Commission d'évaluation des offices d'huissier. 50. Commission de répartition des indemnités de création et de suppression des offices de notaire. 51. Commission régionale d'indemnisation des professions judiciaires. 52. Commission régionale d'indemnisation des greffiers des tribunaux de commerce. 53. Commission supérieure des tarifs des professions judiciaires. 54. Commission nationale chargée de proposer des candidats pour les offices de greffiers des tribunaux de commerce. 55. Commission des périodiques.

56. Commission paritaire des publications et agences de presse. 57. Commission de contrôle des films cinématographiques. 58. Commission de surveillance des publications destinées à la jeunesse. 59. Commission consultative des archives audiovisuelles de la justice. 60. Commission relative aux droits d'auteur et aux droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle. 61. Commissions consultatives concernant les annonces judiciaires et légales. 62. Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels. 63. Commission des sondages. 64. Commission chargée de contrôler la transparence financière de la vie politique. 65. Commission supérieure de codification. 66. Commission d'habilitation des officiers de police judiciaire. 68. Commission nationale de l'informatique et des libertés. 69. Comité consultatif de libération conditionnelle. 70. Commission consultative sur la situation des enfants en bas-âge dont la mère est détenue. 71. Commission supérieure d'arbitrage (conflits du travail).