

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 31

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Hubert HAENEL

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; 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* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; 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, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
CHAPITRE PREMIER : LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE BUDGET POUR 2002	9
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	9
II. LES GRANDS SECTEURS	10
A. LES SERVICES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	10
1. <i>La hausse des effectifs</i>	11
2. <i>Des moyens matériels en augmentation</i>	13
3. <i>Des crédits d'équipement en hausse</i>	16
B. LES SERVICES JUDICIAIRES	16
1. <i>La poursuite de la hausse des effectifs</i>	17
2. <i>La réforme du statut des magistrats</i>	18
3. <i>Des moyens de fonctionnement en progression</i>	20
4. <i>Des crédits d'intervention en hausse</i>	23
5. <i>Une baisse des crédits en matière d'équipement sans conséquence sur le programme pluriannuel d'équipement</i>	25
C. LES SERVICES PÉNITENTIAIRES	27
1. <i>Une augmentation des crédits de personnel</i>	27
2. <i>Une progression des moyens matériels</i>	29
3. <i>L'absence de visibilité du programme immobilier pénitentiaire</i>	32
D. LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	36
1. <i>La poursuite du renforcement des effectifs</i>	37
2. <i>La baisse des dépenses de fonctionnement</i>	38
3. <i>Les mesures en faveur de l'équipement</i>	40
E. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	40
1. <i>Une augmentation des effectifs</i>	41
2. <i>Les moyens de fonctionnement en légère hausse</i>	41
3. <i>La poursuite des travaux d'équipement</i>	42
III. PRÉSENTATION DES ARTICLES RATTACHÉS AU PROJET DE LOI DE FINANCES	42
A. ARTICLE 74 : AIDE À L'INTERVENTION DE L'AVOCAT POUR L'ASSISTANCE AUX DÉTENUS AU COURS DES PROCÉDURES DISCIPLINAIRES	42
B. ARTICLE 75 : MODIFICATION DES MODALITÉS D'AVANCE DES FRAIS DE JUSTICE PAR LE TRÉSOR PUBLIC DANS LE CADRE DE PROCÉDURES COLLECTIVES	43
C. ARTICLE 76 : PARTICIPATION DES BARREAUX AU FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES AVOCATS	45

CHAPITRE II: L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS	48
I. L'ÉVOLUTION DE L' ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS	48
A. L'ACTIVITÉ JUDICIAIRE CIVILE	48
1. <i>Les tribunaux de grande instance : une baisse de l'activité depuis 1997</i>	48
2. <i>Les tribunaux d'instance : l'interruption de la baisse d'activité depuis 1999</i>	50
3. <i>La baisse de l'activité des conseils de prud'hommes</i>	51
4. <i>L'augmentation de l'activité des juridictions commerciales</i>	52
5. <i>La baisse de l'activité des cours d'appel</i>	53
6. <i>La hausse de l'activité de la Cour de cassation</i>	54
B. L'ACTIVITÉ JUDICIAIRE PÉNALE	55
1. <i>La légère hausse de l'activité des tribunaux correctionnels</i>	55
2. <i>La légère hausse de l'activité des tribunaux de police</i>	55
3. <i>La diminution de l'activité des cours d'assises</i>	56
4. <i>La diminution du stock des affaires des cours d'appel</i>	57
5. <i>L'activité pénale de la Cour de cassation</i>	57
C. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	58
1. <i>Les tribunaux administratifs : une diminution du stock d'affaires</i>	58
2. <i>Les cours administratives d'appel : l'explosion du nombre d'affaires en attente de jugement</i>	59
3. <i>Le Conseil d'Etat : une confirmation de l'augmentation du nombre d'affaires nouvelles ?</i>	60
II. LA NÉCESSITÉ DE SIGNER UN CONTRAT DE JURIDICTION AVEC LA COUR DE CASSATION	61
A. LES BESOINS EN RESSOURCES HUMAINES	62
B. LES BESOINS EN LOCAUX	62
C. LA NÉCESSITÉ DE RÉGULER LE CONTENTIEUX	64
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	65
EXAMEN EN COMMISSION	67
ANNEXE : RÉPONSES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE AUX QUESTIONS POSÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SUITE AUX REMARQUES DE LA COUR DES COMPTES DANS SON RAPPORT SUR LA FONCTION PUBLIQUE	71

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. la recherche d'une plus grande transparence dans la gestion du personnel

Chaque année, votre rapporteur dénonce le manque de transparence qui affecte la gestion des personnels du ministère de la justice et particulièrement ceux de l'administration centrale. En effet, celle-ci ne dispose pas des effectifs nécessaires à l'exercice de ses missions. En conséquence, elle est obligée de «puiser» dans les effectifs des services déconcentrés par le biais de mises à disposition. Or, ce système est critiquable à plusieurs égards.

D'une part, il ne permet pas d'avoir un aperçu correct des effectifs des différents services du ministère de la justice puisqu'il entraîne un décalage entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels.

D'autre part, il s'avère défavorable pour les services concernés. Le service « dégarni » ne peut pas demander de création de poste pour compenser les mises à disposition puisque les postes ne sont pas vacants. Quant au service dans lequel est affecté le personnel mis à disposition, il ne peut pas non plus réclamer de création de postes car toute demande en ce sens est analysée non pas à partir des effectifs théoriques, mais des effectifs réels. Les mises à disposition aboutissent ainsi à une impasse en matière de gestion du personnel.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur se félicite de l'effort engagé cette année par la Chancellerie pour limiter le nombre des mises à disposition par le transfert de 59 emplois des services déconcentrés vers l'administration centrale. Cet effort doit maintenant être poursuivi : à l'heure actuelle, plus de 450 personnes sont mises à disposition de l'administration centrale.

2. La création d'une agence pour la maîtrise d'ouvrage et de travaux d'équipement

Le décret n° 2001-798 du 31 août 2001 a créé l'agence pour la maîtrise d'ouvrage et de travaux d'équipement. Il s'agit d'un établissement public administratif qui doit se substituer à la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement et qui a vocation à gérer un important programme de travaux concernant aussi bien les services judiciaires que l'administration pénitentiaire.

Votre rapporteur se félicite de la création de cet établissement public et souhaite rappeler qu'elle s'inspire de la solution proposée par la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les maisons d'arrêt. Celle-ci avait suggéré la création d'une « agence pénitentiaire », structure publique qui gérerait de manière autonome le patrimoine pénitentiaire et aurait en charge à la fois les dépenses d'investissement et les dépenses d'entretien. Il convient de rappeler que ces dernières sont étroitement liées. En effet, l'insuffisance récurrente des dépenses de titre III (les services de la Chancellerie évaluent à 305 millions d'euros (15 milliards de francs) le déficit de maintenance sur les quinze dernières années) conduit à réaliser à une fréquence anormalement élevée de gros travaux d'entretien dont les dépenses sont supportées au titre V.

Votre rapporteur s'interroge en revanche sur l'opportunité de charger cette agence de la gestion des crédits pour les dépenses de construction et d'entretien des services judiciaires et de l'administration pénitentiaire. Dans la mesure où ces deux directions doivent engager simultanément d'importants travaux de construction dans les prochaines années, il s'inquiète des arbitrages internes qui pourraient intervenir au détriment d'une des directions. Il conviendra donc de veiller à ce que les deux programmes autonomes de construction soient menés de front par l'agence.

3. L'absence de visibilité dans le programme de construction pénitentiaire

Votre rapporteur regrette que le gouvernement refuse d'encadrer ces 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, des milliards sont annoncés pour réhabiliter le parc pénitentiaire français, mais l'absence de loi de programme définissant le montant total des opérations et un 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.

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 % !

Les causes de ce décalage entre les crédits votés et les crédits consommés sont connus. Elles sont liées aux délais d'exécution des opérations et à la lourdeur des procédures. Toutefois, 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 qui devrait se traduire par l'inscription d'abord de crédits pour les études de faisabilité puis, le moment venu, des crédits pour la construction des établissements.

4. Les contraintes pesant sur le budget 2002 en raison de l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail

Le projet de budget pour 2002 témoigne en apparence de la priorité donnée à la justice par le gouvernement : une progression de 5,7 %, la création de 2.792 emplois... Pourtant, l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail fait peser une réelle contrainte sur le budget 2002 et les efforts budgétaires consentis pour l'appliquer tempèrent le discours volontariste du gouvernement à propos du ministère de la justice.

Ainsi, 34,15 millions d'euros (soit 224 millions de francs) sont consacrés au paiement d'heures supplémentaires et à la compensation financière des astreintes dans le cadre de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail.

De même, une partie non négligeable des emplois créés cette année servira en réalité à compenser la diminution de la durée du temps de travail. Votre rapporteur regrette que la Chancellerie n'ait pas voulu fournir d'indications précises à ce sujet. En ce qui concerne les personnels de surveillance, il semblerait cependant que 700 emplois nouveaux sur 1.221 auraient cette vocation.

Par ailleurs, on peut légitimement s'interroger sur les conditions d'application des « 35 heures ». Il semble en effet que la fixation du nombre annuel d'heures de travail soit essentiellement le résultat du rapport de force entre la Chancellerie et les organisations syndicales. Les propos de la ministre entendue le 25 octobre dernier devant la commission des finances sont significatifs puisqu'elle a admis que les personnels de la justice travailleraient moins que les 1.600 heures prévues et que les négociations portaient sur un nombre d'heures compris entre 1.470 et 1.600. Elle a alors estimé qu'elle devait tenir compte des avantages acquis par les personnels.

5. Une analyse plus poussée des conséquences des grandes réformes dans le fonctionnement au quotidien de la justice

Alors que les crédits du ministère de la justice et les effectifs augmentent continuellement depuis plusieurs années, les agents des services de la justice manifestent de plus en plus ouvertement un certain découragement et quelquefois une certaine colère devant l'alourdissement croissant de leurs tâches. Ils estiment notamment que les moyens supplémentaires qui leur avaient été promis pour renforcer les services ont été en réalité utilisés pour appliquer de nouvelles réformes, notamment celle visant à renforcer la protection de la présomption d'innocence et les droits de la victime.

Votre rapporteur rappelle que dans son rapport sur l'examen des crédits du ministère de la justice pour 1999, il avait insisté sur la nécessité d'accompagner d'études d'impact précises tout projet de loi qui risque d'avoir des répercussions importantes sur le fonctionnement des services de la justice. Il avait alors constaté que les études réalisées par la Chancellerie tendaient à sous-évaluer les besoins en personnels, notamment parce qu'elles n'avaient pas été réalisées en associant les services déconcentrés concernés par la réforme.

Votre rapporteur propose que les études d'impact ne soient plus réalisées par la Chancellerie, mais par une instance indépendante. En effet, le fait que le ministère de la justice soit à la fois juge et partie fait peser un doute sur le caractère impartial des études d'impact qu'il réalise.

Par ailleurs, il conviendrait, lorsque le projet de loi est examiné par le Parlement, que la commission des finances soit appelée à analyser l'étude d'impact fournie et à donner un avis sur les conditions d'application des dispositions législatives contenues dans ledit projet de loi.

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

CHAPITRE PREMIER :

LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE BUDGET POUR 2002

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits demandés pour la justice pour 2002 progressent de 5,68 % (+ 252 millions d'euros) et atteignent 4,687 milliards d'euros (soit 30,7 milliards de francs). Cette hausse intervient après une augmentation du budget de 6,35 % en 2001, 3,9 % en 2000, 5,6 % en 1999 et de 4 % en 1998.

La part du budget de la justice dans le budget de l'Etat progresse et passe de 1,68 % en 2001 à 1,74 % pour le projet de budget de 2002.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de 2001 à 2002 :

Evolution des crédits de 2001 à 2002

(en millions d'euros)

	LF 2001	LF 2002	Variation 2001/2002 en %
Dépenses ordinaires			
. personnel	2.596,61	2.776,13	+ 6,91
. fonctionnement	1.366,16	1.412,37	+ 3,38
Total dépenses titre III	3.962,77	4.188,50	+ 5,69
Interventions (titre IV)	267,75	308,23	+ 15,12
Total dépenses	4.230,52	4.496,73	+ 6,29
Dépenses en capital			
Titre V			
AP	418,92	360,16	- 14,03
CP	204,57	190,20	- 7,02
Titre VI			
AP	0,61	1,91	+ 213,11
CP	0,31	0,48	+ 54,84
Total dépenses en capital			
AP	419,53	362,07	- 13,70
CP	204,88	190,68	- 6,93
Total général (DO + CP)	4.435,39	4.687,41	+ 5,68

Selon la note de présentation du ministère de la justice, le budget 2002 est marqué par la volonté d'affecter les moyens nécessaires pour les actions suivantes :

- la mise en œuvre de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits de la victime,

- la lutte contre la délinquance avec la poursuite de l'application des décisions des conseils de sécurité intérieure du 8 juin 1998 et du 27 janvier 1999,

- le projet de loi pénitentiaire et la remise à niveau du parc immobilier, selon l'engagement du Premier ministre lors de l'inauguration de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire le 8 novembre 2000.

II. LES GRANDS SECTEURS

Evolution des crédits répartis entre les cinq agrégats

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement LF 2001	Part relative en %	CP LFI 2002	Part relative en %	Augmentation 2001/2002 en %
Administration générale	581,41	13,11	617,36	13,17	+ 6,18
Services judiciaires	1.921,41	43,32	2.002,61	42,72	+ 4,23
Conseil d'Etat et juridictions administratives	135,76	3,06	142,82	3,05 %	+ 4,74
Services pénitentiaires	1.262,43	28,46	1.384,94	29,55	+ 9,70
Services de protection judiciaire de la jeunesse	534,37	12,05	539,67	11,51	+ 0,99

A. LES SERVICES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Cet agrégat regroupe les moyens :

- des services dont la tâche principale est de concevoir le droit civil et pénal : il s'agit de la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), du service des affaires européennes et internationales (SAEI) ;

- des services qui mettent en œuvre les politiques du ministère et gèrent les moyens de ce dernier en emplois et en crédits : il s'agit des services

centraux de la direction des services judiciaires (DSJ), de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, de la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE), de la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement (DGPPE), du service de l'information et de la communication (SICOM). Par ailleurs, ce sont les centres de prestations régionaux (CPR) et les antennes régionales d'équipement (ARE) implantés en divers points du territoire pour apporter un appui opérationnel en ces matières aux juridictions et aux services déconcentrés du ministère. Les moyens englobent les subventions inscrites au budget de la justice pour les ordres de la légion d'honneur et de la libération ainsi que pour la recherche dans le domaine de la justice ;

- de la commission nationale de l'informatique et des libertés ;
- de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;
- du casier judiciaire national situé à Nantes.

En 2002, les crédits de paiement alloués à l'administration générale progressent de près de 6,2 % pour atteindre **617,36 milliards d'euros**. Cette augmentation est proportionnellement plus forte que la hausse générale des crédits du budget de la justice. C'est pourquoi leur part relative s'élève par rapport à 2001 et passe de 13,11 % à 13,17 % de l'ensemble.

1. La hausse des effectifs

Les effectifs budgétaires de l'administration centrale s'élèveront en 2002 à 1863¹ contre 1802 en 2001.

Le projet de budget pour 2002 prévoit 32 créations pour renforcer les services de l'administration centrale.

En outre, 59 transferts d'emplois sont effectués des services déconcentrés vers l'administration centrale afin de limiter le nombre des mises à disposition de magistrats et de fonctionnaires, à savoir :

- transfert de 20 emplois de magistrat du 1^{er} grade, transformés en premiers substitués ;
- transfert de 24 emplois de greffier des services judiciaires (dont 8 emplois transformés en secrétaires administratifs) ;

¹ Il s'agit des effectifs budgétaires inscrits au projet de loi de finances pour 2002 pour l'ensemble des services de l'agrégat à l'exception de la commission nationale de l'informatique et des libertés et de la commission des comptes de campagne et des financements politiques. Ne sont par ailleurs pas comptabilisées les mises à disposition provenant des services déconcentrés.

- transfert de 7 emplois d'assistant de service social et de 3 emplois d'assistants de service social principaux des services pénitentiaires ;

- transfert de 5 emplois des services de la protection judiciaire de la jeunesse (1 directeur départemental, 3 attachés transformés en attachés d'administration centrale et 1 agent contractuel).

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de l'effort de transparence et de rigueur dans la gestion de ses effectifs engagé par la Chancellerie, même s'il est loin d'être achevé. En effet, l'administration continuera à bénéficier de mises à disposition des services déconcentrés qui ne sont pas recensées dans le projet de budget, ce qui ne permet pas d'appréhender l'effectif réel de l'administration centrale.

A cet égard, il est symptomatique que les réponses au questionnaire sur les effectifs de l'administration centrale en 2000 ne contiennent pas moins de trois chiffres différents, à savoir 2205, 2222 et 2247.

Après vérification auprès de la Chancellerie, il apparaît qu'aucun de ces chiffres n'est erroné. Le chiffre de 2205 correspond à l'effectif réel en fonction à l'administration centrale au 31 décembre 2000. Celui de 2222 correspond également à l'effectif réel de l'administration centrale, soit 2280 agents moins les 58 agents de la CNIL, mais à une autre date que le 31 décembre 2000. Enfin, le chiffre de 2247 correspond à la somme de l'effectif budgétaire, soit 1802 emplois, plus les mises à disposition des services déconcentrés vers l'administration centrale, soit 457 agents et moins les mises à disposition de l'administration centrale vers les services déconcentrés, soit 12 agents. Toutefois, ces informations différentes sur un même sujet créent une grande confusion.

La commission nationale de l'informatique et des libertés bénéficie de la création de 4 postes.

Une dotation de 0,457 million d'euros est de nouveau inscrite pour revaloriser les primes des agents de catégorie A et de catégorie B. Par ailleurs, 0,294 million d'euros doit financer le surcoût indemnitaire lié à la mise en œuvre de la loi sur l'aménagement et la réduction sur le temps de travail.

Au total, les moyens en personnel augmentent de 26,44 millions d'euros pour s'élever à 530,37 millions d'euros (soit 3,47 milliards de francs).

2. Des moyens matériels en augmentation

Les moyens de fonctionnement sont en augmentation de 12,27 % par rapport à 2001 et s'élèvent à **85,03 millions d'euros (soit 557,76 millions de francs)**.

Evolution des moyens de fonctionnement

(en euros)

	2001	2002	Variation en %
34-05 : dépenses d'informatique et de télématique	23.533.173	25.019.155	+ 6,31
Administration centrale	5.306.499	6.229.219	+ 17,39
Services communs	18.051.358	18.612.638	+ 3,11
CNCCFP	175.316	177.298	+ 1,13
34-98 : administration générale, moyens de fonctionnement et de formation	27.622.462	29.533.187	+ 6,92
Administration centrale	21.328.420	23.157.478	+ 8,58
Formation continue	2.251.355	2.251.355	0
CNCCFP	866.673	948.340	+ 9,42
Casier judiciaire national	1.569.058	1.569.058	0
Services communs	1.606.956	1.606.956	0
36-10 : Subvention de fonctionnement aux établissements publics	17.539.776	23.446.326	+ 33,68
Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (nouveau)	0	5.898.671	
Ordre de la libération	839.933	773.185	-7,95
Légion d'honneur	16.448.302	16.522.929	+ 0,45
Centre national de recherche scientifique	251.541	251.541	
37-61: CNCCFP (dépenses relatives aux élections)	1.143.368	875.668	-23,41
37-91 : réparations civiles	36.740	36.740	0
Administration centrale et Services communs	33.691	33.691	0
CNCCFP	3.049	3.049	0
37-94 : CNIL (dépenses de personnel)	3.858.057	4.120.572	+ 6,80
37-96 : CNIL (dépenses de fonctionnement)	2.003.686	1.996.567	-0,36
Total	75.37.62	85.028.215	+ 12,27

Les moyens de fonctionnement de l'administration centrale (chapitre 34-98) sont augmentés de 1,83 million d'euros (+ 8,58 %) pour financer des déménagements de services centraux.

Les crédits « informatique » de l'administration générale (chapitre 34-05) augmentent de 0,922 million d'euros (soit + 17,39 %) afin de développer des projets nouveaux ou en cours de généralisation.

Les dépenses de la commission nationale de l'informatique et des libertés (chapitre 37-96) diminuent légèrement (- 0,36 %) en raison de la non reconduction des crédits ayant financé l'organisation de la conférence internationale des commissaires à la protection des données.

La subvention de fonctionnement pour l'Ordre de la Libération diminue légèrement (- 66.748 euros) tandis que celle de la Légion d'honneur augmente de 74.627 euros (chapitre 36-10).

Les crédits de fonctionnement de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques augmentent de 9,42 % et s'élèvent à 948.340 euros (chapitre 34-98).

Toutefois, l'augmentation des crédits de fonctionnement de l'administration centrale résulte essentiellement de la création, par le décret n°2001-798 du 31 août 2001, de l'Agence pour la maîtrise d'ouvrage et de travaux d'équipement du ministère de la justice. Il s'agit d'un établissement public administratif placé sous la tutelle du Garde des Sceaux qui doit se substituer à la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement (DGPPE).

Il a pour mission d'assurer, à la demande de l'Etat ou avec son accord, 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.

Conformément à l'avis du Conseil d'Etat, il agira en qualité de mandataire du maître d'ouvrage (qui est le ministère de la justice). Des conventions de mandat seront passées entre la Chancellerie et l'Agence dans les limites fixées par la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage public.

Qu'est-ce qu'une convention de mandat ?

La loi du 12 juillet 1985 permet à un maître d'ouvrage de confier à un tiers une partie de ses attributions. Peuvent être mandataires de l'Etat, maître d'ouvrage, les établissements publics de l'Etat, les collectivités locales ou leurs établissements publics, les personnes morales dont la moitié au moins du capital est détenue par l'Etat.

Le mandataire de l'Etat agit au nom et pour le compte de celui-ci pour réaliser un ensemble immobilier. Ce mode d'intervention emporte plusieurs conséquences :

- le maître d'ouvrage conserve son pouvoir de décision avant et pendant la réalisation de l'ouvrage ;

- le site d'implantation, le programme et l'enveloppe financière du projet sont préalablement fixés par le mandat qui approuve ensuite les avant-projets sommaires et détaillés, choisit les titulaires des marchés d'études et de travaux ;

- le mandataire prépare ces décisions, notamment en proposant un titulaire de marché, ou en faisant part de son avis sur les études à valider par le maître d'ouvrage. Une fois les décisions prises, il revient au seul mandataire de les exécuter : tel est le cas, par exemple, pour la gestion technique, administrative et financière des marchés d'études et de travaux ;

- le mandataire applique l'ensemble des règles qui s'impose au mandant, notamment contracter avec les entreprises conformément au code des marchés publics ;

- le maître d'ouvrage lui-même finance l'opération en mettant les fonds nécessaires à disposition de son mandataire au fur et à mesure de l'avancement de l'opération et conformément à un échéancier contractuel. Réciproquement, le mandataire rend compte régulièrement de la bonne exécution de sa mission et doit obtenir quitus à l'achèvement de celle-ci.

Concrètement, cette agence aura à gérer un important programme de travaux comprenant les opérations non terminées déjà dirigées par la DGPPE, le programme pénitentiaire annoncé le 8 novembre par le Premier ministre lors de l'inauguration de l'école nationale de l'administration pénitentiaire le 8 novembre 2000 et des opérations nouvelles. Sont concernées :

- la construction de 12 établissements pénitentiaires (Avignon-le Pontet, Toulon-La Farlède, Toulouse-Seysses, Melun-Chauconin, Lille-Séquedin, Liancourt, Nice, Lyon, Basse-Terre, Saint-Denis de la Réunion, Le Mans, Nancy) et la réhabilitation des 5 grands établissements (Paris-La Santé, Fresnes, Fleury-Mérogis, Marseille-Baumettes, Loos) ;

- la rénovation du parc pénitentiaire existant ;
- la construction du nouveau tribunal de grande instance de Paris ;
- les autres constructions judiciaires, pour lesquelles des opérations sont déjà engagées sur 36 sites.

La dotation de fonctionnement de cet établissement public (chapitre 36-10) s'élève à 5,898 millions d'euros (soit 38,69 millions de francs). 40 emplois lui sont affectés dont 25 par transfert des emplois affectés à la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement.

3. Des crédits d'équipement en hausse

Pour 2002, le montant des autorisations de programme s'élève à 5,03 millions d'euros (contre 305.000 euros en 2001) et celui des crédits de paiement à 1,26 million d'euros (contre 1,02 million d'euros en 2001).

B. LES SERVICES JUDICIAIRES

Cet agrégat regroupe les moyens des juridictions de l'ordre judiciaire, du conseil supérieur de la magistrature, de l'école nationale de la magistrature et de l'école nationale des greffes.

Les dotations couvrent non seulement les crédits en personnel et de fonctionnement, mais également les subventions aux associations oeuvrant dans le domaine judiciaire et au système de formation professionnelle des avocats, les subventions correspondant aux remboursements aux collectivités locales d'annuités d'emprunts pour des opérations d'équipement, les crédits relatifs à l'aide juridictionnelle, les crédits liés aux frais de justice et les crédits d'équipement consacrés à la modernisation et à l'extension du parc immobilier judiciaire.

Les crédits des services judiciaires progressent de 4,23 % et s'élèvent à 2 milliards d'euros (soit 13 milliards de francs). Leur part relative dans le budget de la justice baisse légèrement et passe de 43,3 % à 42,7 %.

1. La poursuite de la hausse des effectifs

Pour la cinquième année consécutive, de nouveaux postes sont créés.

Ainsi, le projet de budget pour 2002 prévoit la création de 320 emplois de magistrats, 510 emplois de fonctionnaires et 15 emplois de contractuels. Ces créations d'emplois visent deux objectifs :

- 243 emplois (dont 151 emplois de magistrat et 92 emplois de fonctionnaire) seront consacrés à la mise en œuvre des réformes :

* La réforme des tribunaux de commerce : 46 emplois de magistrat

* La mise en œuvre des décisions du conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999 : 25 emplois de magistrat et 30 emplois de greffier

* L'accès au droit : 4 emplois de greffier en chef

* Le renforcement des maisons de justice et du droit : 35 emplois de greffier

- 602 emplois (dont 169 emplois de magistrat, 418 emplois de fonctionnaire et 15 emplois de contractuel) serviront à renforcer les services :

* Le renforcement des juridictions dans le traitement des contentieux : 169 emplois de magistrat et 345 emplois de greffier

* Le renforcement du service de la documentation et d'études de la cour de cassation : 2 emplois de greffier en chef

* Le renforcement de l'école nationale des greffes : 4 emplois de greffier en chef

* Le renforcement des fonctions d'administration et de gestion des services judiciaires : 67 emplois de greffier et 15 emplois de contractuel.

Récapitulatif des créations de postes depuis 1998

En 1998, 300 emplois avaient été créés dont 70 postes de magistrat et 230 emplois de fonctionnaire de justice.

En 1999, 140 emplois de magistrat et 230 emplois de fonctionnaire et de contractuels avaient été créés.

En 2000, 382 nouveaux emplois ont été créés, dont 212 magistrats, 155 fonctionnaires et 15 contractuels.

En 2001, 525 nouveaux emplois ont été créés, dont 307 magistrats et 218 fonctionnaires.

Votre rapporteur se félicite de l'augmentation des effectifs des magistrats et des fonctionnaires de greffe. Il regrette cependant que le ministère n'ait pas voulu afficher le nombre de créations d'emplois destinées à compenser la diminution du temps de travail liée à l'application de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail parmi les 602 créations annoncées et destinées à renforcer les services. Il tient à faire remarquer que contrairement à ce qu'annonce la Chancellerie, les créations d'emplois liées aux 35 heures ne renforceront pas les services, mais se contenteront de compenser la diminution du temps de travail.

Par ailleurs, votre rapporteur rappelle que la principale revendication des chefs de cours est moins la création de postes supplémentaires que la nécessité de combler les postes vacants. En effet, il existe trop souvent un décalage entre les créations d'emplois dont sont censées bénéficier les juridictions et les effectifs réels qui sont à leur disposition.

2. La réforme du statut des magistrats

La réforme adoptée à travers la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature a un triple objectif :

- débloquer les carrières ;
- favoriser la mobilité ;
- aligner la situation des magistrats de l'ordre judiciaire sur celles des magistrats de l'ordre administratif.

Elle s'articule autour des principes suivants :

- le repyramidage du corps, permettant une augmentation significative des avancements au premier grade et en hors hiérarchie ;

- l'unification du grade d'avancement, par la suppression des deux groupes au sein du premier grade, ce qui accélère la progression de la carrière, qu'elle se déroule à Paris ou en province ;

- la possibilité d'avancement dès 7 ans d'ancienneté au lieu de 10 ans jusqu'à présent.

En vue de la réforme du statut de la magistrature, 11,89 millions d'euros avaient été inscrits en provision au chapitre 31-90 (rémunérations des personnels) dans les trois dernières lois de finances. Les deux premières provisions (5,79 millions d'euros inscrits en 1999 et 2000) ont été utilisées pour repyramider le corps des magistrats dans la perspective de la future réforme. Ainsi, 411 emplois du 2^{ème} grade ont été transformés en emplois du 1^{er} grade 1^{er} groupe et 1^{er} grade 2^{ème} groupe.

Le projet de budget pour 2002 prévoit le financement du solde du coût de cette réforme, soit 16,13 millions d'euros. **Au total, cette dernière représente donc un coût budgétaire de 28 millions d'euros (soit près de 184 millions de francs).**

D'autres mesures indemnitaires figurent dans le projet de budget pour 2002 pour un montant total de 19,2 millions d'euros (soit 126 millions de francs) :

- une provision d'1,2 million d'euros est inscrite en faveur des réformes statutaires des greffiers en chef et des greffiers (sur le chapitre 31-90) ;

- 2,7 millions d'euros devraient être consacrés à la revalorisation indemnitaire en faveur des personnels des greffes ;

- 3,5 millions d'euros sont demandés pour effectuer certains pyramidages statutaires et réaliser des transformations d'emplois ;

- **11,8 millions d'euros (soit 77 millions de francs) sont destinés à la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.**

3. Des moyens de fonctionnement en progression

	2001	2002	Variations en %
34-05 Dépenses d'informatique	12.058.954	13.469.038	11,69
34-13 Frais d'état civil (ancien)	1.318.412	0	-100,00
36-10 Subvention de fonctionnement	30.435.110	35.677.448	17,22
37-11 Frais de justice	277.168.924	293.191.315	5,78
37-91 réparations civiles	2.319.971	2.319.971	0,00
37-92 Moyens de fonctionnement	209.480.915	216.390.666	3,30
Total	532.782.286	561.048.438	5,31

Le chapitre 37-92 (moyens de fonctionnement et de formation) regroupe les moyens de fonctionnement de l'ensemble des catégories de juridictions ainsi que des crédits affectés à des dépenses de nature diverse (fonctionnement, travaux courants d'entretien immobilier, véhicules, modernisation, informatique déconcentrée, frais de déplacement).

Pour 2002, ces crédits augmentent de 3,3 % par rapport à ceux pour 2001 (soit +6,91 millions d'euros) et s'élèvent à 216,4 millions d'euros (soit 1,4 milliard de francs).

Cette hausse des crédits est destinée à financer principalement :

- la mise en service de nouveaux bâtiments judiciaires (1,98 million d'euros) : il s'agit des dépenses d'exploitation et de maintenance des nouveaux bâtiments de Grenoble, Moulins, Toulouse, Douai, Rodez, Dunkerque, Besançon et Narbonne ;

- la gratuité de la délivrance des copies pénales (0,457 million d'euros) ;

- les frais de nourriture des personnes sous main de justice (0,247 million d'euros). La loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes met à la charge de l'administration une obligation alimentaire au profit des personnes en garde à vue, dès lors que les procès-verbaux d'interrogatoire font apparaître impérativement l'heure à laquelle les personnes ont pu s'alimenter. A l'issue de la garde à vue, les frais d'alimentation relèvent du ministère de la justice, responsable de la personne sous main de justice ;

- la formation initiale et continue des personnels (3,5 millions d'euros) ;

- les moyens d'accompagnement des créations d'emplois (0,81 million d'euros) : les 845 créations d'emplois de magistrat, de fonctionnaire des greffes et de contractuel induisent un impact financier important sur les coûts de fonctionnement des juridictions. L'arrivée de ces personnels génère des besoins en superficie, des dépenses d'installation (notamment en mobilier) et des coûts supplémentaires de fonctionnement.

A cet égard, votre rapporteur s'interroge sur la faiblesse du montant prévu pour effectuer lesdits travaux. Lors de sa mission de contrôle sur les moyens mis à la disposition dans les services de la justice du Haut-Rhin, il a pu constater les difficultés auxquelles étaient confrontées les juridictions pour accueillir de nouveaux magistrats et fonctionnaires des greffes. Les services sont souvent déjà très à l'étroit et l'augmentation des effectifs exige l'engagement de travaux coûteux.

Les crédits de **l'Ecole nationale de la magistrature** (chapitre 36-10) sont en hausse de 17,2 % et passent de 30,4 millions d'euros à 35,7 millions d'euros (soit 234 millions de francs). Cette dotation de 5,2 millions d'euros se décompose de la manière suivante :

- 487.837 euros pour les moyens de fonctionnement destinés à financer l'équipement informatique des auditeurs de justice ainsi que la location de nouveaux locaux pédagogiques et administratifs ;

- 5,6 millions d'euros de crédits en personnel visant notamment à renforcer les effectifs de l'ENM. Ainsi, 16 emplois nouveaux sont créés dont 6 maîtres de conférence et 10 emplois de fonctionnaire. Par ailleurs, afin de ne pas affaiblir l'équipe des maîtres de conférence à un moment où le corps des magistrats de l'ordre judiciaire dont ils sont issus bénéficiera des nouvelles dispositions statutaires et de mesures d'accompagnement permettant d'améliorer leur déroulement de carrière, il est prévu d'une part de transformer l'ensemble de emplois de maître de conférence en emplois de 1^{ère} classe et, d'autre part, d'appliquer aux emplois de direction de l'école un échelonnement indiciaire similaire à celui des emplois de magistrat. Diverses transformations sont également prévues afin d'accroître les perspectives d'avancement au sein de l'école et de garantir une stabilité minimale des personnels en son sein.

En revanche, une mesure d'économie de 859.512 euros est prévue.

Les frais de justice (chapitre 37-11) recouvrent principalement, au profit du traitement individuel de chaque affaire, les prestations matérielles et de service demandées par les magistrats ou requises par les procédures.

Ils représenteront en 2002 293,2 millions d'euros (1,9 milliard de francs), soit une augmentation de 5,78 % (+16,02 millions d'euros) par rapport à 2001. La baisse annoncée l'année dernière (-2,1 %) aura donc été de courte durée et les frais de justice semblent retrouver des taux de croissance proches de ceux des années antérieures :

1996 : + 7,6 %
1997 : + 7,8 %
1998 : + 8,4 %
1999 : + 6,4 %

Cette augmentation est liée d'une part à des ajustements en matière d'évolution de la dépense à hauteur de 14,07 millions d'euros et, d'autre part, à des mesures nouvelles pour un montant d'1,95 million d'euros.

Les mesures d'ajustement sont les suivantes :

- ajustement des crédits pour tenir compte de l'évolution des dépenses liées à la justice pénale : + 5,87 millions d'euros ;

- ajustement des crédits pour tenir compte de l'évolution des dépenses liées à la justice civile : + 4,69 millions d'euros ;

- ajustement des crédits pour tenir compte de l'évolution des dépenses liées à la justice commerciale : - 1,07 million d'euros ;

- décret n°2000-1261 du 26 décembre 2000 portant application de l'ordonnance n°2000-218 du 8 mars 2000 et relatif à la commission de révision de l'état civil à Mayotte : + 609.796 euros ;

- loi du 15 juin 2000 : indemnisation des personnes ayant bénéficié d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement et ayant fait l'objet d'une détention provisoire. : + 3,96 millions d'euros.

Les mesures nouvelles sont les suivantes :

- revalorisation du tarif des huissiers intervenant au pénal : + 2,16 millions de francs ;

- désignation d'un administrateur ad hoc chargé d'assister les mineurs isolés entrant sur le territoire : + 167.694 euros ;

- provision pour la tarification des frais de réquisition au GIE carte bancaire et aux fournisseurs d'accès à internet : + 152.449 euros ;

- diminution des frais de la justice commerciale suite à la réforme de l'article L.627-3 du code de commerce : - 533.572 euros.

Les dépenses en informatique augmentent de 11,7 % et s'élèvent à 13,47 millions d'euros. Elles seront consacrées au développement de projets nouveaux ou en cours de réalisation et à l'extension d'applications existantes comme :

- un nouveau logiciel pour les tutelles majeurs ;
- une nouvelle application « PACTI » gérant le pacte civil de solidarité ;
- une rénovation du logiciel traitant les procédures commerciales en service dans les tribunaux de grande instance.

4. Des crédits d'intervention en hausse

Les crédits d'intervention augmentent de 15,7% et passent de 256,7 millions d'euros en 2001 à 297,1 millions d'euros en 2002 (soit 1,95 milliards de francs).

Evolution des crédits d'intervention (en euros) entre 2001 et 2002

	2001	2002	Variations en %
Chapitre 41-11 : Subventions en faveur des collectivités	8.712.566	4.401.126	-49,49
Subventions pour les dépenses des juridictions de l'ordre judiciaire	8.712.566	4.401.126	-49,49
Chapitre 46-01 Subventions et interventions diverses	12.698.662	14.032.210	10,50
Services judiciaires : services déconcentrés	9.584.184	9.810.952	2,37
Services judiciaires : services non déconcentrés	1.176.154	2.282.934	94,10
Fonds d'indemnisation en application de la loi du 10 juillet 2000 portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques	0	0	
Organismes privés ou publics contribuant à la formation professionnelle des avocats	1.938.324	1.938.324	0,00
Chapitre 46-12 : Aide juridique	235.323.389	278.634.155	18,40
Dépenses sans ordonnancement	33.994.606	35.930.709	5,70
Dépenses avec ordonnancement	201.328.783	242.703.446	20,55
Total	256.734.617	297.067.491	15,71

En réalité, cette hausse globale masque des évolutions très contrastées :

- les subventions pour les dépenses des juridictions de l'ordre judiciaire prévues au chapitre 41-11 diminuent de moitié et s'élèvent à 4,4 millions d'euros. Elles correspondent essentiellement au remboursement aux collectivités territoriales des charges afférentes aux emprunts émis.

Pour 2002, la demande de 4,4 millions d'euros se décompose en 3,64 millions d'euros pour les annuités 2001 et 0,76 million d'euros pour les remboursements anticipés. La politique de remboursement anticipé des emprunts entamée en 1996 devrait conduire à l'extinction de la dette de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales à la fin de l'exercice 2003 ;

- les subventions aux conseils départementaux d'accès au droit, aux associations d'aide aux victimes et de contrôle judiciaire et à la médiation pénale (chapitre 46-01) augmentent de 1,33 million d'euros.

La composition du chapitre 46-01

Les subventions aux services déconcentrés correspondent aux subventions accordées aux associations de médiation pénale.

Les subventions aux services non déconcentrés correspondent aux subventions accordées aux associations d'aide aux victimes d'infraction pénale.

Les crédits en faveur de l'aide juridique (chapitre 46-12) augmentent de 18,40 % (+ 43,31 millions d'euros) et s'élèvent à 278,6 millions d'euros (soit 1,82 milliard de francs).

Une mesure d'ajustement de 39,59 millions d'euros (près de 260 millions de francs) est destinée à financer les dispositions du protocole d'accord conclu le 18 décembre 2000 entre le Garde des Sceaux et les organisations professionnelles représentant la profession d'avocat. Elles sont mises en œuvre par le décret n°2001-52 du 17 janvier 2001 relatif à l'aide juridictionnelle qui procède à certaines revalorisations des rétributions d'avocat. De même, le montant de la contribution de l'Etat à la rétribution de l'avocat intervenant au cours de la garde à vue a été relevée.

Ces revalorisations interviennent en deux étapes : dès l'application du décret et au 1^{er} janvier 2002. Le coût du protocole est estimé à 26,22 millions d'euros en 2001 et à 30,03 millions d'euros en 2002, soit 56,25 millions d'euros au total.

3,72 millions d'euros doivent être consacrés au financement de nouvelles mesures :

- 2,17 millions d'euros sont destinés à financer l'extension de l'aide juridique aux procédures disciplinaires des détenus.

- 1,48 million d'euros doivent financer la revalorisation de la rétribution des avoués pour les missions d'aide juridictionnelle devant la cour d'appel. La contribution versée jusqu'à présent est fixée à un montant forfaitaire de 267 euros. Il est proposé de provisionner une somme de 1,48 million d'euros afin de revaloriser de 15 % cette rétribution inchangée depuis 1991 pour tenir compte de la hausse des prix intervenue depuis cette date.

- 0,08 million d'euros sont destinés à étendre à la Polynésie, à la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte les décrets du 17 janvier et du 14 juin 2001 modifiant les décrets relatifs à l'aide juridique.

La composition du chapitre 46-12

Les dépenses sans ordonnancement sont les dépenses destinées à financer les frais d'avocats, d'avoués, d'huissiers et d'experts ainsi que les enquêtes sur l'autorité parentale.

Les dépenses avec ordonnancement correspondent aux dotations aux CARPA, au financement de la présence d'un avocat à la première heure de garde à vue et au cours de la médiation pénale ou de la composition pénale.

5. Une baisse des crédits en matière d'équipement sans conséquence sur le programme pluriannuel d'équipement

Les autorisations de programme atteignent 83,85 millions d'euros (550,02 millions de francs) en 2002 contre 116,32 millions d'euros (763 millions de francs) en 2001 **et diminuent de 27,9 % (- 32,47 millions d'euros).**

Les crédits de paiement pour l'équipement (chapitre 57-60) s'élèvent à **79,27 millions d'euros** (519,98 millions de francs) en 2002, contre 127,47 millions d'euros (836,15 millions de francs) en 2001, soit une baisse de 37,81 % (- 48,2 millions d'euros).

Cette baisse des autorisations de programme et des crédits de paiement n'a pas de conséquence néfaste sur le programme pluriannuel d'équipement. En effet, une grande partie des sommes affectées chaque année au budget d'équipement des services judiciaires est systématiquement reportée. Ainsi, le montant des reports s'élève actuellement à 50 millions d'euros (328 millions de francs), à comparer avec les 79 millions d'euros

inscrits en loi de finances pour 2002. Ces ressources combinées devraient permettre d'assurer en 2002 les ordonnancements et les mandatements nécessités par l'état d'avancement prévu des opérations.

L'exemple des sommes affectées à la construction d'un nouveau tribunal de grande instance à Paris témoigne de la sous-utilisation des crédits d'équipement par le ministère de la justice.

La loi de finances rectificative pour 1999 a accordé 53,36 millions d'euros (350 millions de francs) d'autorisations de programme pour la construction de cet établissement.

19,81 millions d'euros (soit 130 millions de francs) ont également été inscrits en crédits de paiement : 7,62 millions d'euros (49,99 millions de francs) par un arrêté de répartition du 10 décembre 1999 et 12,19 millions d'euros (80 millions de francs) dans la loi de finances initiale pour 2001.

Au 31 juillet 2001, 116.357 euros (soit 763.252 francs) de crédits de paiement seulement ont été consommés sous forme d'étude de faisabilité !

Jusqu'à présent, les grands types d'action en matière d'équipement sont réalisées de la manière suivante :

- d'une part, les petites et moyennes opérations sont supervisées par les services de la Chancellerie (article 20 du chapitre 57-60) en mode déconcentré. Ces opérations font l'objet d'un ordonnancement secondaire à l'exception des juridictions parisiennes. Les opérations de moins de 1,5 million d'euros sont conduites par les cours d'appel et pilotées par les antennes régionales de l'équipement rattachées à direction de l'administration générale et de l'équipement ; les autres sont gérées par le bureau des opérations et des études immobilières. Le budget 2002 prévoit d'affecter 27,4 millions d'euros aux premières opérations et 16,8 millions d'euros en autorisations de programme aux deuxièmes. Les opérations d'équipement des grandes juridictions parisiennes sont diligentées par le service immobilier du palais de justice de Paris, rattaché à la sous-direction de l'action immobilière et de la logistique. 12,2 millions d'euros d'autorisations de programme seront consacrés à cet ensemble immobilier pour 2002 ;

- d'autre part, les grandes opérations sont dirigées par la direction générale au programme pluriannuel d'équipement (article 30 pour les grandes opérations judiciaires hors juridictions parisiennes et article 70 pour la construction du nouveau tribunal de grande instance de Paris).

A compter du 1^{er} janvier 2002, un établissement public administratif, l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice, se substituera à la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement.

Deux articles viennent consacrer cette création dans la nomenclature budgétaire de la Chancellerie :

- l'article 71 (ex article 30) : Services judiciaires : opérations sous convention de mandat ;

- l'article 72 (ex-article 70) : Services judiciaires : nouveau tribunal de grande instance de Paris : opérations sous convention de mandat.

C. LES SERVICES PÉNITENTIAIRES

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens permettant à l'administration pénitentiaire d'assurer l'exécution des décisions pénales, à savoir :

- la prise en charge, au sein des établissements pénitentiaires, des personnes en détention provisoire ou condamnées à une peine privative de liberté ;

- la prise en charge, par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, des personnes relevant des actions de surveillance et d'assistance en milieu ouvert.

Les crédits des services pénitentiaires devraient atteindre 1,38 milliard d'euros (soit 9,05 milliards de francs) en 2002, en progression de 9,7 % par rapport à l'année dernière (soit + 122,51 millions d'euros).

1. Une augmentation des crédits de personnel

Les crédits de personnel progressent de 9,28 % pour atteindre 834,06 millions d'euros (soit 5,47 milliards de francs) en 2002.

En 2002, 1525 nouveaux emplois sont inscrits pour un montant de 43,87 millions d'euros, dont :

- 1.221 emplois de surveillance : 1.101 emplois de surveillants, 92 premiers surveillants et 28 chefs de services pénitentiaires ;

- 118 emplois de personnel d'insertion et de probation ;

- 110 emplois de personnel administratif ;

- 40 emplois de personnel de direction ;
- 32 emplois de personnel technique ;
- 4 emplois de contractuel.

Lors de l'audition de la ministre de la justice par la commission des finances sur le projet de budget 2002, celle-ci a admis que sur les 1.221 créations d'emplois de surveillant, 700 au moins visaient à compenser la réduction du temps de travail liée à l'application de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail.

Sont transférés de l'administration pénitentiaire vers l'administration générale 7 emplois d'assistant de service social et 3 emplois d'assistant de service social principal.

*** Les mesures intéressant les personnels**

La réforme du statut des chefs de service pénitentiaire sera achevée en 2002 pour un coût de 2,8 millions d'euros. Compte tenu des provisions obtenues lors des exercices précédents (838.469 euros), le coût total de cette réforme s'élève à 3,63 millions d'euros.

Une provision de 0,457 million d'euro est inscrite au projet de loi de finances pour 2002 en faveur de la réforme statutaire des personnels de direction.

Par ailleurs, 0,25 million d'euros sont inscrits pour effectuer les repyramidages statutaires et les transformations d'emplois liés aux besoins des services.

La prime de sujétions particulières des personnels administratifs et de service est transformée en une prime de sujétions spéciales des personnels administratifs et de service dont le montant est intégré dans le calcul des droits à pension. Lors de la signature du protocole d'accord du 18 octobre 2000, 1,07 million d'euros avait été obtenu à ce titre. Pour 2002, cette mesure indemnitaire coûte 0,762 million d'euros.

Par ailleurs, il est demandé un abondement des crédits indemnitaires de 20,25 millions d'euros (soit 132,86 millions de francs) afin de financer les heures supplémentaires et les astreintes dans le cadre de la loi sur l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Il convient de remarquer qu'est créée une modulation assujettie à une condition de « qualité du service rendu » dans le dispositif réglementaire de l'indemnité pour charges pénitentiaires allouées aux personnels de surveillance ainsi qu'aux personnels administratifs et techniques de l'administration pénitentiaire. **Cette mesure devrait contribuer à lutter contre l'absentéisme et à remobiliser les fonctionnaires dans l'exercice de leurs missions.**

*** L'école nationale de l'administration pénitentiaire**

Les crédits de l'école nationale de l'administration pénitentiaire augmentent de 1,69 million d'euros et s'élèvent à 21,93 millions d'euros (143,9 millions de francs).

Afin de prendre en compte la montée en charge des effectifs d'élèves, l'ENAP devrait bénéficier de 8 postes supplémentaires et de la transformation de dix emplois. Le coût de ces mesures est évalué à 1,07 million d'euros.

Par ailleurs, 0,51 million d'euros est consacré à des mesures d'ajustement comme la prise en compte de l'incidence des revalorisations du point de la fonction publique ou encore l'ajustement des crédits en vue du financement de la réforme des chefs de service pénitentiaire et de la revalorisation indemnitaire des personnels administratifs.

2. Une progression des moyens matériels

Evolution des crédits de fonctionnement

(en euros)

	2001	2002	Variations en %
Chapitre 34-05 : Dépenses d'informatique et de télématique	8.031.159	7.515.279	-6,42
Chapitre 36-10 : Subvention de fonctionnement aux établissements publics et aux budgets annexes	20.243.276	21.936.972	8,37
Ecole nationale de l'administration pénitentiaire	20.243.276	21.936.972	8,37
Chapitre 37-23 : Services pénitentiaires : dépenses de santé des détenus	68.719.642	72.378.418	5,32
Dépenses de santé non déconcentrées	49.119.620	52.778.396	7,45
Dépenses de santé déconcentrées	19.600.022	19.600.022	0,00
Chapitre 37-91 : Réparations civiles	1.109.676	1.109.676	0,00
Chapitre 37-98 : Moyens de fonctionnement et de formation	329.474.390	338.743.828	2,81
Etablissements et services : crédits non déconcentrés	121.840.443	112.742.820	-7,47
Etablissements et services : crédits déconcentrés	207.519.610	225.886.671	8,85
Service de l'emploi pénitentiaire	114.337	114.337	0,00
Total	427.578.143	441.684.173	3,30

Les crédits de fonctionnement augmentent de 3,3 % (soit + 14,1 millions d'euros) et s'élèvent à 441,68 millions d'euros (2,9 milliards de francs). Ils sont répartis sur cinq chapitres :

- **le chapitre 34-05** (Dépenses d'informatique et de télématique), dont les crédits diminuent par rapport à 2001 et s'élèvent à **7,51 millions de d'euros**. ;

- **le chapitre 36-10** (Subvention de fonctionnement aux établissements publics et budgets annexes), qui fixe le montant de la subvention versée à l'école nationale de l'administration pénitentiaire. Elle s'élève à **21,94 millions d'euros** ;

- **le chapitre 37-23** (Services pénitentiaires, dépenses de santé des détenus), qui dispose de **72,38 millions d'euros** de crédits pour 2002, soit une augmentation de 3,7 millions d'euros par rapport à 2001 en raison d'un transfert de crédits du chapitre 37-98 article 20 vers le chapitre 37-23 article 50 correspondant à la prise en charge sanitaire des personnes détenues ;

- **le chapitre 37-98** (Services pénitentiaires, moyens de fonctionnement et de formation) qui dispose de **338,74 millions d'euros en 2002, contre 329,47 millions d'euros en 2001, soit une augmentation de 9,27 millions d'euros**.

En réalité, cette hausse globale cache des évolutions contrastées.

Trois mesures négatives interviennent :

- une mesure de - 4,42 millions d'euros liée à la diminution des flux d'entrées de la population carcérale ;

- une mesure de transfert d'un montant de - 3,66 millions d'euros du chapitre 37-98 vers le chapitre 37-23 ;

- une mesure de - 0,865 million d'euros au profit de l'agence de maîtrise d'ouvrage.

Par ailleurs, le chapitre 38-97 est abondé de 987.150 euros afin de tenir compte de l'inflation dans la fixation du coût de détention et de 87.658 euros en raison d'un transfert de crédits du chapitre 37-92 lié aux relogements de certains services d'insertion et de probation.

Une mesure nouvelle de 16,69 millions d'euros (109,5 millions de francs) est également inscrite au chapitre 37-98 afin de financer trois types d'action :

- **l'amélioration des conditions de détention** (4,57 millions d'euros) : il s'agit de mettre aux normes les quartiers disciplinaires, notamment par l'installation de détecteurs de fumée et de dispositifs de désenfumage ; d'améliorer l'entretien des équipements et des installations et de renforcer l'hygiène individuelle et collective en cloisonnant les toilettes dans les cellules ;

- **l'amélioration de la prise en charge des personnes placées sous main de justice** : cinq mesures sont proposées. D'abord, les rémunérations des détenus classés au service général seront valorisées. Il est également prévu de développer des actions spécifiques de réinsertion pour les publics en grande difficulté et de recentrer les mesures de placement à l'extérieur sur les publics les plus en difficulté. Ensuite, devraient être développés les alternatives à l'incarcération, les aménagements de peine et le placement à l'extérieur des personnes détenues âgées ayant subi une longue peine de prison. Enfin un effort particulier en matière de distribution systématique de produits d'hygiène à tous les détenus devrait être accompli ;

- l'amélioration du fonctionnement des services à travers notamment l'aménagement de 18 services pénitentiaires d'insertion et de probation qui quitteront les juridictions dans lesquelles ils sont actuellement hébergés.

Votre rapporteur tient cependant à faire remarquer que si les dépenses liées à l'entretien des établissements pénitentiaires progressent depuis quelques années, elles demeurent très insuffisantes pour entretenir un parc immobilier vétuste et laissé à l'abandon pendant des décennies.

En 2000, les crédits de fonctionnement consacrés à la maintenance représentaient 10,06 € (66 francs) par m² pour le parc classique contre 17,07 € (112 francs) pour le parc « 13000 ». Les crédits du parc classique sont essentiellement consacrés à une maintenance corrective alors que ceux du parc « 13000 » sont utilisés pour 60 % dans le cadre d'une maintenance préventive.

Le déficit de maintenance est évalué à 21,34 millions d'euros (140 millions de francs) annuels, soit 304,9 millions d'euros (soit 2 milliards de francs) pour les quinze dernières années.

Il en résulte la nécessité de réaliser à une fréquence anormalement élevée de gros travaux d'entretien dont les dépenses sont supportées sur le titre V. Or, les crédits affectés sur ce titre sont structurellement sous-consommés en raison des délais importants existant entre la décision d'entreprendre la construction ou la réhabilitation d'un établissement et le lancement de l'opération arrêtée. Il serait donc plus opportun d'augmenter les

crédits du chapitre 37-98 afin d'assurer correctement la maintenance des établissements pénitentiaires.

3. L'absence de visibilité du programme immobilier pénitentiaire

Pour 2002, **les autorisations de programme atteignent 259,16 millions d'euros** (1,7 milliard de francs) contre 281,12 millions d'euros en 2001 (soit une baisse de 7,8 %). En revanche, **les crédits de paiement s'élèvent à 102,82 millions d'euros (674 millions de francs)**, contre 65,42 millions d'euros l'année précédente, soit une progression de 37,4 millions d'euros (+ 57,1 %).

Ces crédits ont vocation à financer de nombreux programmes de construction :

- le programme de construction des six établissements pénitentiaires (Séquedin, Seysses, Le Pontet, Liancourt, La Farlède et Chauconin). L'annonce de ce programme de construction a été faite en 1998. A l'heure actuelle, seulement la construction de deux établissements (Seysses et Le Pontet) a été lancée. Celles de Liancourt, Séquedin et La Farlède devraient débuter à la fin de l'année et celle de Chauconin au premier trimestre 2002. Les bâtiments devraient être achevés entre le 3ème trimestre 2002 et le 1^{er} trimestre 2004 ;

- le deuxième programme de construction de six établissements (Saint-Denis de la Réunion, Lyon, Nice, Nancy, Le Mans et Basse-Terre en Guadeloupe). La construction d'une nouvelle maison d'arrêt à Saint-Denis avait déjà été annoncée l'année précédente. Le calendrier prévisionnel de cette opération fourni par la Chancellerie donne une idée des délais d'exécution.

Le calendrier prévisionnel de la construction de Saint-Denis de la Réunion

Mise en place du jury du concours : 2001

Désignation du maître d'oeuvre : 1er semestre 2002

Permis de construire : 1er semestre 2003

Début des travaux : 1er semestre 2004

Livraison de l'établissement : 2ème trimestre 2006

Il apparaît ainsi que les travaux ne commenceront pas avant 2004. Pourtant, 15 millions d'euros (100 millions de francs) ont été attribués au budget de la Chancellerie par arrêté de répartition en date du 10 décembre 1999 destinés à financer la construction du nouvel établissement de Saint-Denis de la Réunion ;

- l'aménagement de nouveaux quartiers des mineurs (60 établissements sont concernés) ;

- la construction de places de semi-liberté et de centres pour peine aménagées. La création de ce nouveau type d'établissement a été annoncée en conseil des ministres le 8 avril 1998. Une expérimentation sur trois sites a été décidée, à savoir l'ancien centre pénitentiaire de Metz-Barrès, l'ancienne prison hôpital de Marseille-Baumettes et l'actuel centre de semi-liberté de Villejuif. En ce qui concerne le premier établissement, les travaux devraient commencer au troisième trimestre 2001, pour une durée prévisionnelle de 12 mois. Une aile du centre pour peine aménagée des Baumettes devrait être achevée en décembre 2001, ce qui devrait permettre une ouverture partielle en janvier 2002. L'ouverture totale est envisagée pour le second trimestre 2002. Enfin, la construction du centre pour peine aménagée de Villejuif devrait débiter à la fin de l'année 2001, pour une mise en service en décembre 2002 ;

- les programmes de rénovation du reste du parc et d'adaptation à l'encellulement individuel. Deux programmes doivent être distingués, à savoir la rénovation des cinq grandes maisons d'arrêt et celle des autres établissements pénitentiaires. La rénovation de Fleury-Mérogis, Fresnes, Paris-La Santé, Marseille-Baumettes et Loos-lès-Lille a été annoncée en 1998. Toutefois, le début des opérations ne devrait pas commencer avant 2003/2004 tandis que la réalisation des travaux s'étalera sur près de 10 ans. Quant à la rénovation du parc classique, une liste des établissements récents et des établissements anciens a été dressée puis le programme sera déployé par tranches annuelles successives d'établissements, au regard des ressources financières mises à la disposition des lois de finances et des capacités des directions régionales à suivre ces dossiers.

Le projet de carte pénitentiaire

L'administration pénitentiaire affine actuellement sa nouvelle carte pénitentiaire. Celle-ci a été élaborée à partir de la méthodologie suivante :

1/ L'administration pénitentiaire a évalué ses besoins de construction de cellules nouvelles pour répondre à la norme de l'encellulement individuel pour chaque détenu. Aux 45 000 places de détention (qui existent aujourd'hui) pour 45 000 détenus, il s'agit de disposer de 45 000 cellules pour 45 000 détenus. Le déficit constaté à ce jour est d'environ 8 000 cellules. Après l'ouverture de 6 établissements du programme 4000 (dont ceux de Lyon, Nice, Le Mans, et Nancy) et la rénovation des 5 grandes maisons d'arrêt, ce déficit sera d'environ 4 832 cellules.

2/ L'administration pénitentiaire a évalué ce besoin par catégorie d'établissement (maison d'arrêt et centre de détention) et par direction régionale. Il est apparu un déficit de 6 900 cellules en centres de détention et un excédent de 2 000 cellules en maisons d'arrêt. Des requalifications d'établissements devraient donc être envisagées. Des forts déficits ont été constatés dans les directions régionales de Lyon, Rennes, Toulouse....

3/ L'administration pénitentiaire a rapproché cette évaluation de la réalité des établissements pénitentiaires en analysant la situation de chaque établissement (nombre de cellules et nombre de détenus) pour avoir une approche pragmatique de la localisation des besoins et une analyse sur la faisabilité d'adaptation du parc existant.

4/ Une analyse spécifique sur le besoin de places de détention dans les maisons centrales a été menée simultanément.

5/ Au regard de ces informations, l'administration a pu élaborer une carte du parc immobilier et notamment faire des projections sur les établissements vétustes et peu fonctionnels dont l'avenir est incertain et sur le nombre d'établissements qui serait nécessaire.

6/ Ces projections doivent être confirmées ou modifiées dans le cadre d'une discussion et d'une concertation avec les responsables des services déconcentrés et des organisations professionnelles, sous l'égide des directeurs régionaux des services pénitentiaires. Elles feront l'objet d'une concertation spécifique avec les élus locaux au début de l'année prochaine, sous l'égide des préfets.

La Garde des Sceaux a annoncé, le 24 octobre 2001, la construction de 7 maisons d'arrêt et de 28 établissements pour peines dont 5 maisons centrales.

Ces nouveaux établissements devront être implantés dans 8 des 9 directions régionales de l'administration pénitentiaire selon la répartition suivante :

- Bordeaux : 1 maison d'arrêt et 3 établissements pour peines,
- Dijon : 2 établissements pour peine,
- Lille : 1 maison d'arrêt et 4 établissements pour peines dont 1 maison centrale,
- Marseille : 1 maison centrale,
- Paris : 6 établissements pour peines dont 1 maison centrale,
- Rennes : 2 maisons d'arrêt et 4 établissements pour peines dont 1 maison centrale,
- Toulouse : 2 maisons d'arrêt et 3 établissements pour peine.

Votre rapporteur regrette que le gouvernement refuse d'encadrer ces 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, des milliards sont annoncés pour réhabiliter le parc pénitentiaire français, mais l'absence de loi de programme définissant le montant total des opérations et un 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.

Evolution des ressources et des emplois en matière de crédits d'équipement de l'administration pénitentiaire

(en euros)

	Ressources	Emplois	Consommation des crédits (en %)
Année : 1997			
Reliquat sur gestion précédente	103.689.405		
Loi de finances initiale	289.000.000		
Loi de finances rectificative	18.000.000		
Gel ou annulation	0		
Total au 31.12.1997	412.520.364	365.063.600	88,49%
Année : 1998			
Reliquat sur gestion précédente	75.715.712		
Loi de finances initiale	278.000.000		
Loi de finances rectificative			
Gel ou annulation	-8.000.000		
Total au 31.12.1998	372.718.187	238.203.428	63,91%
Année : 1999			
Reliquat sur gestion précédente	157.174.868		
Loi de finances initiale	238.000.000		
Loi de finances rectificative	100.000.000		
Gel ou annulation	5.724.490		
Total au 31.12.1999	802.104.020	303.221.013	37,80%
Année : 2000			
Reliquat sur gestion précédente	499.898.926		
Loi de finances initiale	595.300.000		
Loi de finances rectificative	100.000.000		
Gel ou annulation			
Total au 31.12.2000	1.198.408.926	426.617.647	35,60%
Année : 2001			
Reliquat sur gestion précédente	808.062.645		
Loi de finances initiale	427.150.000		
Loi de finances rectificative			
Gel ou annulation	-33.653.583		
Total au 31.06.2001	1.201.559.062	332.302.164	27,66%

Ce tableau témoigne d'un effort croissant en faveur de l'équipement de l'administration pénitentiaire puisque le montant des crédits de paiement a triplé entre 1997 et 2001.

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 % !

Les causes de ce décalage entre les crédits votés et les crédits consommés sont connus. Elles sont liées aux délais d'exécution des opérations et à la lourdeur des procédures. Toutefois, 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 qui devrait se traduire par l'inscription d'abord de crédits pour les études de faisabilité puis, le moment venu, des crédits pour la construction des établissements.**

Il convient de remarquer que l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice sera également chargée de la rénovation des établissements pénitentiaires. Votre rapporteur se félicite de la création de cet établissement public qui avait été demandée par la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention. Toutefois, il regrette qu'aucun parlementaire ne siège dans le conseil d'administration de cet établissement, ce qui aurait permis, en l'absence de loi de programme, d'associer le Parlement au choix des établissements à rénover et à reconstruire et de contrôler l'utilisation des deniers publics.

D. LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Les crédits des services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) dans le projet de budget 2002 enregistrent une légère augmentation de 1 % pour atteindre 539,7 millions d'euros (**3,5 milliards de francs**) **en crédits de paiement**. La part relative de la PJJ dans le budget de la justice diminue et passe de 12,05 % en 2001 à 11,51 % en 2002.

Toutefois, cette faible hausse est la résultante de deux tendances opposées. Les crédits du secteur habilité (chapitre 37-33) diminuent de 3,5 % et s'élèvent à 238,2 millions d'euros (1.562,5 millions de francs) en 2002 contre 246,7 millions d'euros en 2001. Au contraire, les crédits consacrés au secteur public augmentent de 4,8 % et s'élèvent à 301,5 millions d'euros (1.977,7 millions de francs).

La diminution des crédits alloués au secteur habilité vise à prendre en compte la consommation réelle des crédits en 2001, qui a été inférieure aux prévisions. Cette mesure d'ajustement n'aura aucun effet sur l'exécution des politiques.

1. La poursuite du renforcement des effectifs

Les crédits affectés aux dépenses en personnel progressent de 6,27 % (+13,67 millions d'euros) et s'élèvent à 231,89 millions d'euros (1,52 milliard de francs).

300 emplois sont créés (380 avaient été créés en 2000 et en 2001), dont 150 éducateurs, 33 directeurs, 17 psychologues, 15 agents techniques d'éducation, 17 secrétaires administratifs, 10 professeurs techniques, 5 infirmiers, 1 surveillant chef des services médicaux, 40 adjoints administratifs, 8 attachés et 4 contractuels.

Votre rapporteur regrette que la Chancellerie n'ait pas voulu fournir d'éléments chiffrés précis sur le nombre d'emplois créés en 2002 qui servira à compenser la réduction du temps de travail liée à l'application de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail.

5 emplois des services de la PJJ (un directeur départemental, 3 attachés et un agent contractuel) sont transférés à l'administration centrale.

En outre seront prises avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie les mesures nécessaires pour pouvoir lancer en cours d'année 2002 les concours (à savoir l'autorisation de recrutements anticipés à hauteur de 300 agents), pour l'essentiel dans la filière éducative, qui permettront de poursuivre les recrutements annoncés au cours des exercices antérieurs. Ces emplois sont en effet indispensables pour éviter une rupture soudaine dans la montée en charge attendue de l'activité des directions de la PJJ, particulièrement dans les services nouvellement créés comme les centres de placement immédiat par exemple.

En outre, **les personnels bénéficieront de plusieurs mesures indemnitaires, pour un montant total de 3,17 millions d'euros (soit 20,89 millions de francs) :**

- 1,165 million d'euros doivent financer l'achèvement de la réforme du statut des chefs de service éducatif ;

- deux provisions respectivement de 600.000 euros et 0,38 million d'euros sont inscrites en faveur des réformes statutaires des directeurs et des agents techniques d'éducation ;

- 1,1 million d'euros visent à financer des pyramidages statutaires et des transformations d'emplois liées aux besoins des services ;

- trois mesures indemnitaires sont prévues dans le budget 2002 : respectivement 1,68 million d'euros et 0,215 million d'euros doivent servir à revaloriser les indemnités des personnels et l'indemnité de nuit en faveur des agents techniques d'éducation. **Enfin, 1,829 million de francs accompagnent la mise en oeuvre de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail.**

2. La baisse des dépenses de fonctionnement

Les crédits affectés aux dépenses de fonctionnement s'élèvent en 2002 à 300,92 millions d'euros (1,97 milliard de francs) contre 306,86 millions d'euros en 2001, en baisse de 1,93 %.

Evolution des crédits de fonctionnement

(en euros)

	2001	2002	Variations en %
Chapitre 34-05 : dépenses d'informatique et de télématique	152.449	213.429	40,00
Chapitre 34-34 : Moyens de fonctionnement et de formation	59.763.490	62.272.750	4,20
Etablissements et services : crédits non déconcentrés	324.811	329.959	1,58
Etablissements et services : crédits déconcentrés	54.096.890	55.568.023	2,72
Centre national de formation et d'études de la PJJ et centres régionaux de formation	5.341.789	6.374.768	19,34
Chapitre 37-33 : Prestations effectuées par le secteur habilité	246.703.261	238.200.569	-3,45
Chapitre 37-91 : réparations civiles	237.820	237.820	0,00
Total	306.857.020	300.924.568	-1,93

Ces crédits sont répartis entre le secteur public et le secteur associatif.

Les jeunes pris en charge par le secteur public sont majoritairement des mineurs délinquants (environ 65 % des prises en charge).

Les jeunes pris en charge par le secteur associatif financé par les budgets des départements sont surtout des mineurs en danger. Les prises en charge des mesures de protection judiciaire de la jeunesse dans le secteur associatif financées par le budget du ministère de la justice concernent essentiellement des jeunes majeurs en difficulté et, par ailleurs, des mineurs délinquants.

Les crédits accordés au secteur associatif sont regroupés dans le chapitre 37-33 (Prestations effectuées par le secteur habilité ou conventionné). **Ils diminuent de 3,45 % et s'élèvent à 238,2 millions d'euros** (1.562,49 millions de francs). Ils servent à financer la prise en charge des mineurs délinquants aussi bien dans les **centres éducatifs renforcés** qu'en dehors de ces structures, les mesures de réparation pénale ainsi que le développement des mesures d'investigation et d'orientation éducative.

Le secteur associatif fait l'objet d'une mesure négative d'ajustement de -10,02 millions d'euros pour tenir compte de l'évolution réelle de ses dépenses. Parallèlement, il bénéficie d'une dotation supplémentaire de 1,52 million d'euros pour l'ouverture de six nouveaux centres éducatifs renforcés.

Par ailleurs, le secteur public disposera de 62,27 millions d'euros regroupés dans le chapitre 34-34 pour, notamment :

- le développement d'activités d'insertion professionnelle (0,6 million d'euros) ;
- le développement d'activités sportives (0,15 million d'euros) ;
- le développement des classes relais (0,08 million d'euros) ;
- l'organisation d'activités de jour en faveur des mineurs (0,38 million d'euros) ;
- la formation du personnel de la PJJ (1,03 million d'euros).

3. Les mesures en faveur de l'équipement

Le projet de loi de finances pour 2002 prévoit 7,62 millions d'euros (50 millions de francs) en autorisation de programme (contre 15,24 millions d'euros en 2001) et 3,05 millions d'euros (20 millions de francs) en crédits de paiement (contre 5,49 millions d'euros en 2001) afin d'entretenir et de moderniser le patrimoine immobilier de la protection judiciaire de la jeunesse et de poursuivre la création de centres de placement immédiat et de centres éducatifs renforcés.

E. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le budget des juridictions administratives (le Conseil d'Etat, sept cours administratives d'appel, trente-cinq tribunaux administratifs et un conseil du contentieux à Wallis et Futuna) devrait atteindre, en 2002, **142,82 millions d'euros (936,84 millions de francs)** en crédits de paiement, **soit une progression de 4,74 %** par rapport à l'année dernière.

1. Une augmentation des effectifs

Les dépenses en personnel sont en hausse de 7,28 % (+ 7,78 millions d'euros) et atteignent 114,59 millions d'euros (751,66 millions de francs).

86 postes supplémentaires sont inscrits au projet de budget 2002 dont **40 emplois de magistrats, 40 emplois de fonctionnaires** dans les tribunaux administratifs et les cours d'appel et **6 fonctionnaires** au conseil d'Etat.

Le projet de budget pour 2002 comporte la transformation de 43 emplois d'agent administratif en adjoints administratifs, qui constitue la deuxième tranche d'un plan de transformation sur trois années entamé en 2001.

Les mesures concernant les personnels des juridictions administratives s'élèvent à 1,8 million d'euros et visent notamment à améliorer l'indemnisation des astreintes, des permanences et des interventions effectuées non seulement par les agents de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, mais également par les agents du conseil d'Etat pour le traitement du contentieux soumis au juge des référés statuant en urgence.

2. Les moyens de fonctionnement en légère hausse

Les crédits de fonctionnement sont en hausse de 2,1 % (soit + 0,49 millions d'euros) et s'élèvent à 23,69 millions d'euros (155,4 millions de francs).

Les crédits informatiques (chapitre 34-05) bénéficient de 0,23 million d'euros de mesures nouvelles afin d'assurer la continuité du fonctionnement des systèmes d'information par la maintenance corrective et évolutive des applications en production et par la maintenance et le renouvellement des équipements en place.

Les moyens généraux des services (chapitre 34-51) sont majorés de 259.163 euros.

3. La poursuite des travaux d'équipement

Les crédits du titre V s'élèvent à 6,4 millions d'euros (42 millions de francs) en **autorisations de programme** en 2002 (soit - 2,09 % par rapport à 2001) et à **4,27 millions d'euros (28 millions de francs) en crédits de paiement** (soit une baisse de 22,02 % par rapport à 2001).

Les autorisations de programme sont destinées à financer les travaux de désamiantage du tribunal administratif de Lyon, les travaux de restructuration et d'aménagement du tribunal administratif de Marseille, le relogement du tribunal administratif de Melun pendant les travaux de rénovation intérieure, l'acquisition du tribunal administratif de Nancy, les travaux en vue du relogement du tribunal administratif de Rouen, le relogement du tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion et la transformation du conseil du contentieux à Wallis et Futuna en tribunal administratif.

III. PRESENTATION DES ARTICLES RATTACHES AU PROJET DE LOI DE FINANCES

A. ARTICLE 74: AIDE À L'INTERVENTION DE L'AVOCAT POUR L'ASSISTANCE AUX DÉTENUS AU COURS DES PROCÉDURES DISCIPLINAIRES

La procédure disciplinaire des détenus ne constitue pas une procédure juridictionnelle.

Toutefois, l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit que les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de la loi du 11 juillet 1979 ne peuvent intervenir qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter des observations écrites et le cas échéant sur sa demande des observations orales.

En outre, elle autorise la personne concernée à se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.

Selon un avis du conseil d'Etat en date du 3 octobre 2000, les décisions prises par les commissions de discipline à l'encontre des personnes détenues entrent dans le champ d'application de cet article.

Le présent article propose donc d'assurer le financement par le biais de l'aide juridique de la prestation d'un avocat assistant un détenu faisant l'objet de procédures disciplinaires.

Le montant de la dotation est calculée selon des modalités fixées par décret en conseil d'Etat, en fonction du nombre de missions effectuée par les avocats.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur, il est envisagé d'accorder une rétribution fixée par référence à celle accordée aux avocats assistant les condamnés pour un débat contradictoire devant le juge de l'application des peines, soit 3 unités de valeur, majorée d'une unité de valeur lorsque le débat contradictoire a lieu au sein de l'établissement pénitentiaire, soit au total 4 unités de valeur (88 €).

2,17 millions d'euros sont destinés à financer l'extension de l'aide juridique aux procédures disciplinaires des détenus. Le coût de cette mesure a été calculé à partir des hypothèses suivantes : un avocat interviendra dans 50 % des 47.000 procédures disciplinaires recensées et sera rétribué 88 €

Votre rapporteur fait remarquer qu'il s'agit d'une simple estimation et constate que le coût réel de cette mesure ne pourra être connu que lors de l'examen de la prochaine loi de finances, qui permettra de dresser un bilan sur l'utilisation par les détenus de la possibilité d'être assistés par un avocat s'ils font l'objet de procédures disciplinaires.

B. ARTICLE 75 : MODIFICATION DES MODALITÉS D'AVANCE DES FRAIS DE JUSTICE PAR LE TRÉSOR PUBLIC DANS LE CADRE DE PROCÉDURES COLLECTIVES

L'article L. 627-3 du code de commerce prévoit que, lorsque les fonds disponibles du débiteur ne peuvent suffire immédiatement, le Trésor public fait l'avance des frais, y compris les frais de signification et de publicité afférents :

- aux décisions qui interviennent au cours de la procédure de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire rendues dans l'intérêt collectif des créancier ou du débiteur ;

- à l'exercice des actions tendant à conserver ou à reconstituer le patrimoine du débiteur ou exercées dans l'intérêt collectif des créanciers ;

- aux actions liées au prononcé d'une faillite personnelle ;

- à l'exercice de l'action en résolution et en modification du plan.

Pour le remboursement de ses avances, le Trésor public est garanti par le privilège des frais de justice.

Dans le cadre de leur enquête sur les tribunaux de commerce¹, l'inspection générale des finances et l'inspection générale des services judiciaires s'étaient intéressées à ce dispositif et avaient dénoncées les dérives liées à cette procédure. Constatant que le montant des avances était passé de 10 millions d'euros (66 millions de francs) à 27 millions d'euros (177 millions de francs) de 1991 à 1996, ils avaient souligné les quatre faiblesses majeures du dispositif :

« - le champ des frais de procédure éligibles à la prise en charge par le Trésor public est mal défini, ce qui, au pire favorise la prise en charge de frais indus, et au mieux aboutit à multiplier les contentieux entre le Trésor et les mandataires de justice ;

- la notion d'impécuniosité est incertaine car en l'absence de dispositions précises sur l'ordre de paiement des frais de justice, les mandataires sont conduits à solliciter des avances au Trésor alors même que des fonds sont disponibles pour payer leurs propres honoraires. De surcroît, les ordonnances du Tribunal de commerce sont prises sur la foi des seules déclarations des mandataires sans aucune preuve matérielle de l'impécuniosité réelle des débiteurs ;

- le remboursement des avances, théoriquement garanti par le privilège des frais de justice, ne fait l'objet d'aucun contrôle et varie au gré des comportements des mandataires ;

- enfin, en pratique, le contrôle du Trésor sur ces dépenses, à supposer qu'il soit effectué, est très limité face à une décision de justice exécutoire. ».

Les inspecteurs proposaient alors trois mesures pour remédier à ces pratiques :

- le champ d'application de cette avance devrait être strictement réduit à une liste limitative d'actes précisément tarifés ;

- l'ordre de paiement des frais de justice doit être clairement affirmé afin de définir les priorités à fixer entre le remboursement des frais avancés par le Trésor et les honoraires des intervenants à la procédure ;

¹ Inspection générale des finances, Inspection générale des services judiciaires : rapport d'enquête sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce, juillet 1998, page 75.

- en tout état de cause, la prise en charge des frais de procédure par le Trésor ne devrait pas faire l'objet d'une décision de justice, mais ces avances devraient être directement sollicitées par le mandataire lui-même, sur justificatifs de l'impécuniosité, et sous sa responsabilité personnelle. ».

Le présent article s'inspire en partie de ces remarques et tend à mieux encadrer les modalités d'avance des frais de justice par le Trésor public dans le cadre des procédures collectives.

Il énumère strictement les frais de procédure éligibles à la prise en charge par le Trésor public. Il s'agit :

- des droits, taxes, redevances et émoluments perçus par les greffes des juridictions ;
- des débours tarifés et des émoluments dus aux avoués et des rémunérations des avocats dans la mesure où elles sont réglementées ;
- des frais de signification et de publicité ;
- de la rémunération des techniciens désignés par la juridiction après accord du ministère public.

Par ailleurs, l'ordonnance du juge-commissaire ou du président du tribunal autorisant l'avance des frais de justice par le Trésor public doit être motivée. En conséquence, l'impécuniosité devra être constatée par l'établissement par le mandataire de justice qui demande l'avance au Trésor d'un état de la trésorerie de la procédure. Cette disposition permettra de contrôler par la suite l'existence de possibilités de remboursement.

Ces mesures devraient limiter la progression des frais de justice. L'économie réalisée devrait s'élever à 0,5 million d'euros.

C. ARTICLE 76 : PARTICIPATION DES BARREAUX AU FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES AVOCATS

L'article 13 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 modifiée portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques indique que le financement des centres de formation professionnelle des avocats est assuré avec la participation de l'Etat. Il avait été déduit de cette formulation que les centres régionaux de formation professionnelle étaient financés par la profession, à travers le versement de cotisations par les barreaux.

Or, dans un arrêt du 19 juin 2001, la Cour de cassation a estimé que la loi précitée n'autorise pas les centres régionaux de formation professionnelle à imposer aux ordres d'avocats le paiement de cotisations destinées au financement de la formation professionnelle.

Le présent article vise donc à donner une base légale aux modalités de financement des centres régionaux de formation professionnelle.

Trois sources de financement sont prévues :

- une contribution de la profession d'avocat. Pour 2002, il est prévu qu'elle n'excède pas 11 millions d'euros. En outre, elle ne peut augmenter chaque année de plus de dix pour cent par rapport à l'année précédente ;

- une contribution de l'Etat qui figure déjà dans le dispositif de la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 modifiée portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ;

- le cas échéant, une contribution provenant des produits financiers des CARPA qui, d'après l'article 5 du décret n°96-610 du 5 juillet 1996 modifiant le décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, peuvent être utilisés soit pour la formation professionnelle, soit pour l'accès au droit.

Le présent article prévoit que le montant de la contribution des avocats est fixé annuellement par le conseil national des barreaux. Ce dernier est également chargé de déterminer la participation de chaque barreau à cette contribution, proportionnellement au nombre des avocats inscrits au tableau, de recouvrir le paiement de cette cotisation et d'en répartir le produit entre les différents centres de formation professionnelle.

Par ailleurs, le III de cet article propose de valider le recouvrement des contributions des barreaux au financement de la formation professionnelle des avocats.

Il convient donc de vérifier que cette disposition respecte les règles constitutionnelles qui encadrent toute validation.

Il convient de rappeler que dans sa décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, le conseil constitutionnel a reconnu la conformité du principe des lois de validation à la constitution, qui (sauf en matière pénale) permettent que le législateur prenne des mesures rétroactives et cela, notamment « *afin de régler, comme lui seul peut le faire, les situations nées de l'annulation* » d'un acte administratif.

L'exercice du pouvoir de validation doit cependant satisfaire certaines exigences constitutionnelles.

D'abord, le législateur doit respecter les exigences du principe de séparation des pouvoirs et s'abstenir tant de valider les actes mêmes qui ont été annulés que de faire obstacle à l'exécution des actes annulés par des décisions juridictionnelles « passées en force de chose jugée ».

Ensuite, la validation doit être justifiée par des raisons d'intérêt général. A cet égard, le conseil constitutionnel a estimé dans sa décision du 28 décembre 1995 n° 95-369 DC que « *la seule considération de l'intérêt financier* » n'a pas pu donner à la validation un motif d'intérêt général autorisant le législateur à faire obstacle aux effets d'une décision de justice.

Dans le cas sur lequel votre commission est saisie, l'absence de validation de la perception, dans le passé, des contributions des ordres au financement de la formation professionnelle des avocats, risquerait de remettre en cause la continuité de ce financement et, par là même, la pérennité de la formation professionnelle des avocats.

Or, celle-ci est indispensable pour assurer la qualité des prestations de cette profession. Il convient de rappeler que les centres régionaux de formation professionnelle des avocats assurent la formation initiale des élèves-avocats sélectionnés au terme d'un examen d'accès organisé par les universités habilitées à cet effet, ainsi que la formation permanente des avocats en exercice.

Par ailleurs, l'absence de validation créerait des inégalités entre les barreaux qui se sont acquittés de leurs participations financières et les autres.

Votre commission approuve l'objectif de cet article. Elle proposera toutefois un amendement qui précisera que la liste des sources de financement des centres de formation professionnelle n'est pas exhaustive et qu'il peut exister d'autres moyens de financement, comme par exemple les crédits pour la formation en alternance.

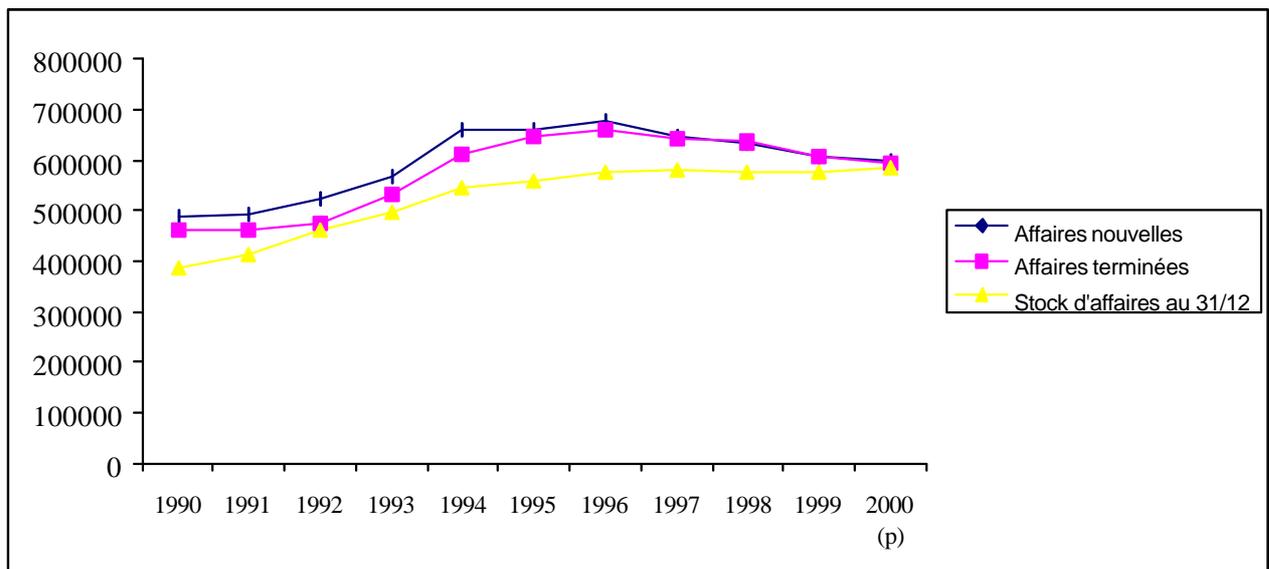
CHAPITRE II : L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS

I. L'ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS

A. L'ACTIVITÉ JUDICIAIRE CIVILE

1. Les tribunaux de grande instance : une baisse de l'activité depuis 1997

Activité civile des tribunaux de grande instance



Le nombre d'affaires civiles nouvelles dont sont saisies les tribunaux de grande instance a connu une hausse ininterrompue de 1990 (488.680) à 1996 (676.282), accélérée en 1993 et 1994 à la suite de la réforme du juge des affaires familiales, qui a transféré une masse importante de contentieux familiaux des tribunaux d'instance vers les tribunaux de grande instance, et à la suite de la réforme du juge de l'exécution, qui a généré de nouveaux contentieux de l'exécution.

En 1996, la progression des affaires nouvelles a été seulement de 2 %. Rapportée à une activité non affectée par les grèves de décembre 1995, cette progression aurait été voisine de zéro.

En 1997, l'essentiel de la baisse des affaires nouvelles a pu être imputé à l'entrée en vigueur du décret du 18 décembre 1996 portant réforme des procédures civiles d'exécution. A la suite de l'obligation faite aux justiciables de saisir le juge de l'exécution par assignation et non plus par simple requête, les tribunaux de grande instance ont été saisis d'environ 30.000 procédures d'exécution de moins.

En 1998, la baisse des affaires nouvelles a atteint 2 %.

En 1999, l'accélération de la baisse a pu être imputée à la mise en œuvre du décret du 28 décembre 1998 relevant le seuil de compétences des TGI de 4.573 euros (30.000 francs) à 7.622 euros (50.000 francs) et renvoyant sur les TI entre 5.000 et 10.000 litiges financiers de faible importance précédemment traités par les TGI. Cette baisse touche toutes les familles de contentieux.

En 2000, le nombre d'affaires nouvelles portées devant les TGI (600.468 affaires) affiche une baisse de moindre ampleur (0,9 %) par rapport à 1999.

L'évolution des types de contentieux est contrastée. Les affaires devant le juge des affaires familiales progressent de 1,4 % à travers les contentieux de l'autorité parentale et du droit de visite et les ruptures d'unions.

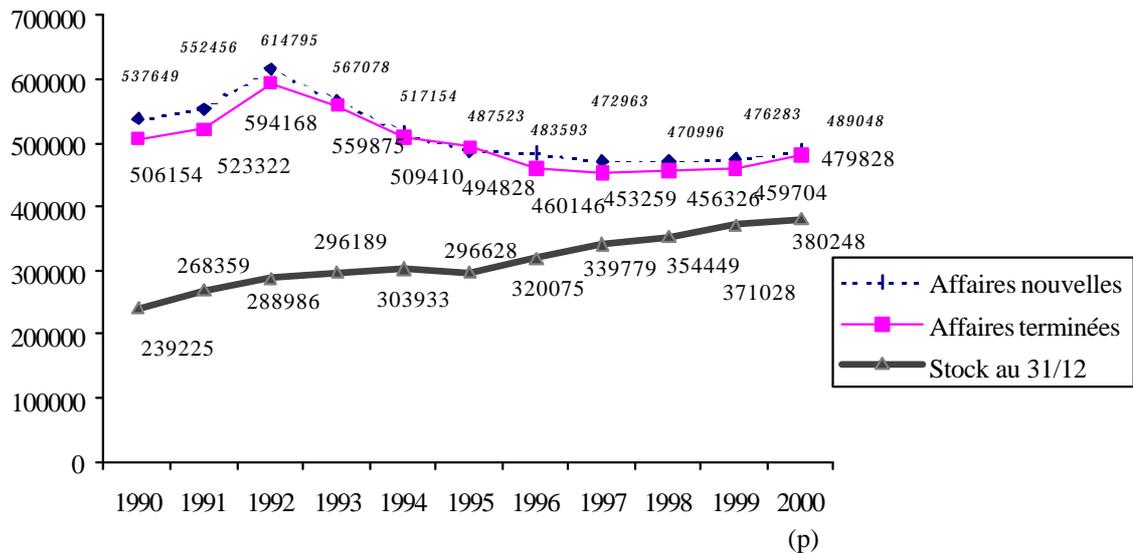
Au contraire, les autres contentieux (contentieux de l'exécution, contentieux avec les banques ou relatifs aux prêts) diminuent.

Le nombre d'affaires terminées en 2000 (jugements et autre fins) par les TGI s'élèvent à 592.340, ce qui représente une baisse de 2,7 % par rapport à 1999, notamment en raison des mouvements sociaux observés à la fin de l'année 2000. En conséquence, le stock d'affaires a augmenté de plus de 8.000 affaires, marquant une rupture par rapport aux deux années précédentes.

La durée moyenne des affaires terminées en 2000 s'est établie à 8,9 mois, contre 9,1 mois en 1999.

2. Les tribunaux d'instance : l'interruption de la baisse d'activité depuis 1999

Activité civile des tribunaux d'instance



De 1993 à 1995, les saisines des tribunaux d'instance en matière de contentieux civil général ont baissé d'environ 50.000 affaires par an, en raison principalement de la diminution du nombre des contentieux familiaux, transférés dans leur majorité vers les tribunaux de grande instance à la suite de la réforme instituant les juges des affaires familiales.

La diminution d'activité s'est ensuite ralentie en 1996 et en 1997. En 1998, le nombre d'affaires nouvelles devant les tribunaux d'instance a encore très faiblement diminué.

En 1999, cette tendance a été interrompue en partie à cause du transfert modéré d'activité en provenance des tribunaux de grande instance suite au relèvement de 4.573 euros (30.000 francs) à 7.622 euros (50.000 francs) de leur seuil de compétence.

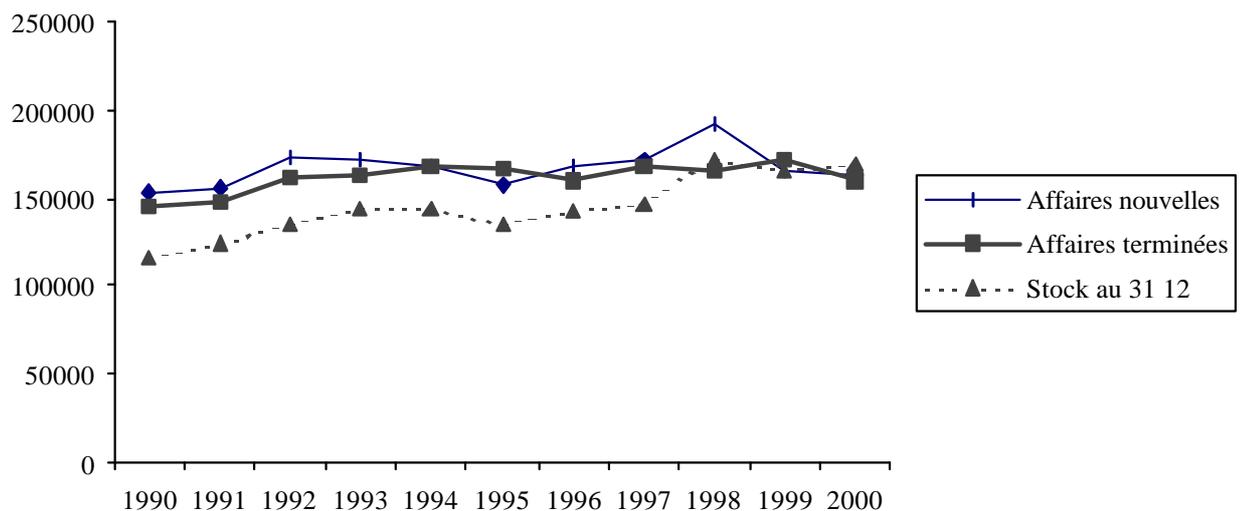
Avec 489.048 affaires nouvelles au fond en 2000, les tribunaux d'instance ont vu s'amplifier la légère hausse d'activité amorcée en 1999. L'augmentation d'activité est de 2,7 % environ, soit 13.000 affaires supplémentaires. Ce phénomène est lié au développement des affaires de tutelles, des contestations des décisions des commissions de surendettement et des contentieux relatifs aux impayés.

Le niveau des affaires terminées (479.828 en 2000) reste en dessous de celui des affaires nouvelles (489.048 en 2000), **le stock d'affaires à traiter au 31 décembre 2000 (environ 380.000 affaires) s'est accru mécaniquement par rapport à l'année précédente.**

La durée moyenne des affaires terminées en 2000 par les tribunaux d'instance s'établit à 5,1 mois, chiffre voisin de celui de 1999 (5,2 mois). Cette moyenne regroupe cependant des durées de traitement des affaires très variables. Ainsi, 25 % des affaires terminées en 2000 par les tribunaux d'instance l'ont été en moins de 1,8 mois ; 50 % l'ont été en moins de 3,3 mois ; mais 25 % des affaires ont été terminées en plus de 6 mois.

3. La baisse de l'activité des conseils de prud'hommes

Evolution de l'activité civile des conseils de prud'hommes



En 1996, le nombre d'affaires nouvelles (167.799) portées devant les conseils de prud'hommes était revenu à son niveau de 1994, après une année 1995 exceptionnellement basse en raison d'un déficit d'activité lié aux grèves.

Le nombre d'affaires nouvelles a légèrement augmenté en 1997 puis s'est fortement accru en 1998 pour s'élever à 191.892 suite à une action ponctuelle des syndicats d'employés de divers organismes de sécurité sociale qui ont déposé simultanément un grand nombre de réclamations.

En 1999, les conseils de prud'hommes ont enregistré une baisse du nombre des affaires nouvelles de 14% par rapport à 1998 pour atteindre 165.977, ce qui correspond à un retour à une situation sans événement perturbateur.

L'année 2000 s'inscrit de nouveau en baisse (- 1,7 %) avec 163.218 affaires nouvelles.

Il s'agit du niveau le plus faible depuis 1992 et est fortement lié à la bonne situation économique des entreprises et son effet sur la diminution des contentieux du licenciement. Il est donc à craindre que la hausse du chômage en 2001 et la dégradation de la situation économique mondiale accélérée par les attentats du 11 septembre 2001 risquent de mettre un terme à la baisse de l'activité des conseils de prud'hommes.

Le nombre d'affaires terminées en 2000 s'élèvent à 159.594, en diminution de 7,4 % par rapport à 1999.

Le stock d'affaires augmente donc de nouveau, alors qu'il avait enfin baissé l'année précédente.

La durée moyenne des affaires terminées en 2000 s'établit à 10,2 mois. Il convient de rappeler qu'en 1998, ce délai s'élevait à 9,7 mois.

4. L'augmentation de l'activité des juridictions commerciales

Les juridictions commerciales ont rendu 165.558 jugements au fond en matière contentieuse en 2000. Cette forte augmentation apparente d'activité est en rupture avec la tendance à la baisse installée depuis 1995. Ce sont les tribunaux de commerce qui affichent la totalité de cette hausse (+ 18,2 %), avec 155.400 affaires.

En réalité, cette hausse spectaculaire trouve son origine dans le projet de réforme de la justice commerciale et dans les restructurations des tribunaux de commerce (30 ont été supprimés en 2000). Les fermetures de tribunaux ont conduit à des démissions nombreuses de juges consulaires, compensées par des nominations. **Les actes administratifs dits «de changement de juge commissaire » ont été enregistrés par les tribunaux de commerce avec la masse des contentieux commerciaux au fond, alors qu'il s'agissait en fait d'une activité administrative.**

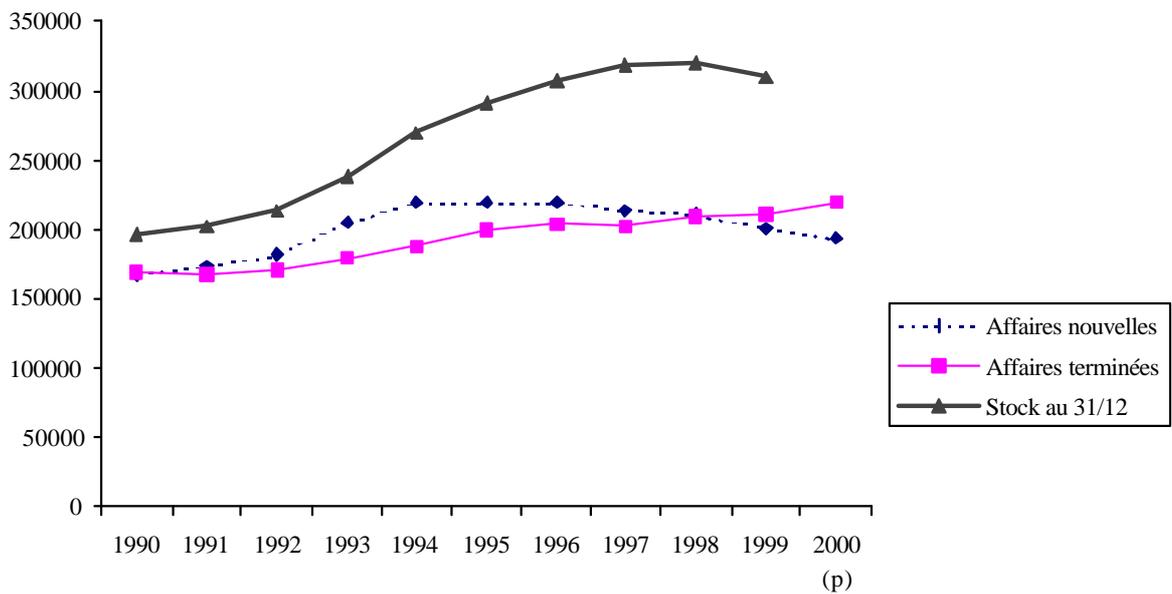
Avec 10.159 jugements de fond, les tribunaux de grande instance à compétence commerciale ont représenté 6% de l'activité.

La durée moyenne de traitement des affaires s'élève à 5 mois, soit un mois de moins par rapport à 1999. Cette évolution s'explique par le poids des

procédures particulièrement courtes de « changement de juge commissaire » évoquée précédemment. Il semble donc que la moyenne de 1999 soit plus significative.

5. La baisse de l'activité des cours d'appel

Activité civile des cours d'appel



Le nombre d'affaires portées en appel a crû régulièrement jusqu'en 1994, à un rythme soutenu compris entre 4 et 6 % par an. En 1995, cette tendance s'est infléchie pour la première fois, avant de diminuer légèrement en 1996.

En 1997 et 1998, le nombre des affaires nouvelles devant les cours d'appel a diminué respectivement de 2,3 et 1,7 % par an. Ce phénomène s'est accentué en 1999 avec une baisse de 4 %.

En 2000, le nombre d'affaires a encore décliné de 4 % pour atteindre 193.749 affaires.

Cette diminution paraît imputable à la baisse de l'activité des juridictions de première instance, mais également à une moindre propension de la part du justiciable à faire appel.

Pour la deuxième année consécutive, le nombre d'affaires terminées (220.095) est supérieur au nombre d'affaires nouvelles

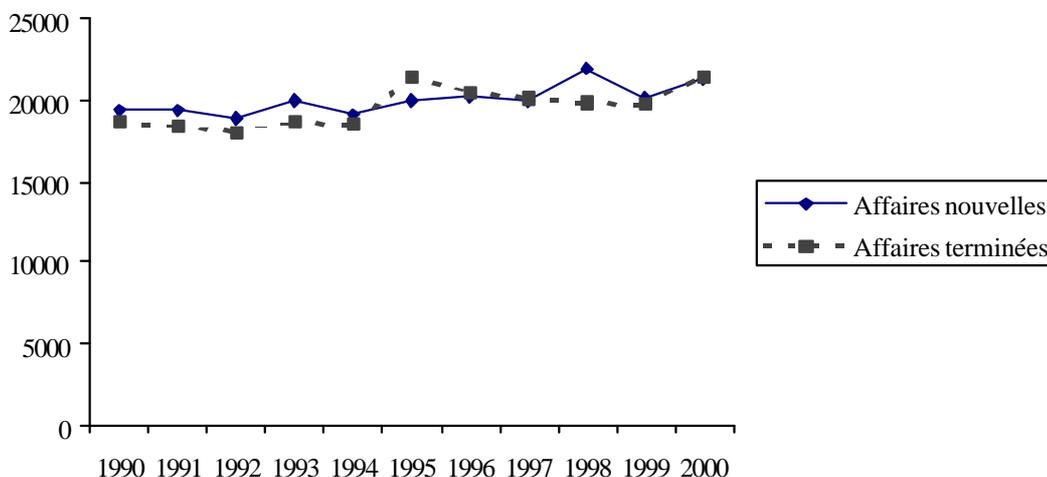
(193.749). Le stock d'affaires en cours a donc diminué de plus de 26.000 affaires par rapport à l'année précédente.

Au rythme moyen d'évacuation des affaires en 2000, les 290.000 affaires en stock dans les cours au 31 décembre 2000 pourraient être traitées dans un délai de 15,8 mois, soit deux mois de moins qu'en 1999. Le stock d'affaires varie en réalité très fortement d'une cour à l'autre. Ainsi, l'ancienneté moyenne des affaires en cours va de 23 mois dans les juridictions les plus défavorisées à cet égard, comme celle d'Aix-en-Provence, à moins de 7 mois dans les cours les moins chargées, comme celle de Riom.

La durée moyenne de traitement des affaires s'est élevée en 2000 à 18,4 mois, en légère augmentation par rapport à l'année précédente. Derrière ce chiffre se cache une réalité très contrastée : un quart des affaires a été traité en moins de 7,9 mois ; la moitié a été traitée en moins de 15,7 mois et un quart a été traité en plus de 25,6 mois.

6. La hausse de l'activité de la Cour de cassation

Activité civile de la Cour de cassation



L'évolution du nombre des affaires nouvelles présentées devant la Cour de cassation est très irrégulière. Après avoir augmenté de 9,7 % en 1998, et baissé de 8,4 % en 1999, une hausse de 6,2 % a été observée en 2000 : le nombre d'affaires nouvelles s'élève donc à 21.331. Le nombre des affaires terminées a également augmenté en 2000 et s'est élevé à 21.394.

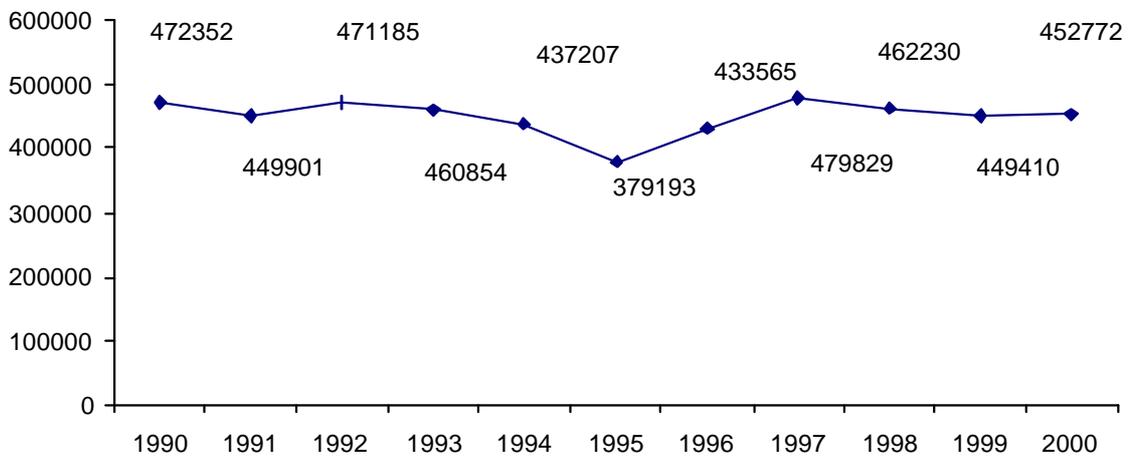
La durée moyenne de traitement d'une affaire civile est d'un peu plus de 2 ans.

B. L'ACTIVITÉ JUDICIAIRE PÉNALE

1. La légère hausse de l'activité des tribunaux correctionnels

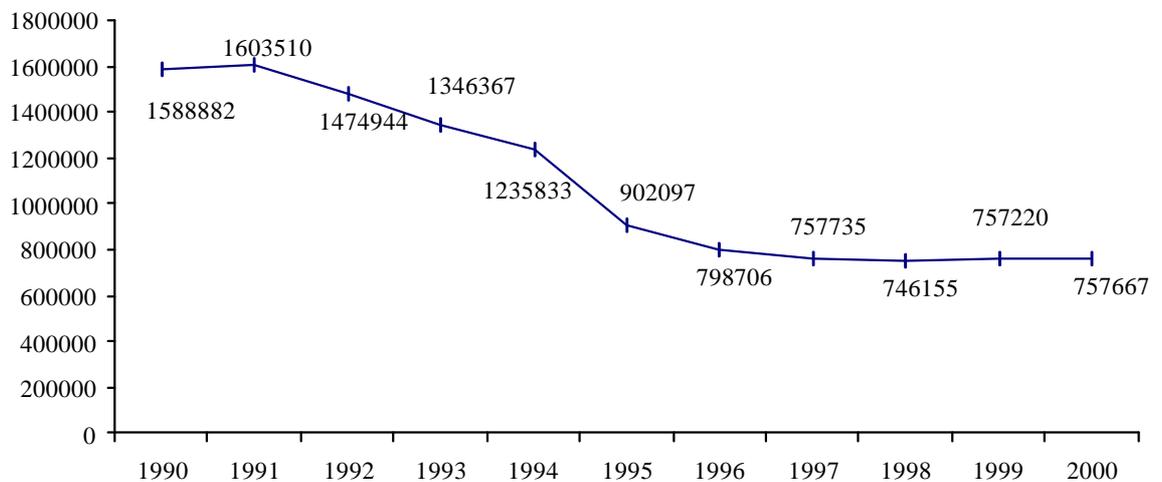
En raison du décalage entre les décisions de poursuite prises par les parquets et les audiences correctionnelles, la baisse des décisions de poursuivre devant les tribunaux correctionnels en 2000 ne s'est pas traduite par une baisse équivalente du nombre de jugements rendus par ces tribunaux (452.772), soit une augmentation de 0,7 % par rapport à 1999.

Activité des tribunaux correctionnels



2. La légère hausse de l'activité des tribunaux de police

Activité des tribunaux de police

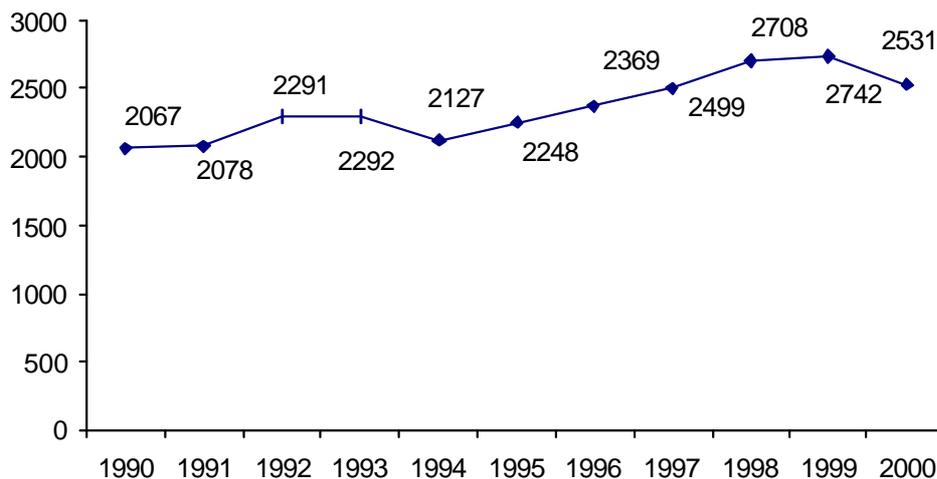


Alors que le nombre d'affaires poursuivies devant les tribunaux de police diminuait depuis près de dix ans, l'année 1999 s'est caractérisée par une hausse de 15 %, liée au développement des contraventions de cinquième classe suite à la création de l'infraction de grand excès de vitesse. (En 2000, le nombre des contraventions de cinquième classe a de nouveau augmenté de 2 %).

Après une baisse ininterrompue depuis 1992 à 1998, le nombre des affaires traitées augmente depuis deux ans, mais dans une moindre proportion (+ 1,5 % en 1999, + 0,1 % en 2000).

3. La diminution de l'activité des cours d'assises

Activité des cours d'assises



Depuis 1996, le nombre d'affaires nouvelles devant les cours d'assise n'a cessé d'augmenter. Pourtant, en 2000, les cours d'assises ont rendu 2.531 arrêts, soit une baisse de 7,7 % par rapport à 1999.

Il convient de remarquer que les cours d'assise ont prononcé leurs arrêts en moyenne plus de quatre ans après les faits. Le stock d'affaires en cours tend de nouveau à augmenter.

4. La diminution du stock des affaires des cours d'appel

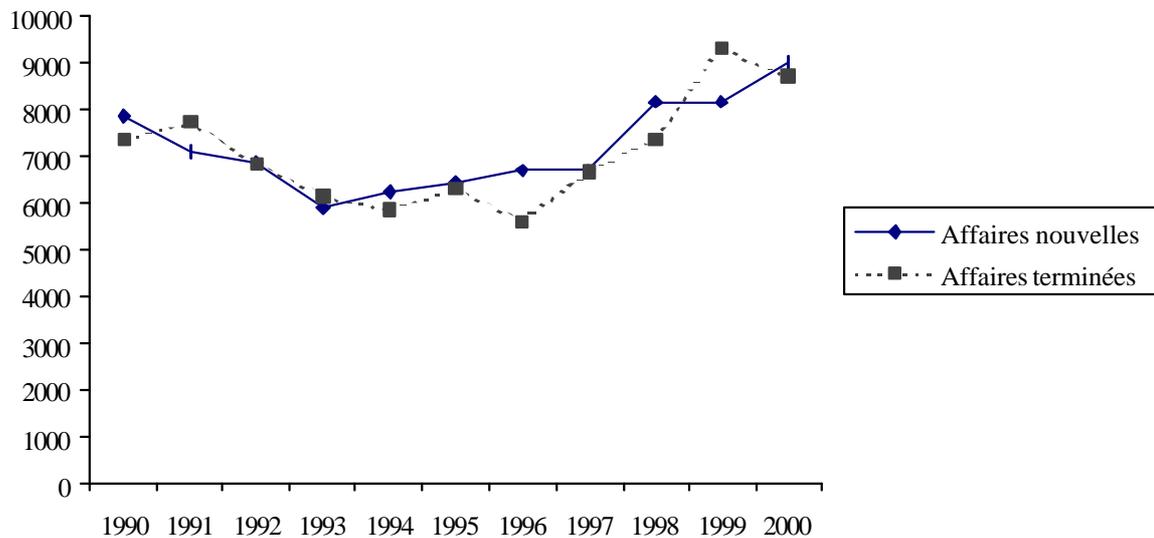
Les chambres des appels correctionnels ont été saisies en 2000 de 48.422 affaires nouvelles, ce qui constitue une baisse de 1,8 % par rapport à 1999.

Par ailleurs, le volume des affaires terminées (50.708) a progressé de 3,6 %. Il s'est établi au-dessus du niveau des affaires nouvelles ; en conséquence, le stock d'affaires en cours a commencé à diminuer pour la première fois depuis 1995. Il représente cependant six mois d'activité.

Les chambres d'accusation ont rendu 32.831 arrêts, soit 0,5 % de moins qu'en 1999. L'interruption en 1999 de la tendance à la croissance continue de l'activité de ces chambres observée depuis 1993 se confirme donc.

5. L'activité pénale de la Cour de cassation

Evolution des activités pénales des cours d'appel

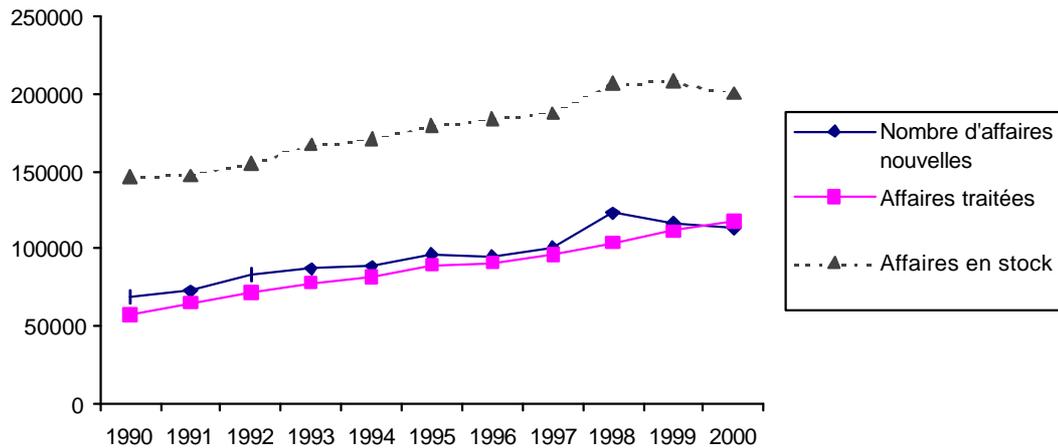


Le nombre des affaires nouvelles est en forte augmentation en 2000 et s'élève à 9.014. Pourtant, la cour de cassation n'a pas pu maintenir un nombre de décisions rendues aussi élevé qu'en 1999. Avec un total de 8.714, le nombre de décisions rendues diminue de 6,4 %.

C. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

1. Les tribunaux administratifs : une diminution du stock d'affaires

Evolution de l'activité des tribunaux administratifs



Le nombre d'affaires nouvelles enregistrées chaque année a augmenté de 62 % entre 1990 et 2000, soit une moyenne de 5 % par an. Si la progression a été à peu près continue de 1990 à 1998, cette tendance s'inverse depuis 1998, sous la conjonction de deux facteurs :

- l'année 1998 s'est caractérisée par un « pic » conjoncturel, lié à l'opération de régularisation des titres de séjours des étrangers : une hausse de 22 % a été observée par rapport à 1997. En conséquence, le volume des affaires enregistrées en 1999 a baissé de 5,2 %, alors même que ces 117.500 affaires représentent, en réalité, une progression de près de 16 % par rapport à 1997 ;

- en 2000, cette tendance à la diminution du nombre d'affaires enregistrés se confirme en données nettes, compte tenu du nombre élevé de dossiers de série enregistrés dans les juridictions.

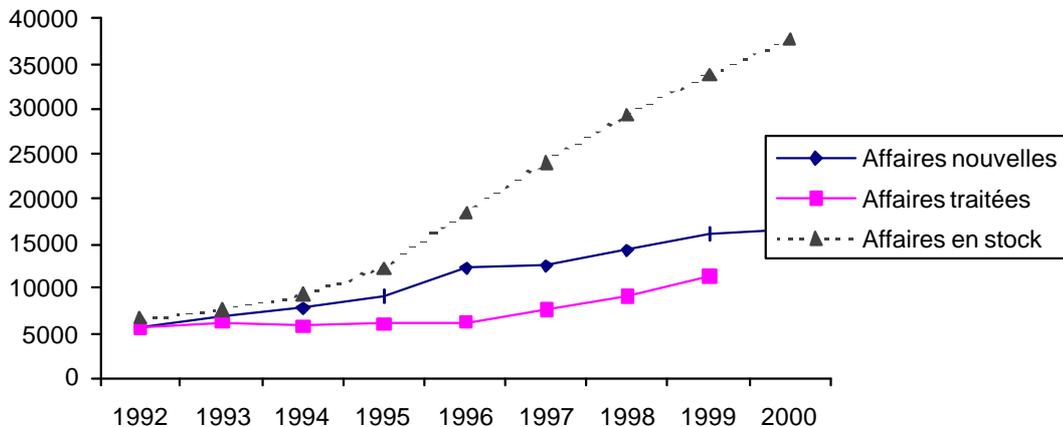
Sur la même période, le nombre annuel d'affaires traitées a doublé grâce au renforcement des effectifs et à l'amélioration de la productivité. Ainsi, le nombre d'affaires jugées en données nettes s'est accru de près de 24 % au cours des quatre dernières années, un tiers des juridictions ayant augmenté de plus de 10 % le nombre de dossiers traités par rapport à 1999.

Pour la première fois en 2000, le ratio affaires traitées/ affaires enregistrées a dépassé les 100 % (105 %), permettant ainsi une réduction des stocks de 4 %.

La stock d'affaires en instance (210.000 dossiers environ) demeure cependant encore trop important, au regard de la capacité de jugement des tribunaux.

2. Les cours administratives d'appel : l'explosion du nombre d'affaires en attente de jugement

Evolution de l'activité des cours administratives d'appel



Depuis 1992, les cours administratives d'appel ont connu, du fait du transfert échelonné de l'appel des recours pour excès de pouvoir, qui s'est achevé en 1995, une progression des entrées sans précédent : le nombre d'affaires enregistrées a triplé entre 1992 et 1999 et l'augmentation est encore de 3 % en 2000.

Cette progression s'est cependant nettement ralentie par rapport à celles constatées en 1999 (+ 12 %) et en 1998 (+ 14,9 %) et reflète la tendance observée au sein des juridictions de premier ressort.

Parallèlement, le nombre d'affaires jugées a plus que doublé entre 1992 et 2000 pour atteindre le chiffre de près de 13.000 affaires.

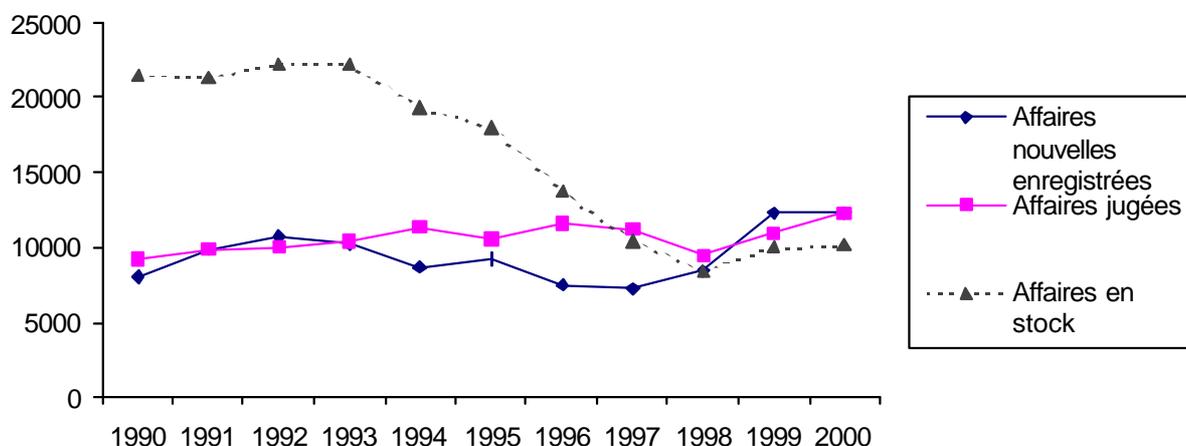
Cette amélioration s'explique par la création de la cour administrative d'appel de Marseille en septembre 1997, le renforcement des effectifs des autres cours et l'augmentation de la productivité.

Toutefois, le rapport des affaires traitées / affaires enregistrées, reste préoccupant, n'atteignant que 78 % en 2000. **Aujourd'hui, aucune cour n'arrive à juger le même nombre d'affaires qu'elle enregistre dans l'année. En conséquence, les stocks continuent de croître. Ils ont été multipliés par 5 entre 1992 et 2000.**

A cette date, le stock global d'affaires en instance devant les cours administratives d'appel représente le triple de leur capacité de jugement annuelle, si bien que le délai théorique d'élimination du stock (près de trois ans) ne parvient pas à s'améliorer.

3. Le Conseil d'Etat : une confirmation de l'augmentation du nombre d'affaires nouvelles ?

Evolution de l'activité du Conseil d'Etat



Depuis 10 ans, le volume des affaires enregistrées devant le Conseil d'Etat a connu une évolution contrastée. Après avoir augmenté de 1990 à 1992, il a diminué de manière irrégulière jusqu'en 1997 pour atteindre 7.193 affaires. En 1998 et 1999, il a connu une augmentation rapide : + 17 % en 1998 et +46 % en 1999 en raison de la hausse d'une part des contentieux des visas, qu'il connaît en premier ressort, et, d'autre part, de celui des reconduites à la frontière, dont il est juge d'appel.

En 2000, le nombre des affaires enregistrées reste au niveau élevé de 1999 (12.274) en raison de l'importance du contentieux des étrangers, qui représente encore cette année une part très conséquente des entrées.

Entre 1990 et 2000, le volume des affaires jugées a progressé de 32 %, ce qui a permis de faire régulièrement baisser le délai théorique d'élimination du stock de 2 ans trois mois à 11 mois.

Le nombre d'affaires jugées rejoint pratiquement celui des affaires enregistrées, ce qui permet de stabiliser le stock d'affaires à un peu plus de 10.000.

La réforme de l'organisation du traitement des dossiers au Conseil d'Etat et le transfert de compétences aux cours administratives d'appel ont permis de réduire progressivement le stock, qui atteignait 22.388 dossiers en 1993.

Ce chiffre, qui s'établissait en 1998 à 8.479 affaires, a légèrement augmenté depuis puisqu'il atteint 10.159 affaires en 2000. Il reste cependant inférieur à la capacité annuelle de jugement.

En outre, ce stock s'est « rajeuni » et comprend un moins grand nombre d'affaires anciennes. En 2000, en effet, 90 % des affaires en instance sont enregistrées depuis moins de deux ans. Le délai théorique d'élimination du stock a été ramené de 11 à 10 mois.

II. LA NÉCESSITÉ DE SIGNER UN CONTRAT DE JURIDICTION AVEC LA COUR DE CASSATION

Dans son rapport sur l'examen des crédits du budget de la justice pour 2001, votre rapporteur s'était félicité du succès des contrats de juridiction développés entre le ministère de la justice, d'une part, et les cours d'appel d'Orléans et de Douai d'autre part.

Ces contrats reposent sur l'engagement des juridictions concernées de résorber leurs stocks et d'améliorer leur productivité. En contrepartie, la Chancellerie leur fournit des moyens humains et matériels supplémentaires.

Dans son rapport du 27 avril 2000, le Premier président de la Cour de cassation, M. Guy Canivet s'était inquiété de l'évolution de l'activité de la Cour et avait suggéré de renforcer temporairement le nombre de magistrats dans cette juridiction. Certes, 5 postes de conseillers référendaires ont été créés dans la loi de finances pour 2001, mais la Chancellerie n'a pas souhaité poursuivre cet effort dans le budget pour 2002.

Votre rapporteur regrette cette décision et souhaite rappeler les besoins de la Cour de cassation aussi bien en personnels qu'en locaux.

A. LES BESOINS EN RESSOURCES HUMAINES

Le rapport précité de la Cour de cassation constate qu'entre 1960 et 2000, en matière civile, le nombre des affaires soumis à la Cour de cassation a augmenté de plus de 252 %. Entre ces deux dates, si l'effectif des magistrats en service judiciaire a progressé de 3.500 à 6.500, soit de 84 %, celui des membres de la Cour de cassation n'est passé que de 121 à 179, soit une hausse de 47 %, proportionnellement inférieure de moitié à celle de l'ensemble du corps judiciaire, alors que la croissance du contentieux soumis à la Cour est directement proportionnelle à celle des affaires soumises aux juridictions de fond.

En considérant le nombre de dossiers annuellement traités par l'ensemble de la Cour, civiles et criminelles confondues (29.071 en 1999) et celui des affaires totales en instance à la fin de la même année (40.586), le règlement des affaires en attente représente 16 mois d'activité des 138 magistrats du siège de la Cour de cassation (85 conseillers et 52 conseillers référendaires).

La résorption de ce retard correspondrait donc à l'exercice de 177 magistrats supplémentaires pendant un an, de 35 magistrats pendant 5 ans ou de 18 magistrats pendant 10 ans. Compte tenu de la transformation de postes d'auditeur en postes de conseillers référendaires intervenue en 2001, le Premier président évalue à 28 le nombre de magistrats supplémentaires nécessaire pendant cinq ans afin de rétablir l'équilibre des flux de pourvois et ramener les délais de jugement, actuellement de plus de deux ans, à une durée moyenne inférieure à un an.

Ce renforcement des moyens du siège devrait s'accompagner parallèlement, également à titre transitoire et dans des proportions à définir, d'une adaptation des moyens du parquet général et du greffe.

A l'expiration de la période de cinq ans, selon l'état de fonctionnement de la Cour, l'effectif général serait progressivement ramené à son état initial par le non-remplacement des postes progressivement libérés.

B. LES BESOINS EN LOCAUX

Le recrutement supplémentaire de magistrats doit impérativement s'accompagner d'une extension des locaux de la Cour de cassation. A l'heure actuelle, leur étroitesse ne permet pas aux magistrats de travailler dans des conditions satisfaisantes. Ainsi, les conseillers qui ne disposent pas de bureau

à la Cour sont contraints de travailler à leur domicile, ce qui les oblige à assumer financièrement leur installation de travail et à transporter de nombreux documents, au risque de les égarer. En outre, cette délocalisation affecte l'organisation de la Cour dans la mesure où les contacts personnels et la réflexion collective sont indispensables à l'élaboration de la jurisprudence.

Par ailleurs, les surfaces nécessaires au bon fonctionnement des services, comme les locaux de greffe, de classement et d'archivage des dossiers ou encore, la bibliothèque sont insuffisantes et inadaptées.

Il convient de souligner que plusieurs commissions ont été créées par la loi sans que les équipements nécessaires à leur installation et à leur fonctionnement n'aient été prévus. Ainsi, la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes a créé auprès de la Cour de cassation deux commissions :

- l'une pour le réexamen d'une décision pénale définitive lorsqu'il résulte d'un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme que la condamnation a été prononcée en violation des dispositions de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés ;

- l'autre, la juridiction nationale de la libération conditionnelle, chargée d'examiner en appel les décisions des juridictions régionales de la libération conditionnelle.

Or, si une solution provisoire a pu être trouvée pour la commission de réexamen des décisions pénales, rien n'a été prévu pour installer la deuxième commission et pour mettre à sa disposition un secrétariat. Selon les informations obtenues par votre rapporteur, le Premier président de la Cour de cassation avait évalué à 115 m² la surface nécessaire et avait demandé la création d'un agent de catégorie B et d'un agent de catégorie C pour assurer le greffe de ladite commission sans succès....

La construction d'un nouveau palais de justice pour le tribunal de grande instance de Paris devrait permettre, à terme, d'étendre les locaux affectés à la Cour de cassation dans le site de l'Ile de la Cité. Toutefois, des mesures d'urgence doivent être prises pour assurer le fonctionnement des services de la Cour. Il conviendrait, par conséquent, de doter la juridiction, à titre provisoire, en l'attente de l'achèvement d'un nouveau palais de justice, de locaux annexes lui permettant d'héberger certains services, de mettre à la disposition des membres de la Cour des locaux de travail et des services communs et d'héberger dans des conditions satisfaisantes les commissions nouvellement créées.

Une évaluation chiffrée des besoins a été envoyée à la Chancellerie qui préconisait le redéploiement de la répartition des services au sein de la Cour, l'externalisation de certains d'entre eux dans des locaux annexes d'une surface de 2.500 m², pour un coût estimé entre 1,7 millions d'euros (11,2 millions de francs) et 2,1 millions d'euros (près de 14 millions de francs) par an.

Pourtant, aucun crédit pour 2002 n'a été débloqué afin de permettre à la Cour de cassation de louer des locaux annexes afin d'améliorer ses conditions de travail.

C. LA NÉCESSITÉ DE RÉGULER LE CONTENTIEUX

Toutefois, l'augmentation des effectifs ne permettra pas de désengorger la Cour de cassation si aucune réforme n'est entreprise afin de mettre un terme à la cause structurelle de son encombrement : l'absence de procédure lui permettant d'écarter, *a priori*, sans réponse au fond, les pourvois qui ne sont manifestement pas de nature à remettre en cause sérieusement la décision des juges d'appel.

Ni la Convention européenne des droits de l'homme, ni aucun principe tiré de la Constitution, ni aucun principe général du droit ne s'oppose à un tel dispositif qui réserve la voie de recours exceptionnelle qu'est le pourvoi en cassation aux affaires qui le justifient.

Pourrait ainsi être mise en place une procédure d'admission des pourvois afin que les chambres de la Cour se consacrent aux affaires qui méritent une réponse motivée et qui permettent de donner une interprétation de la loi comblant ses lacunes ou encore levant ses ambiguïtés.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS

A. MAJORATION DE CRÉDITS SUR LE TITRE III

Les crédits du chapitre 31-92 (indemnités et allocations diverses) article 10 et du chapitre 34-98 (administration générale – moyens de fonctionnement et de formation) article 10 sont abondés respectivement de 447.098 et 48.784 euros.

Cette somme est destinée à prendre en compte la réforme des fonds spéciaux adoptée à l'occasion de l'examen du budget des services généraux du premier ministre. Désormais, les rémunérations des membres du cabinet du Garde des Sceau sont intégrées dans le budget de fonctionnement de la justice.

B. MAJORATION DE CRÉDITS NON RECONDUCTIBLES

Les majorations de crédits à titre non reconductible relatives au budget de la justice concernent le titre IV pour 4.600 euros.

Le chapitre concerné est le chapitre 46-01 (subventions et interventions diverses) article 80.

Elles concernent également le titre V pour 304.000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Le chapitre concerné est le chapitre 57-51 (conseil d'Etat, cours administrative d'appel et tribunaux administratifs) article 10

II. MODIFICATIONS DES ARTICLES

L'article 76 vise à donner une base légale aux modalités de financement des centres régionaux de formation professionnelle.

Lors de l'examen de cet article, l'Assemblée nationale a apporté certaines modifications.

Après avoir adopté un amendement rédactionnel, elle a souhaité que les produits financiers des CARPA servent prioritairement au financement de la formation professionnelle des avocats afin de limiter la contribution financière de ces derniers.

Ensuite, elle a complété les sources de financement des centres régionaux de formation professionnelle en ajoutant les frais d'inscription aux formations.

Enfin, elle a prévu qu'un décret encadre la pratique des frais d'inscription et organise les conditions dans lesquelles les dépenses supportées par un ordre au profit du centre régional de formation soient déductibles de sa participation.

Votre rapporteur est favorable à ces amendements. Toutefois, il lui semble que cet article devrait être modifié à la marge afin que la liste des financements de la formation professionnelle des avocats proposée par cet article ne soit pas considérée comme exhaustive. En effet, il peut exister d'autres moyens de financement comme, par exemple, les crédits pour la formation en alternance. Votre rapporteur vous demande donc de donner mandat au rapporteur spécial pour faire un amendement dans ce sens au nom de la commission des finances.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 13 novembre 2001 sous la présidence de M. Jacques Oudin, vice-président, la commission a procédé à l'examen des **crédits de la justice**, sur le **rapport de M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté brièvement les crédits du ministère de la justice.

Il a ainsi constaté que les crédits demandés pour la justice pour 2002 progressaient de 5,68 % (+ 252 millions d'euros) et atteignaient 4,687 milliards d'euros (soit 30,7 milliards de francs).

Il a ajouté que la part du budget de la justice dans le budget de l'Etat progressait et passait de 1,68 % en 2001 à 1,74 % pour le projet de budget de 2002.

Il a fait remarquer que tous les agrégats étaient concernés par la hausse des crédits, puisque l'administration générale voyait ses crédits augmenter de 6,18 % par rapport à 2001, les services judiciaires de 4,23 %, le Conseil d'État et les juridictions administratives de 4,74 %, les services pénitentiaires de 9,70 % et les services de la protection judiciaire de la jeunesse de 0,99 %.

Il a précisé que, comme les années précédentes, le budget de la justice voyait ses effectifs budgétaires augmenter de 2.788 emplois.

Puis **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a présenté les articles rattachés au budget de la justice. Il a indiqué que l'article 74 visait à financer l'intervention de l'avocat pour l'assistance aux détenus au cours des procédures disciplinaires.

Il a expliqué que l'article 75 modifiait les modalités d'avance des frais de justice par le Trésor public dans le cadre de procédures collectives. Il a souligné que cet article tirait les conséquences des dérives dénoncées par un rapport de 1998 de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires.

Il a ensuite annoncé que l'article 76 visait à consacrer la participation des barreaux au financement de la formation professionnelle des avocats. Il a constaté que dans un arrêt du 19 juin 2001, la Cour de cassation avait estimé que la loi du 31 décembre 1971, modifiée par une réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, n'autorisait pas les centres régionaux de formation professionnelle à imposer aux ordres d'avocats le paiement de

cotisations destinées au financement de la formation professionnelle. Cet article vise donc à donner une base légale aux modalités de financement des centres régionaux de formation professionnelle. Le rapporteur spécial a indiqué que l'Assemblée nationale avait apporté certaines modifications en première lecture, en étroite collaboration avec les professions d'avocat.

Puis **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a présenté ses observations.

Il a souligné que chaque année, il dénonçait le manque de transparence qui affecte la gestion des personnels du ministère de la justice, et particulièrement ceux de l'administration centrale. En effet, celle-ci ne dispose pas des effectifs nécessaires à l'exercice de ses missions. En conséquence, elle est obligée de «puiser» dans les effectifs des services déconcentrés par le biais de mises à disposition. Il a jugé ce système critiquable car il ne permet pas d'avoir un aperçu correct des effectifs des différents services du ministère de la justice, puisqu'il entraîne un décalage entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels.

C'est la raison pour laquelle il s'est félicité de l'effort engagé cette année par la Chancellerie pour limiter le nombre des mises à disposition par le transfert de 59 emplois des services déconcentrés vers l'administration centrale. Il a cependant insisté sur la nécessité de poursuivre cet effort.

Puis **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a annoncé qu'un décret du 31 août 2001 avait créé l'agence pour la maîtrise d'ouvrage et de travaux d'équipement. Il s'agit d'un établissement public administratif qui doit se substituer à la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement et qui a vocation à gérer un important programme de travaux concernant aussi bien les services judiciaires que l'administration pénitentiaire.

Il s'est félicité de la création de cet établissement public et a rappelé qu'elle s'inspirait de la solution proposée par la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les maisons d'arrêt.

Puis **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a regretté une nouvelle fois que le Gouvernement refuse d'encadrer ces programmes de construction et de rénovation dans une loi de programme. Il a estimé que le Parlement ne disposait pas d'une vue d'ensemble des travaux 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

Il a constaté que chaque année, des milliards de francs de crédits étaient annoncés pour réhabiliter le parc pénitentiaire français, mais l'absence de loi de programme définissant le montant total des opérations et un calendrier prévisionnel ne permet pas de suivre l'utilisation de ces crédits.

Il a ensuite regretté les contraintes pesant sur le budget 2002 en raison de l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail.

Il a ainsi déclaré que 34,15 millions d'euros de crédits nouveaux (soit 224 millions de francs) étaient consacrés au paiement d'heures supplémentaires et à la compensation financière des astreintes dans le cadre de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail.

De même, il a insisté sur le fait qu'une partie non négligeable des emplois créés cette année servirait en réalité à compenser la diminution de la durée du temps de travail.

Par ailleurs, il s'est interrogé sur les conditions d'application des « 35 heures ». Il a jugé que la fixation du nombre annuel d'heures de travail était essentiellement le résultat du rapport de force entre la Chancellerie et les organisations syndicales. Il a alors rappelé les propos de la ministre, entendue le 25 octobre dernier par la commission des finances, qui avait admis que les personnels de la justice travailleraient moins que les 1.600 heures prévues et que les négociations portaient sur un nombre d'heures compris entre 1.470 et 1.600. Elle avait estimé qu'elle devait tenir compte des avantages acquis par les personnels.

Enfin **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a plaidé pour une analyse plus poussée des conséquences des grandes réformes dans le fonctionnement au quotidien de la justice.

Il a souhaité que les études d'impact ne soient plus réalisées par la Chancellerie, mais par une instance indépendante.

Par ailleurs, il a défendu l'idée que, lors de l'examen d'un projet de loi par le Parlement, la commission des finances soit appelée à analyser l'étude d'impact fournie et à donner un avis sur les conditions financières d'application des dispositions législatives contenues dans ledit projet de loi.

Enfin il a estimé indispensable que tout texte ayant des répercussions importantes sur le fonctionnement des services de la justice fasse l'objet d'une étude d'impact postérieure à son entrée en application.

Puis **M. Jacques Oudin, président**, a demandé si la Chancellerie avait tenu compte des critiques formulées par la Cour des comptes sur la gestion des effectifs. Il s'est également interrogé sur le nombre de mises à disposition existant actuellement au ministère de la justice.

En réponse, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a estimé à environ 450 les mises à disposition de personnels à l'administration centrale provenant des services déconcentrés. Puis il s'est inquiété des modalités d'application de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail dans les services de la Chancellerie, alors qu'il n'existe aucune étude approfondie sur le temps de travail réel des magistrats et des fonctionnaires du ministère de la justice.

A l'issue de cette présentation, la commission a décidé de **proposer au Sénat de rejeter les crédits de la justice et d'adopter sans modification les articles 74, 75 et 76 rattachés.**

ANNEXE : RÉPONSES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE AUX QUESTIONS POSÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SUITE AUX REMARQUES DE LA COUR DES COMPTES DANS SON RAPPORT SUR LA FONCTION PUBLIQUE

QUESTION 1 : La Cour des comptes évoque la violation des règles relatives à l'affectation et à la mutation des agents ainsi que la pratique visant à avertir les chefs de juridiction par simple note de service de la mise à disposition de magistrats ou de fonctionnaires.

La Cour des comptes évoque le non respect des règles de mobilité et de mutation en ce qui concerne les mises à dispositions « internes », c'est-à-dire les mises à disposition des personnels des services judiciaires au profit de l'administration centrale du ministère de la justice.

Pour remédier à cette situation, qui, il est vrai, ne permet pas d'avoir, à travers la lecture de la seule loi de finances, une connaissance exacte des emplois de l'administration centrale, le projet de loi de finances pour 2002 prévoit, comme la Ministre s'y est engagée dans sa réponse à la Cour, une première phase de transferts d'emplois des services judiciaires au bénéfice de l'administration centrale. C'est ainsi que 24 emplois de greffiers sont transférés des services judiciaires vers l'agrégat « administration centrale » dont 8 sont transformés en emplois de secrétaires administratifs.

Ces transferts se poursuivront dans le cadre d'un plan pluriannuel de résorption de ces mises à disposition « internes ».

QUESTION 2 : La Cour des comptes dénonce les nombreuses infractions au régime juridique applicable aux non-titulaires : utilisation de quasi statuts comme référence pour le recrutement de contractuels, recrutement de vacataires à temps plein, occupation irrégulière par certains agents non titulaires de certains emplois de direction.

Le ministère de la justice ne peut que partager l'analyse de la Cour des Comptes et souhaite en effet qu'il soit mis fin aux incertitudes sur les solutions retenues en matière de recrutement de ces personnels de plus en plus indispensables compte-tenu de l'évolution des missions dévolues à l'Etat dans les différents domaines qui nécessitent une haute spécialisation technique, juridique ou administrative. Le cadre réglementaire (interministériel) dans lequel s'effectue ce recrutement doit être adapté.

Pour sa part, le ministère de la justice y contribue en s'attachant à remplir les objectifs liés à la résorption de l'emploi précaire. C'est ainsi que le bilan du dernier plan de résorption de l'emploi précaire fait état d'un taux de réalisation global de près de 80 %. Ces éléments chiffrés attestent de la volonté du ministère de la justice de régulariser par le haut des situations administratives précaires. Cette volonté sera confortée par la mise en oeuvre courant 2002 des premiers concours du troisième plan de résorption de l'emploi précaire (loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale) qui a vocation à titulariser la plus grande majorité des personnels non-titulaires encore en fonction au ministère de la justice.

Parallèlement à ce volet quantitatif, le ministère de la justice s'est engagé dans une démarche de rationalisation de la gestion des non-titulaires en réduisant sensiblement le nombre des recrutements fixant une rémunération par référence à une grille indiciaire. A partir de 2002 et dans le cadre d'une expérimentation anticipée des principes de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'administration centrale du ministère de la justice gèrera les supports budgétaires des emplois de non-titulaires sous la forme d'une enveloppe globalisée de points d'indices et sans référence à une grille de type fonction publique. Le montant contractuel de la rémunération servie à l'agent concerné ne distinguera pas traitement et indemnités.

S'agissant plus particulièrement des agents vacataires, le ministère a toujours respecté les dispositions des articles 6 et 7 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat. Ainsi des agents vacataires sont recrutés à temps plein (169 heures) sur une période de 10 mois maximum pour un besoin occasionnel ou à temps incomplet (moins de 169 heures) pour un besoin permanent.

QUESTION 3: La Cour des comptes estime que le ministère de la justice dispose de trop de corps spécifiques de catégorie C.

L'existence de corps de fonctionnaires spécifiques aux services judiciaires se justifie par la particularité de la mission des services judiciaires qui exige de tous ses personnels, une professionnalisation croissante, alors que plus particulièrement les personnels de catégorie C des services judiciaires exercent souvent des fonctions de greffiers.

La création de corps techniques de catégorie C communs aux trois directions verticales du ministère de la justice, si elle peut être envisagée, nécessitera au préalable des rapprochements entre directions. Une première étape, d'ores et déjà mise en oeuvre, consiste en l'organisation de concours communs avec les autres directions.

QUESTION 4 : La Cour des comptes dénonce le fait que les magistrats travaillant à temps plein pour des organismes juridiquement distincts de l'administration, le font dans des conditions irrégulières en l'absence de convention et d'arrêté ministériels. Elle constate en outre que le droit des mutations est remis en cause dans la mesure où certains postes sont attribués factivement puisque les magistrats ou les fonctionnaires censés les occuper ne prennent en réalité pas effectivement leur service.

Cette question rejoint la première, en ce sens qu'elle concerne également le problème des mises à dispositions, certes aux profit d'organismes extérieurs au ministère au sens strict du décret du 16 septembre 1985 (mises à dispositions dans d'autres administrations de l'Etat, dans des établissements publics de l'Etat, ou dans des organismes d'intérêt général) et non internes au ministère.

Consciente des difficultés que posent de manière générale les mises à dispositions pour les juridictions, la direction des services judiciaires s'est d'ores et déjà efforcée d'en résorber le nombre en intervenant dans deux directions :

- d'une part, en obtenant des organismes d'accueil la transformation des mises à dispositions en détachement ;
- en refusant l'offre d'emploi proposée par un organisme d'accueil lorsqu'elle est faite dans le cadre d'une mise à disposition.

Cependant malgré les actions conduites en ce sens par la direction des services judiciaires, la régularisation par des détachements de ces mises à dispositions « externes » n'est pas toujours possible.

Aussi, le projet de loi de finances pour 2002 prévoit-il de localiser en administration centrale des emplois-relais servant de support à ces mises à dispositions.

Cette mesure avait d'ailleurs été préconisée par la Cour des comptes dans son relevé de constatations provisoires (1999 - 139 - 1 - 4^{ème} chambre - p. 114) : « Ces mises à dispositions devraient ... en bonne logique être imputées sur les effectifs de MACJ. Les emplois correspondant à un volant de mises à disposition ... devraient être des emplois d'administration centrale ».

La mise en œuvre de cette mesure se traduit au projet de loi de finances pour 2002 par le transfert de 20 emplois des services judiciaires vers l'administration centrale. Elle supposera, pour les magistrats concernés une nouvelle nomination sur les emplois relais de la chancellerie. Ces nominations suivront la procédure normale des transparences et feront l'objet d'avis du Conseil supérieur de la magistrature.

Enfin d'ores et déjà, le processus de régularisation des mises à disposition, par l'intervention soit d'un arrêté soit d'une convention de mise à disposition selon la nature de l'organisme bénéficiaire (administration publique ou organisme privé) est très avancé tant pour les magistrats que pour les fonctionnaires.

En toute hypothèse, les postes tant de magistrats que de fonctionnaires offerts au titre des mises à disposition font l'objet d'une diffusion dans les services judiciaires. S'agissant des fonctionnaires, les projets de nomination sont soumis à l'avis des commissions administratives paritaires. Une dépêche est adressée aux chefs de la cour d'appel dont relève l'agent pour les informer de la mise à disposition. Les mises à disposition sont ainsi gérées de manière transparente vis-à-vis tant des agents que de leurs chefs de cour d'appel.

QUESTION 5 : La Cour des comptes fait état d'une méconnaissance de l'absentéisme et du temps de travail des agents du ministère, qu'il s'agisse des magistrats ou des fonctionnaires.

Contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes, la direction des services judiciaires s'est toujours préoccupée du suivi de l'absentéisme des agents, qui était cependant assuré à des niveaux différents (administration centrale ou échelon déconcentré) selon les causes d'absence.

Pour améliorer le suivi de cette question par l'administration centrale et simplifier le travail des juridictions en la matière, les applications informatiques de gestion du personnel (ANAGALYS pour les fonctionnaires et BASE M pour les magistrats) ont été complétées d'un module de gestion des absences. Ce module, qui sera diffusé prochainement, permettra aux juridictions sous le contrôle des cours d'appel, de saisir dans la base à laquelle elles auront accès par le réseau privé virtuel justice, toutes les situations d'absence ne libérant pas l'emploi budgétaire, jusque-là ignorées de l'administration centrale (congés de maladie ordinaire, congés de formation, congés de maternité, absence autorisée ...).

L'application permettra de procéder à la consolidation annuelle des temps d'absence par type d'emploi budgétaire afin de ramener ceux-ci à des fractions d'emplois en équivalent temps plein. Les décisions de localisation des postes budgétaires seront prises notamment en considération de ces données.

QUESTION 6 : La Cour des comptes fait observer qu'il n'existe pas de prime en fonction de critères géographiques ou en fonction du mérite pour les magistrats.

Le régime indemnitaire actuel des magistrats, tel qu'il résulte du décret du 10 février 1988 et de sa circulaire d'application du 5 février 1996 ne prévoit pas l'attribution de l'indemnité de fonction au regard de critères géographiques ni en fonction du mérite.

Cette indemnité, dont le taux budgétaire moyen est de 37 % du traitement brut moyen de chaque niveau hiérarchique, est versée à chaque magistrat selon des taux variant de 34 à 39 % à raison de la fonction exercée.

Le projet de décret fixant le régime indemnitaire des magistrats, qui doit être soumis dans les jours qui viennent à une nouvelle concertation interministérielle, ne prévoit pas de modulation des indemnités en fonction du lieu géographique d'affectation. En revanche, un système de modulation en fonction du rendement est prévu pour les magistrats de la Cour de cassation.

QUESTION 7: La Cour des comptes juge irrégulière la fixation de la prime des magistrats dans la mesure où les taux ont été définis par des circulaires et non par arrêté. En outre, certains taux individuels dépassent la limite supérieure posée par le décret de 1988.

La chancellerie, consciente des difficultés évoquées par la Cour des comptes a, dès 1996, proposé à la concertation interministérielle un texte revalorisant le taux indemnitaire fixé par le décret de 1988, rendu obsolète par les diverses mesures nouvelles ayant jusqu'en 1996 permis de revaloriser le régime indemnitaire des magistrats.

Dès le mois de mars 2001, un nouveau projet, tenant compte des autres observations de la Cour, a été transmis aux départements ministériels intéressés. Sur la base de leurs observations, les textes réglementaires devraient être publiés avant la fin de l'année 2001.

QUESTION 8 : A l'occasion de l'examen des indemnités pouvant être attribuées aux membres du Conseil Supérieur de la Magistrature, la Cour des comptes a appelé de ses vœux une transparence accrue sur la situation administrative et indemnitaire de ses membres

Les magistrats de l'ordre judiciaire, membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), considèrent que l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles est inséparable de leur mandat au CSM. C'est la raison pour laquelle aucun d'entre eux n'a sollicité de détachement.

Dès lors que l'activité au CSM implique, dans la réalité des pratiques, un travail considérablement accru, il n'est pas injustifié d'en assurer la juste rémunération, les vacances servies à ce titre étant tout à fait conformes à la réglementation en vigueur.

Pour autant, la direction des services judiciaires a rappelé aux membres dudit Conseil les dispositions du décret du 10 mai 1995, de manière à les inciter à solliciter des décharges d'activité pour tenir compte de la réalité des conditions d'exercice de leur activité juridictionnelle.

QUESTION 9: la Cour des comptes note la systématique rétroactivité des arrêtés fixant le taux indemnitaire des greffiers en chef et des greffiers.

Les arrêtés fixant à l'occasion de chaque revalorisation du régime indemnitaire des fonctionnaires, les taux indemnitaires applicables à partir du 1^{er} janvier de l'année, ne font que mettre en œuvre la mesure nouvelle votée à ce titre en loi de finances. Il n'ont rien d'original par rapport aux arrêtés de même nature intervenant pour d'autres corps de fonctionnaires.

La préparation de ces textes est en toute hypothèse soumise à un délai incompressible nécessaire à la concertation avec les organisations représentatives du personnel sur le projet de revalorisation indemnitaire.

QUESTION 10 : la Cour des comptes dénonce les créations irrégulières de l'indemnité d'intérim de chef de greffe et d'un complément indemnitaire au profit des agents de catégorie C placés.

Les conditions d'attribution des compléments indemnitaires servis aux fonctionnaires de catégorie C placés et à ceux occupant par intérim des fonctions de chef de greffe sont conformes aux décrets du 10 mars 1992 et du 2 octobre 1998 instituant les régimes indemnitaires des personnels des greffes, qui posent le principe de la modulation dans la limite du double du taux moyen. Les conditions de la modulation sont prévues, selon des critères totalement objectifs par les circulaires annuelles relatives aux indemnités de fonctionnaires des services judiciaires. Celles-ci précisent en effet limitativement les catégories de bénéficiaires, et pour chacune d'entre elles, le montant des compléments à servir. Ces compléments indemnitaires sont au demeurant mis en œuvre dans la limite des crédits ouverts en loi de finances.

Toutefois, pour répondre aux objections de la Cour concernant le fondement juridique insuffisant de la circulaire fixant ces compléments, les dispositions suivantes ont été prises :

- ce complément a été supprimé pour les fonctionnaires de catégorie C placés. Ceux-ci bénéficient désormais, en application du décret n° 2000-970 du 4 octobre 2000, de 15 points de NBI.

- dans l'attente de la modification des décrets fixant le régime indemnitaire des fonctionnaires des greffes, le versement du complément relatif à l'intérim de chef de greffe a été suspendu en 2001.