

Editorial

Madame, Monsieur,

Depuis deux ans, en tant que Ministre de la Justice, je me suis donné comme priorité de mieux répondre aux attentes profondes des Français : humanité, proximité et efficacité de l'institution judiciaire.

La loi d'orientation et de programmation, votée en 2002, nous en a donné les moyens juridiques et budgétaires. L'année 2003 est la première année complète où cette nouvelle politique a été mise en œuvre. Ce rapport est le témoignage de cette volonté.

Dans un contexte de forte attente de cohésion sociale dans notre pays, la justice est l'un des piliers de stabilité sociale sur lequel nous pouvons nous appuyer.

Au confluent des questions de société (divorce, régulation de la vie économique et sociale) et des questions de sécurité (délinquance, grand banditisme, criminalité organisée...), l'institution judiciaire a évolué, en 2003, vers plus d'humanité et d'efficacité, notamment en direction des jeunes et des victimes.

Vous trouverez dans ce rapport l'évolution de la justice en 2003. J'espère qu'il apportera une meilleure connaissance de cette institution, ouverte sur la société qui l'entoure, sur les enjeux nationaux et internationaux, sur les problèmes que chacun d'entre nous vit au quotidien, sur les grandes questions de notre temps.

La Justice connaît de grandes évolutions. Nous les devons d'abord aux personnels de la justice, magistrats et fonctionnaires : c'est à eux que je souhaite dédier ce rapport 2003 en les remerciant de leur contribution décisive, au sein de ce ministère, à la promotion et au respect des valeurs de la République.



Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la Justice

Les faits marquants

Juges de proximité : premières prises de fonction

53 ans, ancien cadre juridique ou juriste d'entreprise... c'est le profil type des nouveaux juges de proximité.

En 2003, 8 juges ont effectivement pris leurs fonctions, dans les cours d'Agen, Aix-en-Provence, Amiens, Douai, Paris, Rennes et Versailles.

Criminalité organisée : un nouvel arsenal juridique

C'est tout au long de l'année 2003 qu'a été élaborée la loi d'adaptation de la Justice aux évolutions de la criminalité, définitivement adoptée le 11 février 2004. La France dispose désormais d'un arsenal complet permettant de mieux combattre la criminalité organisée, avec un dispositif qui repose à la fois sur une spécialisation des magistrats, et sur la mise à leur disposition d'outils juridiques adaptés.

La cohérence du nouveau dispositif permettra à la France d'être au niveau de ses partenaires européens et de répondre aux demandes d'entraide qui lui sont adressées dans ce domaine.

Un mandat d'arrêt européen pour développer la coopération judiciaire

Réformer le mécanisme contraignant de l'extradition, c'est l'objectif de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, adoptée le 13 juin 2002.

Première concrétisation du principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice, ce dispositif est plus adapté au fonctionnement de l'espace européen, qui repose sur un haut degré de confiance et de coopération entre les Etats membres.

Internet : la Justice expliquée aux adolescents

Mis en ligne en octobre 2003, le site Ado.Justice a tout de suite rencontré son public. Pédagogique et ludique, ce site permet aux adolescents de comprendre le monde judiciaire et de trouver les réponses à leurs questions sur leurs droits et leurs devoirs (dans la rue, à l'école, en famille...).

Les élèves peuvent y rechercher des renseignements pour la préparation de leurs exposés et les enseignants y puisent des informations dans le cadre de leurs cours d'instruction civique. Cette encyclopédie interactive est aussi un outil d'aide à la prévention de la délinquance.

(www.ado.justice.gouv.fr)

Des mesures concrètes pour les parents d'Europe

Après 3 ans de négociations, marqués par un fort engagement du garde des Sceaux auprès de nos partenaires allemands, le règlement sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de responsabilité parentale a été adopté le 23 novembre 2003. Désormais, une décision rendue dans un Etat membre s'impose à tous les juges des autres Etats de l'Union. Concernant les

enlèvements d'enfants et les droits de visite, des règles de compétence sanctionneront les comportements illicites.

L'éthique dans la magistrature : une réflexion engagée

La Commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature a été créée le 28 mai 2003. Présidée par Jean Cabannes, premier avocat général honoraire de la cour de cassation, elle porte notamment sur l'impartialité du juge dans le processus décisionnel, son indépendance et son intégrité. Les conclusions de la commission, rendues le 15 novembre 2003, proposent une définition explicite des normes de conduite professionnelle appelées à devenir partie intégrante du serment du magistrat, et une élaboration des instruments propres à assurer le respect de ces normes.

Famille, vie quotidienne : la loi s'adapte

Transformations des modes de vie, croissance des divorces, allongement de la durée de vie... le droit s'adapte aux évolutions de la société. A retenir notamment : la réforme du droit de la famille avec la nouvelle loi sur le divorce préparée en 2003 et applicable au 1er janvier 2005 ainsi que les travaux sur le droit de la filiation et sur la future loi concernant les "majeurs protégés".

Sécurité financière : création du Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C)

La loi de sécurité financière d'août 2003 a modernisé le contrôle légal des comptes et renforcé la transparence dans les entreprises, notamment avec l'institution du Haut Conseil du commissariat aux comptes, chargé d'assurer la surveillance de la profession et de veiller au respect de la déontologie et de l'indépendance de ses membres. Ses missions : identifier et promouvoir les bonnes pratiques professionnelles, émettre un avis sur les normes d'exercice, définir les orientations et le cadre des contrôles périodiques des commissaires aux comptes et en superviser la mise en œuvre et le suivi.

Le G8 sous présidence française

La France a assuré la présidence française du G8 en 2003, marquée par la réunion des ministres de l'Intérieur et de la Justice en mai à Paris. Parmi les travaux engagés par le ministère de la Justice : la mise en œuvre des techniques spéciales d'enquête, la création d'une base de données internationale pour lutter contre la pornographie infantile et recouvrir aux analyses ADN dans les enquêtes pénales.

Les nouvelles technologies au service du tribunal du futur

Pour rendre une justice plus humaine et plus accessible, le tribunal du futur devra améliorer la rapidité, l'efficacité et la qualité de la réponse judiciaire, notamment grâce aux nouvelles technologies. Une démonstration concrète de l'utilisation des nouvelles technologies au cours des différentes étapes d'une procédure judiciaire a été présentée le 1er décembre 2003 au garde des Sceaux à la cour d'appel de CAEN.

Prisons : les ERIS en renfort

Depuis le 27 février 2003, le ministère de la Justice s'est doté de dix équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS). Leurs missions : renforcer les structures locales, participer à l'organisation de fouilles, rétablir l'ordre avant l'intervention éventuelle des forces de police ou de gendarmerie.

Les centres éducatifs fermés : une alternative à l'incarcération

Insérer des mineurs délinquants grâce à un projet éducatif personnalisé, intensif et structuré hors de leur milieu habituel pour faciliter leur reconstruction psychique et sociale, telle est la dernière chance accordée, avec rigueur et humanité, aux mineurs " les plus fâchés " avec les règles de vie en société.

C'est le nombre de Centres Éducatifs Fermés expérimentaux opérationnels sur le territoire national au 1er mai 2004, situés en Seine Maritime, Gironde, Meurthe et Moselle, mais aussi dans l'Oise, la Drôme, l'Allier, les Landes et les Pyrénées Atlantiques.

La décentralisation : une réforme constitutionnelle

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a fondé les bases d'une République unitaire décentralisée.

Objectif : favoriser le développement d'une démocratie locale au service des citoyens, dans le respect de l'indivisibilité de la République. .

Une nouvelle priorité pour l'avenir : l'environnement

Trois nouvelles décisions-cadres relatives à la protection de l'environnement par le droit pénal ont été adoptées en 2003. Le garde des Sceaux a souhaité engager une réflexion sur l'opportunité de créer une Cour internationale qui serait dotée de réels moyens et de pouvoirs pour enquêter, indemniser équitablement les victimes et sanctionner les véritables responsables en cas de catastrophe écologique transnationale.

L'activité judiciaire

Réprimer la délinquance

Le FNAEG : un outil moderne d'enquête renforcé

La délinquance de masse constitue un véritable défi. Pour le relever, de nouveaux outils s'imposent. Ainsi, le champ d'application du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) est étendu aux principales infractions prévues par le code pénal.

Outil de police technique et scientifique placé sous le contrôle d'un magistrat, le FNAEG a pour but de faciliter l'identification et la recherche des auteurs de crimes et délits dans le cadre d'une enquête. Créée en 1998, cette base de données moderne complète efficacement le Fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) et le Système de traitement des infractions constatées (STIC).



Recherche de l'ADN

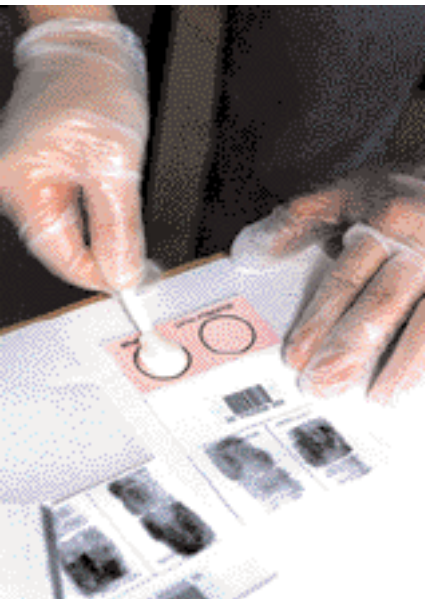
Le FNAEG permet de comparer les empreintes génétiques prélevées sur des individus ou sur des scènes d'infractions avec des profils déjà enregistrés et d'effectuer ainsi des recoupements. Il sert également à disculper les personnes soupçonnées à tort.

D'abord limité aux seules infractions de nature sexuelle, le champ d'application de ce fichier s'est progressivement étendu, d'abord en 2001, puis, plus largement,

en 2003. Désormais, les délits concernés par l'inscription au FNAEG sont les infractions sexuelles, les atteintes de nature criminelle contre les personnes ou les biens, les trafics de stupéfiants, les crimes et délits de vols, d'extorsions, d'escroqueries, d'atteintes aux biens sous forme de destructions, de dégradations, de détériorations et de menaces, les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation, les actes de terrorisme, la fausse monnaie et l'association de malfaiteurs, les crimes et délits de détention d'armes ou de munitions de guerre. Le FNAEG couvre également le recel ou le blanchiment du produit de l'une des infractions précédemment citées.

Une politique pénale d'inscription systématique

L'efficacité du FNAEG tient à celle de son alimentation. Ainsi, le ministère de la Justice, en accord avec ceux de l'Intérieur et de la Défense, a décidé de lancer des opérations de prélèvement systématique sur l'ensemble des personnes incarcérées. Depuis le mois d'octobre 2003, des établissements pénitentiaires font chaque mois l'objet de ce type d'opérations. Une dizaine d'entre eux ont été concernés par ces mesures, lors de l'exercice en cours.



Recherche de l'ADN

Une base multiple

Peuvent être enregistrées au FNAEG :

- Les traces, c'est-à-dire les échantillons de matériel biologique appartenant à des personnes non identifiées, relevées sur des scènes d'infractions (sang, sperme, salive, cheveux, peau, ongles...);
- Les empreintes génétiques de personnes définitivement condamnées pour les infractions entrant dans le champ du fichier ;
- Les empreintes génétiques des personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable le fait qu'elles aient commis l'une des infractions entrant dans le champ du fichier en question ;
- Les empreintes relevées à l'occasion des procédures de recherches des causes de mort et des disparitions suspectes.

Le casier judiciaire : une base d'information rapide au service des usagers

Le casier judiciaire passe un cap : il permet désormais à tous ses usagers de faire leurs demandes de bulletins par Internet. @

Mis en place en 2001 et destiné aux particuliers, le serveur Web de demande de bulletins n°3, a fait l'objet d'améliorations fonctionnelles très appréciées par ses utilisateurs.

Sur la période 2002-2003, 925 000 demandes ont été reçues par ce canal, soit près de 30% de l'ensemble des demandes tous modes confondus (3 097 000)

Installé fin 2002, le serveur Web permettant aux organismes administratifs habilités de formuler directement leurs demandes de bulletins n°2, a reçu pour sa part, en 2003, plus de 280 000 demandes en ligne, soit plus de 9% de l'ensemble des demandes.

L'étude d'un serveur du même type, destiné aux magistrats pour les bulletins n°1 a été achevée. Son entrée en service est prévue au premier semestre 2004.

Trois types de bulletins

Le casier judiciaire conserve les condamnations prononcées par les juridictions pénales (cours d'assises, cours d'assises des mineurs, cours d'appel, tribunaux correctionnels, tribunaux de police, tribunaux pour enfants, juges des enfants) ainsi que certaines décisions prononcées par les juridictions commerciales (liquidation judiciaire, faillite personnelle, interdiction de gérer) ou encore des décisions administratives et disciplinaires quand elles édictent des incapacités ou les entraînent. Ces informations sont communiquées sous forme d'extraits ou bulletins de casier judiciaire correspondant à des niveaux d'information différents.

Les bulletins numéros 1, 2, 3 du casier judiciaire des personnes physiques

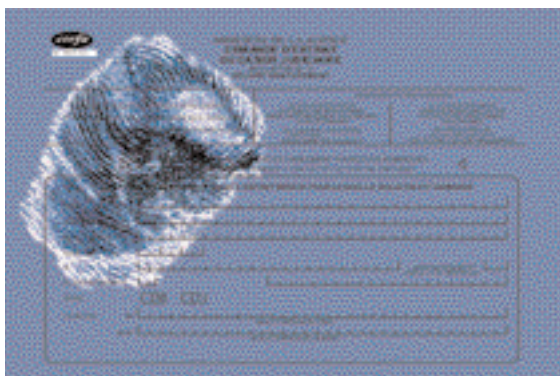
Le bulletin numéro 1 ne peut être remis qu'aux autorités judiciaires. Il comporte l'ensemble des condamnations et des décisions du casier à l'exception de celles qui ont été effacées en vertu de dispositions légales, par exemple les condamnations prononcées pour contravention de police après un délai de 3 ans ou celles bénéficiant de l'amnistie ou de la réhabilitation.

Le bulletin n°2 ne peut être remis qu'à certaines autorités administratives à partir de motifs limités (accès à un emploi public, à certaines professions, obtention d'une distinction honorifique par exemple).

Il comporte la plupart des condamnations figurant au bulletin n°1. Certaines décisions n'y figurent pas par nature (condamnations prononcées à l'encontre des mineurs), d'autres disparaissent par l'effet du temps (condamnations non avenues).

Le bulletin n°3 ne peut être remis, sur sa demande, qu'à l'intéressé lui-même. Il comporte les condamnations les plus graves prononcées pour crime ou délit.

Les bulletins numéros 1 et 2 du casier judiciaire des personnes morales sont réservés aux autorités judiciaires. Le bulletin n°1 contient le relevé intégral des informations enregistrées. Le contenu du bulletin n°2 est semblable à celui décrit pour les personnes physiques.



La sécurité routière : une priorité nationale



La lutte contre la violence routière figure au premier rang des priorités du ministère, conformément aux orientations du gouvernement fixées lors du conseil interministériel de sécurité routière du 18 décembre 2002. Le nombre, la gravité des infractions et la dangerosité des auteurs imposent une mise en mouvement rapide de l'action publique, une fermeté accrue de la réponse judiciaire, le développement des moyens procéduraux. De profondes évolutions en la matière ont eu lieu en 2003

Un cadre légal rénové

Le code pénal et le code de procédure pénale ont été adaptés pour permettre un traitement efficient de cette délinquance avec la création de l'ordonnance pénale pour les délits routiers, du délit de conduite sous l'influence de stupéfiants et la généralisation de la procédure de l'amende forfaitaire à toutes les contraventions au code de la route.

Une politique pénale plus réactive

Le contentieux de la circulation routière représente 30% de l'ensemble des condamnations prononcées par les tribunaux correctionnels et 70% des décisions des tribunaux de police pour les contraventions de 5^e classe.

En 2003, cette délinquance a fait l'objet d'un traitement prioritaire en temps réel. Le délai de la réponse pénale est ainsi devenu le plus court de l'ensemble des contentieux. Il a atteint 3 à 6 mois pour les jugements correctionnels, 3 mois pour les conduites en état alcoolique.

La procédure de convocation par officier de police judiciaire a été systématisée. Les faits les plus graves ont fait l'objet de comparutions immédiates.



La loi du 12 janvier 2003 a par ailleurs créé de nouvelles infractions d'atteintes à la personne, procédé à l'aggravation des sanctions, limité la délivrance du "permis blanc"

qui permet au contrevenant de pouvoir disposer de sa voiture pour travailler, étendu le champ de la confiscation et de l'immobilisation des véhicules et prévu la peine complémentaire de stage de sensibilisation à la sécurité routière. Le cadre légal du contrôle automatisé des excès de vitesse a été mis en place.

3

Le délai de réponse pénale est de 3 mois pour les conduites en état alcoolique

Toxicodépendance : de l'usage de stupéfiants au dopage

Harmoniser d'une juridiction à l'autre les pratiques pénales en matière de stupéfiants, améliorer la lutte contre le dopage grâce à un échange accru d'informations, tels sont les objectifs des travaux menés en ce domaine par le ministère.

En 2003, une bonne partie de l'activité a été consacrée à l'élaboration du plan gouvernemental de lutte contre la drogue et la toxicomanie. Un groupe de travail intitulé "usage et sanction" a notamment été mis en place. Sa mission : contribuer par ses recommandations à faire évoluer les pratiques en ce domaine. Ce groupe s'est interrogé sur une évolution possible de l'incrimination de l'usage de stupéfiants et de la provocation à cet usage. Une réflexion a également été engagée sur l'articulation entre les actions des ministères de la Santé et de la Justice dans la prise en charge des usagers de stupéfiants, notamment en ce qui concerne l'injonction thérapeutique.

L'harmonisation des pratiques en matière de traitement judiciaire des procédures liées aux stupéfiants a aussi donné lieu à de notables avancées grâce notamment aux réponses au questionnaire adressé dans ce domaine en 2002 à l'ensemble des parquets généraux.

Au cours de l'exercice, le ministère de la Justice a participé à divers travaux législatifs visant à améliorer la lutte contre le dopage sur le plan national et international. Il a notamment contribué à l'élaboration du décret du 27 juin 2003 relatif à la transmission d'informations dans le cadre de la lutte contre les trafics de produits dopants. Ce décret porte création des commissions régionales de prévention et de lutte contre les trafics de produits dopants. Grâce à ce nouveau dispositif, les services des douanes, de répression des fraudes, des sports et de police judiciaire pourront échanger des informations utiles en lien avec d'éventuels trafics.

Par ailleurs, le ministère de la Justice a apporté son expertise juridique à l'amélioration du code mondial anti-dopage, élaboré par l'association mondiale anti-dopage (AMA).

Lutte contre la drogue et la toxicomanie : de nouvelles orientations

Le plan gouvernemental quinquennal (2003-2007) de lutte contre la drogue et la toxicomanie établi avec la participation du ministère de la Justice, sous l'égide de la Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (MILDT), succède au plan triennal élaboré en 1999. Il fixe les orientations auxquelles doivent se conformer les ministères concernés en matière de lutte contre l'usage et les trafics de substances psychoactives licites ou illicites (stupéfiants, alcool, tabac). Il met notamment l'accent sur la nécessité de réviser la loi sur l'usage des stupéfiants et d'harmoniser les pratiques pénales d'une juridiction à l'autre.



Relever le défi de la cybercriminalité

Les enjeux liés à cette nouvelle forme de criminalité via Internet sont multiples : protection des droits fondamentaux et des libertés individuelles, responsabilité des intermédiaires techniques, compétence et lois applicables au regard du droit international. Face à l'explosion de la cybercriminalité, le ministère de la Justice a engagé depuis plusieurs années un vrai travail de fond qui s'est poursuivi activement en 2002 et 2003.

Les atteintes sexuelles à l'égard des mineurs s'appuient de plus en plus souvent sur des réseaux à caractère "pédophile" ayant recours à l'Internet. En concertation étroite avec le pôle cybercriminalité du conseil régional des cours d'appel de Paris et de Versailles, la Chancellerie a sensibilisé les parquets généraux sur ce type de délits et sur les moyens de les réprimer plus efficacement.

Il s'agit notamment d'inciter les parquets à retenir, au besoin par voie de réquisitions supplétives, des infractions qui étaient parfois négligées, à tort, car elles peuvent conduire au démantèlement de réseaux.

En lien avec l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM), une session de formation continue "Internet et atteintes à la dignité humaine" a été créée.

Parallèlement, le ministère de la Justice a procédé à l'actualisation du guide méthodologique sur le traitement de la cybercriminalité, au regard des dernières évolutions législatives en la matière :

- transposition de la convention cybercriminalité du Conseil de l'Europe,
- loi relative à l'économie numérique (LEN),
- loi portant adaptations de la justice aux évolutions de la criminalité (pouvoirs d'investigation renforcés, juridictions spécialisées).



Une criminalité aux divers aspects...

Le ministère de la Justice a participé aux travaux de nombreuses instances en matière de cybercriminalité et spécialement sur les infractions dites de contenus (contenu raciste, par exemple).

L'activité judiciaire

Rapprocher la Justice du citoyen

Faciliter l'accès au droit



Palais de Justice de Paris

Développer des dispositifs de proximité appropriés, favoriser leur bonne articulation, instaurer une aide juridictionnelle adaptée, autant d'objectifs au centre des préoccupations du ministère.

L'accès au droit fait partie des grandes priorités fixées par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002. Elle vise deux objectifs, permettre à chacun de connaître ses droits et offrir à tous un égal accès à la justice pour faire valoir ces droits, en particulier au moyen de l'aide juridictionnelle.

Le Conseil National de l'Aide Juridique (CNAJ) a adopté, en juillet 2003, seize recommandations visant à renforcer la politique d'accès au droit et de services publics de proximité. Les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) ont ainsi été encouragés à faciliter l'émergence de dispositifs de premier accueil permettant une écoute, une information et une orientation juridique, en complément des

consultations juridiques assurées par les avocats, notaires et huissiers. Plusieurs d'entre eux ont du reste développé des actions spécifiques en direction de publics particuliers (jeunes, personnes isolées ou âgées, public en grande exclusion) ou dans des domaines du droit appelant des réponses spécialisées de professionnels du droit ou du monde associatif.

Les ministères de la Justice, de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer ont décidé de réunir leurs compétences sur la problématique des ménages menacés d'expulsion locative. L'un des objectifs de ce travail en commun est d'encourager les CDAD à développer leur programme d'action dans le domaine du droit du logement, conformément aux orientations fixées dans le cadre du Plan national de renforcement de la lutte contre l'exclusion et la précarité.

Les points d'accès au droit en milieu pénitentiaire ont fait l'objet d'une note méthodologique diffusée par le Service de l'accès au droit et à la Justice et de la politique de la Ville (SADJPV) et la Direction de l'Administration Pénitentiaire. Un soutien financier a été apporté à plusieurs projets dans ce sens, sur la base d'un partenariat avec la Délégation interministérielle à la Ville.





Une aide juridictionnelle mieux adaptée

De nombreuses initiatives ont été prises afin d'adapter le régime de l'aide juridictionnelle aux évolutions de la société. Parallèlement à une revalorisation des barèmes de rétribution des avocats intervenant au titre de cette aide et à la parution du décret du 2 avril 2003 pour les victimes des infractions les plus graves, plusieurs textes réglementaires sont entrés en vigueur en vue d'assurer aux personnes les plus démunies un accès effectif à la justice. Désormais, l'aide personnalisée au logement, l'allocation de logement sociale (décret du 5 septembre 2003) ne sont plus prises en compte dans l'appréciation des ressources du demandeur à l'aide juridictionnelle. Il en va de même pour l'évaluation forfaitaire de l'hébergement gratuit (circulaire du 6 juin 2003).



Bureau d'aide juridictionnelle
Palais de Justice de Paris

Augmentation de
des admissions à l'aide
juridictionnelle en 2003 par
rapport à l'année précédente
(752 686 admissions)

9,3%

Accompagner et protéger les victimes

Conformément aux engagements pris par le Président de la République, et dans le prolongement de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, le Ministre de la Justice a annoncé en conseil des ministres un nouveau programme d'action en faveur des victimes, dès le 18 septembre 2002. La mise en application de ce programme pluriannuel doit permettre de rééquilibrer les droits entre les victimes et les personnes poursuivies.

14 mesures visent d'une part à garantir la place de la victime à tous les stades de la procédure pénale, d'autre part à assurer une plus grande solidarité à son égard. Leur mise en œuvre passe

par des réformes législatives et par les préconisations de trois groupes de travail consacrés à l'indemnisation du préjudice corporel, à la prise en charge des victimes en urgence, et à celle des victimes d'accidents collectifs. En 2003, les engagements pris au travers de ce programme d'action ont d'ores et déjà été largement tenus. Plusieurs initiatives ont permis de garantir les droits des victimes à tous les stades de la procédure pénale.



Désormais, l'assistance d'un avocat dès le début de la procédure, et l'octroi de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources pour les victimes des crimes les plus graves sont des principes acquis. Ces mesures ont fait l'objet d'une dotation budgétaire de près de 4,2 millions d'euros en 2003. L'information des victimes lors du dépôt de plainte est améliorée, et l'ensemble du territoire national est couvert par des associations d'aide aux victimes conventionnées par le ministère de la Justice .

Le décret du 2 avril 2003, relatif à l'aide juridique favorise l'organisation de permanences d'avocats spécialisées pour assister les victimes notamment dans les procédures de comparution immédiate ou autres procédures à délai rapproché.

Fait notable : en cas de remise en liberté d'une personne condamnée, la loi portant adaptation des moyens de la justice aux évolutions de la criminalité comporte des mesures permettant de prendre compte l'intérêt des victimes. Par ailleurs, afin d'améliorer l'efficacité des titres exécutoires et de faciliter la saisie des comptes bancaires, la loi réformant le statut de certaines professions judiciaires et juridiques, a donné la possibilité aux huissiers de justice d'interroger directement le fichier des comptes bancaires (FICOBA).

Des dispositions ont également été prises afin de favoriser une prise en charge plus effective des victimes grâce aux associations d'aide conventionnées. 168 d'entre elles, qui, en 2003, ont accueilli près de 230 000 personnes (dont 148 000 victimes d'infractions pénales) ont bénéficié d'une subvention de près de 6,5 M d'euros, en 2003. Nombreuses ont été celles qui ont mis en place des systèmes de " veille " et d'astreintes téléphoniques permettant une mobilisation rapide en cas de nécessité. Parallèlement, le Numéro National d'écoute des victimes a été renforcé afin que, notamment en cas d'urgence, une mise en relation avec les associations locales soit réalisée de manière immédiate et systématique afin d'apporter aux familles une aide et un soutien de proximité.

Lors de sa réunion du 21 octobre 2003, le Conseil national de l'aide aux victimes a décidé de donner la priorité pour l'année à venir d'une part aux réponses à apporter aux victimes de violences conjugales dont le sort doit tout particulièrement être pris en compte du fait de l'ampleur du phénomène, et d'autre part à l'amélioration de la procédure d'indemnisation des victimes.



Des structures au service des citoyens

Créé en 2002 au sein du ministère de la Justice, le Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de la Politique de la Ville (SADJPV), **rassemble toutes les compétences ayant trait à l'aide juridictionnelle, l'accès au droit, l'aide aux victimes, la politique associative et la politique judiciaire de la ville.**

→ A l'échelon national le **Conseil National de l'Aide Juridique (CNAJ)** est notamment chargé de faire des propositions et suggestions en vue de développer et d'harmoniser les actions menées localement.

→ Institués par la loi du 10 juillet 1991, réformée par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, les **Conseils Départementaux de l'Accès au Droit (CDAD)**, sont des structures d'intérêt public chargées, dans un département, de définir une politique d'accès au droit, d'en piloter et coordonner les actions.

Placé sous la présidence du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, le CDAD réunit plusieurs partenaires : les professionnels du droit (comme les avocats, les notaires, les huissiers de justice...), les collectivités locales en charge des politiques sociales, les associations spécialisées, et l'État.

→ Dépendant de l'autorité judiciaire, les **Maisons de Justice et du Droit (MJD)** ont été créées dans des communes ou des quartiers éloignés des palais de justice afin d'apporter aux habitants un service de proximité en matière de justice et de droit. Différents acteurs (magistrats, greffiers, avocats, éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, délégués du procureur, agents des services d'insertion et de probation...) y répondent de manière adaptée à la petite délinquance quotidienne par des procédures souples et rapides :

- action de prévention,
- d'insertion et de réinsertion,
- mesures alternatives aux poursuites pénales.

Ils répondent aussi aux petits litiges civils (logement, consommation...) en proposant des solutions à l'amiable (conciliation, médiation). Les MJD sont également des lieux d'accueil, d'orientation et d'information sur les droits et les obligations. Un accueil spécifique y est réservé aux victimes d'infraction.

Des dispositions pour les victimes d'accidents et de catastrophes collectives

La multiplication, ces dernières années, des accidents et catastrophes collectives tels que l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, le naufrage du navire "Le Joola" au large du Sénégal, l'incendie du tunnel du Mont-Blanc, ou encore l'accident survenu sur la passerelle du "Queen Mary" à Saint-Nazaire, a justifié la mise en place de dispositifs particuliers pour les victimes, pilotés directement par le ministère de la Justice.

A la suite des conclusions du groupe de travail du CNAV sur leur prise en charge, le garde des Sceaux a décidé :

- la création d'une cellule de coordination au sein du bureau de l'aide aux victimes du SADJPV afin d'organiser, dès le premier jour de la catastrophe, les actions des différents services intervenants, de veiller tout au long de la procédure à la

mise en œuvre par chaque acteur des dispositifs particuliers de prise en charge des victimes, et de traiter toute difficulté qui pourrait surgir.

- la diffusion d'un guide méthodologique à l'usage des juridictions afin de préciser le rôle de chaque intervenant à toutes les étapes du dispositif.

En outre, un fonds de réserve a été constitué afin d'apporter des moyens en urgence à l'association d'aide aux victimes localement compétente, chargée d'assurer un accompagnement des victimes en cas d'accident collectif ou de procès exceptionnel.

Enfin, un important travail de réflexion a été mené, en 2003, afin de rechercher des modalités d'indemnisation plus justes et plus transparentes.



Mettre en place les juges de proximité

Répondre à un véritable besoin de rapprochement de la Justice et du citoyen, tel est l'objectif de la création des juridictions de proximité.

Créées par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, les juridictions de proximité ont pour mission de répondre au besoin d'une justice plus accessible, plus simple, capable de mieux appréhender les litiges de la vie quotidienne, conformément aux engagements pris par le Président de la République.

Elles constituent un ordre de juridiction nouveau en liaison étroite avec les tribunaux d'instance. Le recrutement des premiers juges de proximité a été engagé en 2003. Au cours des deux premières promotions de juillet et octobre, près de 200 dossiers de candidature ont été soumis au Conseil Supérieur de la Magistrature (C.S.M).

L'ACTIVITÉ JUDICIAIRE

Rapprocher la Justice du citoyen



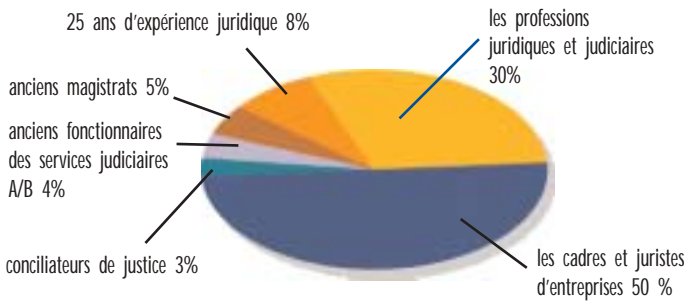
Insigne de fonction des juges de proximité

Au total, 97 candidats ont bénéficié d'un avis conforme et 65 sont astreints à un stage probatoire. Huit auront effectivement pris leurs fonctions au cours de l'exercice.

La mise en place d'un groupe de suivi de la réforme des juridictions de proximité comprenant des juges de proximité ainsi

que des juges d'instance et des greffiers en chef dont la juridiction a déjà accueilli des juges de proximité a été décidée par le garde des Sceaux afin de dresser un premier bilan. Par ailleurs, l'inspection des services judiciaires a été chargée de remettre un rapport destiné à informer le Parlement, en septembre 2004.

Juges de proximité : leurs profils



Les candidats retenus pour le poste de juge de proximité ont en moyenne 53 ans. Les femmes sont plus jeunes (48 ans en moyenne) que les hommes (58 ans en moyenne).

Des compétences civiles et pénales

Recrutés pour une durée de 7 ans, non renouvelable, les juges de proximité sont soumis au statut de la magistrature mais ne sont pas membres du corps judiciaire. Ils possèdent des compétences à la fois en matière civile (litiges d'un montant inférieur à 1500 euros, litiges opposant des particuliers à des commerçants ou artisans pour des travaux ou produits défectueux, troubles de voisinage...) et pénale (petites infractions aux règles de la vie en société, intrusions dans les établissements scolaires...). Tous les candidats sont astreints à un stage de 5 jours à l'École Nationale de la Magistrature avant d'effectuer, pour la plupart, un stage en juridiction.



CARTE DE L'AFFECTATION GEOGRAPHIQUE DES JUGES DE PROXIMITÉ POUR LES DEUX PREMIÈRES PROMOTIONS DE 2003



S'adapter aux évolutions de la société

Réformer le droit de la famille

Le garde des Sceaux s'est engagé dans une réforme globale et ordonnée du droit de la famille pour l'adapter aux évolutions qui ont marqué notre société ces dernières années (croissance du nombre des divorces, des familles monoparentales, des personnes dont l'état de santé nécessite une mise sous tutelle...). Le groupe de travail sur la réforme du droit de la famille créé le 17 décembre 2002, s'est penché en 2003 sur les questions relatives au divorce, puis au mariage et à la filiation.



Le mariage

Le groupe de travail a souligné l'importance de la revalorisation du mariage en

estimant qu'elle ne passait pas seulement par des modifications de la norme juridique. Dans cette perspective, il a été demandé que soient étudiées les actions pratiques à entreprendre pour renforcer la solennité de l'événement et mieux informer les futurs époux de l'importance de leur engagement. Un groupe d'étude spécifique a été mis en place, associant le ministère de la Justice, le ministère délégué à la famille, l'Association des Maires de France et l'Union nationale des associations familiales. La création d'un site Internet sur le mariage civil à destination du public a été proposée. Il devrait voir le jour au second semestre 2004.

La filiation

Le groupe de travail sur la réforme du droit de la famille a traité du droit de la filiation au dernier trimestre 2003. Les principales orientations de réforme dégagées vont dans le sens de la simplification de ce droit. Un projet de texte est en cours de rédaction dans le cadre du deuxième projet de loi d'habilitation.

Le divorce

Le groupe de travail a remis, en avril 2003, au garde des Sceaux et au ministre délégué à la famille, un avant projet de loi relatif au divorce. Le choix a été fait de maintenir le principe d'une intervention judiciaire ainsi qu'une pluralité de cas de divorce, permettant ainsi de respecter la diversité des situations conjugales. Toutefois, il est proposé de redéfinir



L'ACTIVITÉ JUDICIAIRE

S'adapter aux évolutions de la société



les causes de divorce et de simplifier les procédures. Notamment, le divorce pour altération définitive du lien conjugal se substituera à l'actuelle procédure pour rupture de la vie commune. Ce texte a été définitivement adopté par l'Assemblée Nationale le 12 mai 2004.

Les tutelles

Un avant projet de loi réformant le droit des " incapables majeurs " est en cours d'élaboration au ministère de la Justice, en association avec le ministère délégué à la famille. Principale innovation de cet avant projet : la mission des personnes chargées d'exécuter les mesures de protection (curateurs ou tuteurs, membres de la famille ou professionnels) ne portera plus uniquement sur la gestion du patrimoine du majeur mais sera étendue à la protection de sa personne même.

De même, l'un des objectifs de la réforme est de redonner toute leur pertinence aux principes de nécessité et de subsidiarité des mesures de protection judiciaire.

Les successions

Au-delà de l'amélioration de la condition successorale du conjoint survivant et des enfants adultérins réalisée par la loi n°2001-1135 du 3 décembre 2001, le garde des Sceaux a lancé une réforme complète du droit des successions et des libéralités. Plusieurs orientations ont été fixées en ce qui concerne les successions : sécuriser l'option des héritiers, simplifier leurs démarches au lendemain du décès, accélérer le partage. Un projet de loi sera arrêté en 2004.

Faire évoluer la justice économique

Moderniser le contrôle légal des comptes et renforcer la transparence dans les entreprises, tels sont les objectifs la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003.

Répondant aux attentes des acteurs économiques, elle a ainsi institué le Haut Conseil du commissariat aux comptes, (H3C) chargé d'assurer la surveillance de la profession et de veiller au respect de la déontologie et de l'indépendance de ses membres. Sa mission : identifier et promouvoir les bonnes pratiques professionnelles, émettre un avis sur les normes d'exercice, avant leur

homologation par le garde des Sceaux, définir les orientations et le cadre du contrôle des commissaires aux comptes et en superviser la mise en œuvre. Il intervient également comme instance d'appel des décisions prises, au niveau régional, en matière d'inscription et de discipline.

De nouvelles garanties renforcent le contrôle légal des comptes . Ainsi la rotation des mandats, la séparation des fonctions d'audit et de conseil ou la réglementation de l'exercice en réseaux... toutes règles destinées à favoriser l'indépendance des commissaires aux comptes.



Nouvelles exigences également au chapitre de la transparence des entreprises. Les conditions de préparation et d'organisation des travaux du conseil d'administration ou les procédures de contrôle interne de l'entreprise feront désormais l'objet de rapports.

De même, des règles de publicité s'imposent concernant les conventions et opérations passées par les membres du conseil d'administration, les principaux dirigeants et les personnes apparentées des sociétés cotées.

Des simplifications du fonctionnement des sociétés à responsabilité limitée (SARL)

ont été engagées dans la loi pour l'initiative économique du 2 août 2003, notamment sur le capital social. Elles seront poursuivies dans une ordonnance qui sera promulguée en 2004.

Enfin, de nombreux travaux relatifs au droit commercial et au droit des sociétés ont été entamés en 2003 et aboutiront en 2004 (réforme des valeurs mobilières, de la location gérance des fonds de commerce, de l'entremise et de la gestion des immeubles et des procédures collectives...).

Justice économique et déontologie

Outre les réformes de droit commercial et de droit des sociétés, les professions d'administrateur judiciaire et de mandataire au redressement et à la liquidation des entreprises, indispensables au bon déroulement des procédures collectives, ont été profondément réformées par la loi du 3 janvier 2003, qui a notamment renforcé leurs obligations et leur déontologie.

Renforcer le droit de l'environnement



Tirant les leçons des récentes catastrophes industrielles et naturelles qui ont causé de graves dommages aux personnes et aux biens, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit de nombreuses dispositions en matière d'urbanisme, de vente immobilière ou de bail, d'installations classées et d'assurances. Désormais, c'est l'Etat qui délimitera des zones d'exposition aux risques technologiques dépassant

les frontières de la commune. A l'intérieur de celles-ci, il fixe des limitations graduelles au droit de propriété selon la gravité du danger.

De surcroît, la loi institue une obligation expresse pour l'acquéreur ou le bailleur, lors de la conclusion d'un contrat, d'informer le futur acquéreur ou locataire des risques technologiques ou naturels susceptibles d'affecter le bien.

En matière d'assurance portant sur des biens à usage d'habitation ou des véhicules terrestres à moteur, le législateur organise, en cas d'accident

technologique, une procédure simplifiée d'indemnisation des dommages.

Enfin l'obligation d'informer les organes sociaux des risques technologiques et des mesures de prévention est également étendue aux sociétés exploitant une installation classée. Par ailleurs, les conditions de remise en état d'un site industriel sont désormais organisées par la loi.

Chacun des domaines concernés par la loi de 2003 fera l'objet de décrets d'application distincts à paraître au cours de l'année 2004.

Un enjeu transnational

La réparation du dommage à l'environnement est en voie d'être reconnue juridiquement au niveau communautaire.

En effet, la proposition de directive sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux entrera en vigueur en 2004 et devra être transposée dans les droits nationaux des Etats-membres avant 2007.

Par ailleurs, certains principes directeurs du droit de l'environnement (précaution, prévention, responsabilité, information et participation du public, intégration) sont issus du droit international. Ils ont fait l'objet d'une première définition dans les articles L110-1 et L110-2 du code de l'environnement et seront érigés en droit français, dès l'adoption du projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement.

Création du pôle de santé publique de Paris

Au mois de septembre 2003 les magistrats nouvellement affectés au pôle de santé publique au sein du tribunal de grande instance de Paris se sont installés boulevard des Italiens.

Le principe d'une compétence interrégionale de certains tribunaux de grande instance a été posé par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé et un décret du 22 avril 2002 a désigné les tribunaux de grande instance de Paris et de Marseille comme juridictions spécialisées.

Depuis le mois de juin 2003 le ministère de la Santé a mis à disposition du pôle parisien un médecin inspecteur de santé publique en qualité d'assistant spécialisé. Deux autres assistants spécialisés (un autre médecin inspecteur de santé publique et un inspecteur de la santé publique vétérinaire) ont été recrutés au printemps 2004. Ces assistants sont désormais à la disposition des trois juges d'instruction spécialisés en santé publique, de la section du parquet compétente pour ces mêmes affaires ainsi que des services d'enquête agissant sur instructions du parquet ou sur commission rogatoire.

Il aura donc fallu à peine plus d'une année à compter de la création de ces nouvelles juridictions spécialisées pour que le pôle de santé publique de Paris soit effectivement mis en place avec des moyens matériels et des renforts d'effectifs.

La mise en place du second pôle de santé publique de Marseille prévu par le décret du 22 avril 2002 devrait intervenir dans le courant de l'année 2004 et dans le même temps un décret d'extension de compétence de ces pôles aux affaires traitées par les juridictions d'outre-mer devrait parachever le dispositif.

L'activité judiciaire

Renforcer les moyens de la Justice

Des équipes renforcées

La loi d'orientation et de programmation pour la Justice du 9 septembre 2002 prévoit la création de 3 500 emplois de fonctionnaires sur 5 ans.



Magistrats : près de 350 nominations en 2003

Les recrutements de magistrats au cours de l'année 2003 ont été particulièrement importants : au total, 345 nouveaux magistrats ont été nommés en juridiction sur cette période.

Aux magistrats issus de l'Ecole nationale de la magistrature (224), se sont en effet ajoutés ceux recrutés par la voie du concours complémentaire de recrutement au second grade (82), ainsi que ceux recrutés sur titres par intégration directe après avis conforme de la commission d'avancement (39, dont 35 au second grade et 4 au premier grade).

Greffes : 476 fonctionnaires et contractuels de plus

Ils sont venus apporter leurs compétences en appui de celles des magistrats : greffiers en chef et greffiers, techniciens informatiques, techniciens en équipement, autres fonctionnaires ou contractuels.



Les Services Administratifs Régionaux

Trente cinq postes supplémentaires de responsables de la gestion budgétaire ont été créés afin de prendre en charge la procédure des marchés publics.

Parallèlement, les effectifs techniciens en équipement et des techniciens informatiques ont augmenté pour faire face aux besoins des juridictions tant dans le domaine de la maintenance que dans celui de l'informatique et des moyens nouveaux de communication. Ainsi, l'effectif des SAR est passé à 900 agents y compris les personnels placés au nombre de 254 au 31 décembre 2003.

Une logique d'équipe

Mis en place en septembre 1996, les Services Administratifs Régionaux (SAR) des cours d'appel sont placés sous l'autorité des chefs de cours et ont pour mission de les assister dans la définition et la mise en œuvre de la politique de gestion du ressort de la région. Le fonctionnement des SAR repose sur une logique d'équipe composée du coordonnateur et des responsables de gestion dans les différents domaines : budget, informatique, ressources humaines et formation. Créée par la circulaire du 9 octobre 1995, la fonction de coordonnateur est exercée majoritairement par des greffiers en chef du 1er grade et des magistrats de l'ordre judiciaire (cours d'appel de Paris et Rennes).

Immobilier : créer un cadre fonctionnel et sécurisé

L'effort d'investissement dans le domaine immobilier constitue l'un des vecteurs important de la modernisation des services judiciaires. Il consiste d'une part à accompagner le renforcement sensible des effectifs de magistrats et fonctionnaires et à adapter un patrimoine, très hétérogène dans ses caractéristiques et très souvent vétuste ou dégradé, datant dans une large part de la fin du XIX^{ème} siècle voire d'époques antérieures.

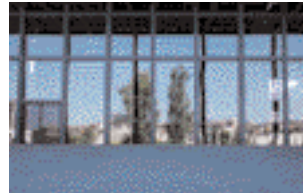
Les constructions de nouveaux palais de Justice comme les rénovations sont conduites avec la volonté de doter les juridictions de locaux fonctionnels, rationnels et dégageant des synergies d'utilisation pour améliorer l'accueil du public, notamment des justiciables, et les conditions de travail des professionnels. Lorsque cela est possible le ministère de la Justice s'efforce de regrouper les juridictions afin d'éviter une trop grande dispersion des services.

Au cours de l'année 2003, les opérations de Roanne, Belfort (2^{ème} tranche), Béziers

(1^{ère} tranche) ont été achevées, ainsi que les salles d'assises de Versailles et de Bobigny pour permettre de faire face à l'augmentation d'activité engendrée par l'appel en matière criminelle.

L'année 2003 a aussi vu l'engagement effectif des travaux de réalisation des palais de Justice de Pontoise (2^{ème} tranche), Narbonne, Cahors, Besançon (2^{ème} tranche), Bastia et Niort.

En 2003, le projet architectural pour la rénovation et l'extension de l'Ecole nationale des greffes a été choisi afin d'être en mesure de conduire les études de conception puis les travaux. Ce projet permettra de faire face à l'important effort de formation prévu par la loi de programmation, notamment dans le cadre des recrutements prévus pour le remplacement des départs à la retraite et des renforcements des moyens à travers l'augmentation des effectifs.



TGI Nantes

Intégrer au mieux les besoins de communication, de sécurité, d'accueil et de travail...

Sur l'ensemble des opérations, l'accent est mis sur l'intégration de tous les moyens informatiques et de communication et sur un aménagement de l'espace sécurisé et confortable. Le contrôle des accès est ainsi étudié avec la séparation des flux des visiteurs, justiciables, prévenus et magistrats. De même, certains locaux comme les salles d'audience et les archives sensibles ont fait l'objet d'une attention particulière tant au niveau de la sécurisation mais également sur la desserte des locaux d'accompagnement (archives, reprographie et scellés). Enfin, les espaces d'attente des détenus ont été aménagés afin également de les sécuriser et de les rendre plus confortables.

Informatisation des services : accélérer la modernisation

Domaine civil

Equiper davantage les chaînes civiles

L'informatisation des chaînes civiles des cours d'appel, des tribunaux de grande instance et des conseils de prud'hommes s'est poursuivie en 2003 ainsi que celle des tribunaux à compétence commerciale, des tribunaux d'instance et des bureaux d'aide juridictionnelle.

Objectif : améliorer les performances de ces structures.

Chaînes civiles des cours d'appel, tribunaux de grande instance et conseils de prud'hommes :

Le logiciel spécifique aux conseils de prud'hommes a été adapté à la mise en place du nouveau répertoire général entré en application le 1er janvier 2003, pour les conseils de prud'hommes.

De même le logiciel ad hoc a été adapté au 1er janvier 2004, pour les tribunaux de grande instance.

Au terme de la réalisation du programme d'informatisation défini par le schéma directeur de 1997 qui prévoyait l'informatisation de l'ensemble des cours d'appel, tribunaux de grande instance et conseils de prud'hommes avec un même logiciel national, en janvier 2004, la situation se présentait ainsi :

Types de logiciels

"WinCA".
"WinCITG".I
"WinGesCPH".

Lieux équipés

34 cours d'appel sur 35
181 TGI /181 et 2 TPI/5
268 CPH sur 271 CPH
et 1 tribunal du travail sur 5

35

Bureaux d'aide juridictionnelle

Un nouveau logiciel a été déployé au cours de l'année 2003. A ce jour il est installé dans 80 juridictions. Ce logiciel est interfacé avec le logiciel des caisses de règlement pécuniaire effectué par les avocats.

Tribunaux à compétence commerciale

Au cours de l'année 2003, les services du registre du commerce et des privilèges et nantissements de l'ensemble des juridictions à compétence commerciale ont été dotés d'une nouvelle application.

Tribunaux d'instance

Différents logiciels ont été successivement développés par la Chancellerie pour permettre aux juridictions de traiter informatiquement la totalité des procédures des tribunaux d'instance. Ces logiciels sont très largement diffusés.



Accélérer le rythme des procès

Réduction des délais de transmission des actes, suppression des déplacements inutiles et des échanges de courriers superflus... Les dispositifs de communication électronique mis en place à la Chancellerie, font gagner un temps précieux à la Justice. A suivre...

Une expérimentation de communication électronique entre la cour d'appel et les avoués a été menée à la cour d'appel de Versailles. Elle a permis de mettre en place l'architecture technique et de vérifier l'adéquation de l'application de communication électronique. Fin 2003, toutes les chambres de la cour étaient équipées. La convention vient d'être renouvelée pour 3 ans.

La convention d'expérimentation de communication électronique entre le TGI de Paris et le Barreau a été signée le 3 juillet

2003. Le portail des avocats " e-greffe " a été mis en place et l'expérimentation a démarré le 15 septembre 2003. Elle permet aux avocats de consulter les affaires les concernant, de s'inscrire aux audiences de référés et d'utiliser une messagerie inter-applicative afin d'échanger des messages non structurés pouvant porter des documents attachés. Fin 2003, 100 avocats étaient inscrits à la communication électronique.

Démarrés le 20 janvier 2000, les travaux relatifs à la convention de communication électronique entre les cours d'appels et les avoués réunissaient 5 cours pilotes (Aix en Provence, Besançon, Bordeaux, Pau et Versailles), les chambres d'avoués des dites cours, la chambre nationale des avoués et la Chancellerie représentée par la Direction des Services Judiciaires, la sous-direction de l'informatique, la Direction des Affaires Civiles et du Sceau et la Commission de l'Informatique des Réseaux et de la Communication. La convention signée le 6 décembre 2000 définit l'architecture technique et les règles de cette communication. Sur le plan technique, la communication électronique est fondée sur la mise en place de deux intranet, celui des avoués et le réseau privé virtuel justice, lesquels sont reliés par un point d'entrée unique et sécurisé. Les modalités de l'expérimentation et les conditions de consultation et d'échanges électroniques sont également inscrits dans la convention cadre.

Domaine pénal

Des projets informatiques prioritaires

CASSIOPEE

Lancé le 16 juillet 2001, le projet Cassiopée (Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Orienté Procédure Pénale et Enfants) concerne un applicatif destiné à remplacer les chaînes micro et mini-pénale dans 175 Tribunaux de grande instance. En assurant la maîtrise de la totalité du processus pénal et juge des enfants, ce nouvel applicatif permettra notamment d'optimiser les temps de traitement procéduraux, de fiabiliser les informations et de garantir un pilotage efficient. Il rendra possible les échanges d'informations avec le casier judiciaire national, l'application destinée aux juges d'application des peines APPI, les tribunaux de police, les maisons de justice, le Trésor Public, les huissiers et les barreaux. Des travaux interministériels pour permettre des échanges de données avec les commissariats de police et les gendarmeries sont en cours. Ils sont pilotés par le ministère de la Justice.

L'année 2003 a été consacrée à la procédure de marché. La société Atos Origin a été retenue pour réaliser l'application informatique. Prévu pour démarrer en Janvier 2004, Cassiopée devrait être installé sur les sites pilotes au mois de septembre 2005. Après validation par les sites pilotes, il sera déployé sur les 172 sites jusqu'au mois de mai 2007.

MINOS V2

Une nouvelle version de l'application Minos, logiciel de gestion pour les tribunaux de Police est en voie de développement. Initiée en raison du projet " contrôle automatisé " (radars numériques), elle est intégrée dans le cahier des charges du CSA et le développement sera financé par ce projet interministériel. Au cours de l'année 2003, le cahier des charges de l'application a été préparé. Le dépouillement de l'appel d'offre est en cours.

Applications en cours

- Nouvelle Chaîne Pénale (7 Tribunaux de grande instance de Paris et périphérie)
- Infocentre Statistique (7 Tribunaux de grande instance de Paris et périphérie)
- Minos (480 Tribunaux de Police)
- I.A.O. (Instruction assistée par ordinateur 20 juridictions, 79 utilisateurs)
- Mini-Pénale (37 Tribunaux de grande instance.)
- Epwin (37 Tribunaux de grande instance)
- Micro-Pénale (138 Tribunaux de grande instance.)





Répondre au défi de l'augmentation de la population carcérale

Les réformes fondamentales réalisées en 2002 et 2003 ont permis au ministère de la Justice de s'adapter à un contexte plus difficile lié à l'augmentation du nombre des personnes détenues et condamnées, et à la dangerosité accrue de certaines d'entre elles. L'administration pénitentiaire a ainsi été mise en capacité d'assurer dans de meilleures conditions ses missions essentielles : assurer la sécurité de nos concitoyens, mais aussi celle des personnes détenues elles-mêmes et créer les conditions de leur réinsertion.

Au 31 décembre 2003, la population détenue en métropole et en outre-mer s'est élevée à 59 426, soit une augmentation de 7 % par rapport à l'année précédente. Cette évolution confirme le renversement de tendance observé depuis 2001, période avant laquelle le nombre de personnes incarcérées tendait à diminuer.

L'analyse de l'évolution selon la catégorie pénale montre que le nombre de prévenus a augmenté de 4 % en 2003 (contre 29% en 2002) et celui des condamnés de 9%. Au 31 décembre 2003, la proportion de prévenus atteint ainsi 37,1% du nombre de personnes incarcérées, en légère diminution par rapport au 31 décembre 2002 (38,2%).

L'accroissement de la population carcérale concerne toutes les directions régionales. Elle s'explique tant par l'évolution des durées moyennes de détention que par celle des entrées en détention (+ 0,5% par

rapport à 2002, avec 81 905 nouveaux détenus).

L'augmentation de 1,6 % des entrées de prévenus par rapport à 2002 est due à la progression des personnes prévenues dans le cadre d'une procédure de comparution immédiate, le nombre des personnes relevant de la compétence du juge d'instruction diminuant au contraire de 2%.

S'agissant des condamnés, on constate une augmentation globale de 9% de leurs entrées en détention. Le nombre des condamnés à une peine correctionnelle progresse de 12%, tandis celui des condamnés à une peine criminelle stagne.

La durée moyenne de détention qui avait presque doublé entre 1980 et 2001, passant de 4,6 à 8,6 mois pour revenir à 7,7 mois en 2002, atteint 8,3 mois en 2003.

**Durée moyenne
de détention
8,3 mois**

59426 détenus au 31 décembre 2003, en augmentation de **+ 7%** par rapport à 2002

81 905 entrées en détention + 4 % de prévenus, + 9% de condamnés



Prise en charge des détenus : une politique immobilière à la hauteur des enjeux

La croissance du nombre de personnes détenues et l'évolution de leur typologie posent des problèmes de fond. Pour y répondre de façon adaptée, une politique vigoureuse de construction, de rénovation, d'amélioration fonctionnelle et d'entretien des établissements a été mise en place. Objectif : améliorer les conditions de travail des personnels et d'hébergement des personnes détenues ainsi que leur suivi, notamment pour les mineurs, tout en garantissant la sécurité nécessaire y compris pour les personnels.

La mesure des enjeux a été traduite par la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002, qui prévoit l'attribution d'importants moyens budgétaires pour la réalisation d'un ambitieux programme pluriannuel de modernisation du parc immobilier de 13 200 places.

La construction de nouveaux établissements pour les majeurs ainsi que d'unités spécifiques pour les mineurs en constitue la clé de voûte. Elle se double de l'accroissement et de la mise aux normes des quartiers mineurs des maisons d'arrêt et de l'amélioration générale des conditions de détention.

Fin 2003, 13 sites étaient annoncés publiquement sur les 20 prévus pour la création de 9200 places adultes en métropole. De même, les sites des 7 établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) de 60 places ont été validés et le programme fonctionnel, de ces établissements inédits en France, achevé. Ils seront construits à proximité des plus grandes agglomérations (Paris, Meaux et Porcheville dans les Yvelines), Valenciennes, Lyon-Meysieu, Marseille, Laval - Tarn, Nantes - Orvault).

Par ailleurs, en 2003 deux établissements du programme précédent " 4 000 " ont été mis en service à Toulouse-Seysses et Avignon-le-Pontet. Ces structures offrent un niveau de sécurité élevé et des condi-

tions d'hébergement exemplaires avec notamment de nombreux locaux d'activité en vue de la préparation à la réinsertion et des douches en cellule.

Les études de maîtrise d'œuvre ont été menées concernant la rénovation des établissements de Fleury-Mérogis et Marseille-Baumettes. Les travaux, dont le démarrage est prévu pour fin 2004, devraient durer environ 10 ans, les travaux devant être réalisés par tranches pour permettre le maintien en activité de ces établissements.

En 2003, près de 41 millions d'euros ont permis de poursuivre et d'initier des opérations de rénovation, de maintenance

immobilière et d'améliorations fonctionnelles dans les établissements pénitentiaires. 12,5 millions d'euros ont été également engagés pour répondre à court terme au phénomène de l'accroissement de la population détenue dans le cadre d'initiatives d'optimisation du parc immobilier existant.

Enfin, la préparation à l'ouverture des Unités Hospitalières Sécurisées Interrégionales (UHSI) s'est poursuivie. Il s'agit d'une structure hospitalière à part entière, dotée d'une compétence médico-chirurgicale. L'UHSI vise à faciliter l'accès aux soins des personnes détenues et à optimiser la gestion des personnes affectées à leur escorte et à leur grade en milieu hospitalier.



Maison d'arrêt de Loos-lès-Lille

Les UHSI : une structure hospitalière adaptée

Implantée dans un centre hospitalier universitaire (CHU) et placée sous l'autorité d'un praticien hospitalier, une Unité Hospitalière Sécurisée Interrégionale (UHSI). Le fonctionnement des UHSI reposera en 2004 sur la coopération entre personnels pénitentiaires, personnels hospitaliers, policiers et gendarmes.

Quartiers pour les mineurs : plus nombreux et mis aux normes

Près de 9 millions d'euros ont été engagés permettant à l'administration pénitentiaire de disposer à la fin de l'année de 924 places pour les mineurs (contre 853 places en 2002), dont 520 aux normes (renforcement de la séparation majeurs/mineurs, développement des locaux d'activité pour les programmes éducatifs en vue de la réinsertion).

Les quartiers des mineurs rénovés ou construits récemment comportent notamment, outre les cellules, une cour de promenade ainsi que des salles pour les activités dirigées et non dirigées permettant de séparer les mineurs par groupes de 6 à 7.

Cette organisation permet un fonctionnement pratiquement autonome par rapport aux quartiers des adultes. Lorsque des locaux comme le gymnase sont utilisés conjointement par les mineurs et les majeurs pour certaines activités, des plages horaires spécifiques sont réservées aux mineurs.

Il n'a pas été possible de créer des structures spécifiques pour les mineures incarcérées, en raison de leur faible nombre. Elles restent donc hébergées dans les quartiers pour femmes des maisons d'arrêt et bénéficieront, tout comme les mineurs, d'un encellulement individuel et d'un suivi renforcé.

Pour les mineurs : le concept EPM

Le programme fonctionnel des EPM est basé sur un concept novateur prévoyant des conditions carcérales adaptées à cette population. Il s'agit d'équipements nouveaux, distincts des autres établissements pénitentiaires où la dimension éducative (formation, activités sportives et socio-éducatives) est particulièrement marquée et l'accueil des familles favorisé. D'une capacité strictement limitée à 60 places, les secteurs d'hébergement sont organisés en unités autonomes de dix places, dotés d'espaces nécessaires à une vie collective encadrée en permanence. La création d'établissements pénitentiaires autonomes permettra d'empêcher tout contact des mineurs avec des détenus majeurs et d'augmenter de façon significative les plages horaires dévolues aux activités destinées à la préparation de la réinsertion pour lesquelles des équipements seront disponibles.



Maison d'arrêt Avignon- Le Pontet

Modernisation du parc : 13 200 places

La LOPJ prévoit la réalisation d'un ambitieux programme de modernisation du parc immobilier affecté à l'administration pénitentiaire au travers de la construction de 13 200 places nouvelles de détention. Elles se répartissent en trois volets :

10 800 places réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires (9 200 en métropole dans 20 établissements dont deux maisons centrales, 1 600 en outre-mer), 2 000 places dédiées à l'application des nouveaux concepts pénitentiaires adaptés à la diversité de la population pénale adulte, 400 places destinées aux mineurs réparties dans sept établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs (EPM).

Aménager les peines et renforcer les missions de réinsertion

L'incarcération n'est pas un but en soi. Quant cela est possible, des alternatives doivent être recherchées ainsi que des aménagements de peine qui permettent de favoriser la réinsertion et de contribuer à la prévention de la récidive et particulièrement pour les mineurs dont le ministère a fait une priorité. Des innovations ont été mises en place dans ce domaine en 2003.

Educateurs : renforcer l'accompagnement des mineurs détenus

A partir de 2003, conformément à la LOPJ, les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sont chargés du suivi éducatif des mineurs, en continuité avec les mesures exercées en milieu ouvert. Ils sont spécifiquement formés pour cela. Le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), qui assurait jusque là le suivi des mineurs en détention, reste cependant compétent concernant l'offre d'activités pour les mineurs.

L'effort important consenti en terme d'emplois (2 éducateurs dans les quartiers pour mineurs à petit effectif, 3 dans ceux qui comptent 18 à 25 mineurs et 6 dans les doubles quartiers pour mineurs) témoigne de la volonté du Ministère de faire du traitement de la délinquance des mineurs une priorité. En 2003, 10 quartiers pour mineurs ont été concernés par cette intervention continue d'éducateurs de la PJJ.

Visite familiale : la première unité expérimentale

La première unité expérimentale de visite familiale (UEVF) a ouvert au centre pénitentiaire pour femmes de Rennes le 23 septembre 2003. La création à titre expérimental d'un tel dispositif s'inscrit dans le cadre de la politique mise en œuvre par le ministère de la Justice en matière de maintien des liens familiaux. Avec l'instauration, dans l'enceinte pénitentiaire, d'espaces sans surveillance directe, il s'agit de favoriser et d'accompagner la création ou le développement de véritables projets familiaux (conjugaux, parentaux, filiaux...) en vue de la réinsertion des personnes détenues et d'apporter une réponse au besoin qu'ont les familles de préserver des liens avec leur proche incarcéré. En dehors de Rennes, deux autres sites expérimentaux ouvriront en 2004 à la maison centrale pour hommes de Saint-Martin-de-Ré et à celle de Poissy.

10

quartiers pour mineurs concernés par le nouveau dispositif d'intervention continue d'éducateurs de la PJJ (protection judiciaire de la jeunesse)

Un pôle dédié à la surveillance électronique

En 2003, le nombre de centres techniques a été porté à 13, dont un en Martinique. Afin de mieux répartir les charges de saisie des données d'assignation et de consultation des alarmes, l'installation, dans certains établissements, de centres déportés, reliés par lignes de communication spécialisées et sécurisées aux centres techniques, a été poursuivie.



Au 15 décembre 2003, le nombre de placements sous surveillance électronique accordés depuis le 1^{er} janvier 2003 s'élevait à 882. A la fin de l'année, 80 tribunaux de grande instance avaient prononcé la mesure.

Afin de favoriser cette évolution, l'administration pénitentiaire s'est dotée d'un pôle spécialement dédié au placement sous surveillance électronique. Il est chargé de l'accompagnement de la démarche ainsi que de la coordination des questions transversales inhérentes au développement du projet. La procédure de suivi des marchés régionaux et de son articulation avec le marché national a été lancée.



Centre de peines aménagées de Metz

Poursuivre l'adaptation des peines

La création de trois nouveaux centres de semi-liberté d'une capacité de 80 places chacun a été programmée à Bordeaux, Lille et Aix-Luynes. L'optimisation des modalités de fonctionnement des centres et quartiers de semi-liberté existants, notamment en ce qui concerne l'amplitude horaire, l'amélioration de leurs équipements ainsi que le renforcement de leur encadrement, sont en cours.

Par ailleurs, le placement à l'extérieur permet à une personne sous écrou ayant un reliquat de peine inférieur ou égal à un an, d'effectuer à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire et, la plupart du temps dans un cadre associatif assurant son hébergement, une activité rémunérée, une formation ou la poursuite des soins. Des conventions entre l'administration pénitentiaire et les associations fixent les modalités de suivi et de contrôle de la personne ainsi que le coût journalier de la mesure.

Visites familiales : les principes

Les unités expérimentales de visite familiale (UEVF) constituent un dispositif original dont l'objectif est de permettre aux personnes détenues condamnées à de longues peines et ne bénéficiant pas de permissions de sortie ou d'aménagements de peine, de recevoir les membres de leur famille de 6 à 48 heures une fois par trimestre (72 heures une fois par an) dans des conditions matérielles, de durée et d'intimité satisfaisantes. Ces nouvelles modalités de visite ne répondent pas à la même logique que les parloirs et nécessitent un réel accompagnement des personnes détenues et de leur famille, notamment des enfants, par les services pénitentiaires d'insertion et de probation avec la mobilisation des services sociaux de secteur et les partenaires associatifs.

Vers une meilleure sécurisation des établissements pénitentiaires

L'augmentation de la population pénale et, par conséquent, la multiplication des profils pénaux ont amené l'administration pénitentiaire à renforcer ses dispositifs d'analyse et de prise en charge des personnes détenues. Ce contexte a impliqué la création de l'état-major de sécurité, le renforcement de la différenciation des régimes de détention ainsi que la mise en place d'un processus accru d'anticipation des risques liés aux détenus les plus spécifiques.

La création de l'état-major de sécurité

L'état-major de sécurité, regroupant tous les services de l'administration centrale gérant les questions de sécurité pénitentiaire dans le but d'augmenter la capacité de réaction et d'anticipation, a été transformé en décembre 2003 en une sous direction composée de trois bureaux à vocation opérationnelle : le bureau de gestion de la détention, celui de la sécurité pénitentiaire et celui du renseignement pénitentiaire.

Le premier centralise et traite les informations affectant les services déconcentrés, s'assure du suivi des régimes de détention et de l'individualisation des parcours des détenus au regard de la réglementation en vigueur.

Le deuxième élabore la réglementation concernant la sécurité pénitentiaire, coordonne l'action menée dans ce domaine sur le terrain, expertise les dispositifs de sécurité et participe aux opérations d'équipements de sécurité pénitentiaire.

Le troisième recueille et traite les informations relatives aux détenus devant faire l'objet d'une particulière vigilance,

analyse et suit l'évolution des situations pouvant causer des incidents graves au sein des établissements pénitentiaires. Ce bureau assure sa mission en partenariat étroit avec les autres forces de sécurité publique.

De plus, l'état-major de sécurité assure la responsabilité de la cellule de crise activée par le directeur de l'administration pénitentiaire dès la survenance d'un incident grave.

Des régimes de détention adaptés aux différents profils de la population pénale

En 2003, l'organisation de la détention en secteurs distincts au sein desquels la surveillance des détenus par le personnel s'exerce de manière graduée a été étendue à la plupart des établissements de la région pénitentiaire de Lille ainsi qu'aux centres de détention de Joux-la-Ville, Varennes-le-Grand, Villenauxe, Saint-Mihiel, Argentan et, dès son ouverture, au quartier centre de détention du centre pénitentiaire du Pontet.

Afin de renforcer la vocation des établissements sécuritaires et de mettre fin aux divergences de fonctionnement existant d'un établissement à l'autre, un plan national de fermeture de portes de cellule dans les maisons centrales a été mis en œuvre là où elles ne l'étaient plus. Il a concerné en 2003 les maisons centrales de Moulins, Clairvaux et Saint Maur.

Mieux anticiper les risques

L'évolution de la délinquance et l'augmentation importante de détenus liés aux mouvements terroristes et au grand banditisme font peser des menaces lourdes sur la sécurité dans les établissements pénitentiaires. L'identification et le suivi des détenus les plus dangereux permettent d'anticiper les risques d'évasions, de mutineries ou de prise d'otages, et de déjouer nombre de ces projets.

Dans cette perspective, l'unité de liaison police pénitentiaire (ULPP) intégrée au sein du bureau de la gestion de la détention a été érigée en 2003 en bureau du renseignement pénitentiaire (BRP). Sa mission : collecter, croiser et traiter l'ensemble des renseignements concernant les détenus présentant une dangerosité pénitentiaire (détenus particulièrement signalés (DPS), grand banditisme, terroristes, etc). Elle consiste d'autre part, à assurer le suivi et l'analyse de la situation des établissements pénitentiaires au regard des risques d'incidents graves (évasions, intrusions, mouvements collectifs et actions concertées de détenus).

En 2003, le BRP, dont les effectifs opérationnels sont passés à 10 agents, a consolidé et développé ses relations de travail et d'échange d'informations avec tous les services centraux de police et de gendarmerie qui sont désormais des partenaires institutionnels du bureau.

Ces relations ont été prolongées en directions des différents services opérationnels de la Préfecture de police de Paris.

Initialement centré sur les condamnés pour infraction sexuelle et pour certains crimes, le Fichier National Automatisé des Empreintes Génétiques (FNAEG) concerne désormais, après adoption de la loi du 18 mars 2003, les condamnés pour crimes et délits prévus aux articles 311 et suivants du code pénal (vols, escroqueries, dégradations), de même que les personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient commis l'une des infractions visées par la loi du 18 mars 2003.

A la suite de réunions entre les ministères de l'intérieur, de la défense et de la justice, il a été décidé d'envisager une série d'opérations, destinée à accélérer l'alimentation du FNAEG.

Deux opérations de ce type ont eu lieu en 2003. La première s'est déroulée les 20, 21 et 22 octobre 2003 et a concerné 4 établissements : les centres de détention de Loos, Neuvic et Muret, la maison d'arrêt de Gradignan sur un total de 1171 détenus. La seconde a été réalisée les 8 et 9 décembre 2003 à Caen et Villenauxe, sur un total de 374 détenus.

Dans les deux cas, les quelques détenus qui ont opposé un refus se sont vus ultérieurement condamnés à des peines pouvant aller jusqu'à 3 mois d'emprisonnement. (sur le FNAEG, voir aussi chapitre D)

Plus d'intervention au sein des établissements

Des événements ont démontré la présence en détention d'armes et de substances explosives. Dans ce contexte, le garde des Sceaux a décidé de mettre en œuvre sans délai des opérations spéciales de fouille des établissements pénitentiaires au rythme d'une quarantaine par an.

Par circulaire en date du 27 février 2003, 10 équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) ont été créées, à raison d'une ERIS par direction régionale (à l'exception de la direction régionale de Paris dotée de deux ERIS). Leur mission : renforcer les structures locales, participer à l'organisation de fouilles, rétablir l'ordre avant l'intervention éventuelle des forces de police ou de gendarmerie. A l'issue du recrutement 2004, chaque ERIS comprendra plusieurs unités de 23 agents dont 1 chef de service pénitentiaire et 2 premiers surveillants.

Renforcer la sécurité à la périphérie des sites

Des événements comme ceux de Fresnes, en mars 2003, ont démontré que la conception actuelle des miradors est dépassée et qu'ils protègent insuffisamment les personnels chargés de la surveillance de la périphérie des établissements pénitentiaires. Aussi, la direction de l'administration pénitentiaire a défini des normes idéales et minimales de sécurité des miradors qui ont été mises en œuvre dès 2003.

La poursuite de la politique sociale : renforcement du recrutement et de la formation

Le recrutement de 3000 agents en 2003, soit une augmentation de 120 % par rapport à 2002, le développement important des actions de formation, traduisent un effort sans précédent de l'administration pénitentiaire pour adapter les ressources humaines au nouveau contexte des prisons.

Recrutements : un effort sans précédent

Près de 3000 agents ont été recrutés en 2003, contre 1300 en 2002, soit une augmentation de 120 %. La loi d'orientation et de programmation adoptée en septembre 2002 prévoit 9800 recrutements entre 2002 et 2007.

Une grande campagne de communication

Que ce soit dans les brochures, dans les dossiers de presse, sur les salons et surtout dans les spots télévisuels, cette campagne s'est appuyée sur les témoignages de " vrais " personnels. Elle a été mise en œuvre à l'occasion des périodes d'inscription au concours de surveillants.

Par circulaire en date du 27 février 2003, 10 équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) ont été créées, à raison d'une ERIS par direction régionale (à l'exception de la direction régionale de Paris dotée de deux ERIS). Leur mission : renforcer les structures locales, participer à l'organisation de fouilles, rétablir l'ordre avant l'intervention éventuelle des forces de police ou de gendarmerie. A l'issue du recrutement 2004, chaque ERIS comprendra plusieurs unités de 23 agents dont 1 chef de service pénitentiaire et 2 premiers surveillants.

Renforcer la sécurité à la périphérie des sites

Des événements comme ceux de Fresnes, en mars 2003, ont démontré que la conception actuelle des miradors est dépassée et qu'ils protègent insuffisamment les personnels chargés de la surveillance de la périphérie des établissements pénitentiaires. Aussi, la direction de l'administration pénitentiaire a défini des normes idéales et minimales de sécurité des miradors qui ont été mises en œuvre dès 2003.

La poursuite de la politique sociale : renforcement du recrutement et de la formation

Le recrutement de 3000 agents en 2003, soit une augmentation de 120 % par rapport à 2002, le développement important des actions de formation, traduisent un effort sans précédent de l'administration pénitentiaire pour adapter les ressources humaines au nouveau contexte des prisons.

Recrutements : un effort sans précédent

Près de 3000 agents ont été recrutés en 2003, contre 1300 en 2002, soit une augmentation de 120 %. La loi d'orientation et de programmation adoptée en septembre 2002 prévoit 9800 recrutements entre 2002 et 2007.

Une grande campagne de communication

Que ce soit dans les brochures, dans les dossiers de presse, sur les salons et surtout dans les spots télévisuels, cette campagne s'est appuyée sur les témoignages de " vrais " personnels. Elle a été mise en œuvre à l'occasion des périodes d'inscription au concours de surveillants.



- Près de 3000 agents ont été recrutés en 2003
- Deux concours visant au recrutement de 2500 surveillants ont été organisés

Un effort sans précédent de recrutement a été consenti afin de combler non seulement les vacances existantes et les départs en retraite mais également permettre l'ouverture des nouveaux établissements du plan 4000. Deux concours ont été organisés les 8 janvier et 18 juin pour le recrutement de 2500 surveillants. Trois promotions ont pu être formées (avril, juin, novembre).

Les chiffres records d'inscription (29 000 pour la seule session de juin) traduisent l'impact certain de la campagne de communication sur les métiers pénitentiaires.

Pour le personnel de direction, 21 directeurs de services pénitentiaires ont débuté leur scolarité à l'ENAP en 2003, un chiffre légèrement supérieur à celui des années précédentes.

168 conseillers d'insertion et de probation ont été recrutés par concours, ce qui a permis de réduire les vacances budgétaires. Les difficultés de recrutement ont cependant persisté pour les chefs des services d'insertion et de probation (9 reçus seulement).

Enfin, un net effort de recrutement a été réalisé concernant les personnels administratifs avec près de 140 agents supplémentaires. Pour les personnels techniques, seul un concours de directeurs techniques a été ouvert à hauteur de 22 postes.

sous la signature " la prison change, changez-la avec nous " a été renouvelée en mars 2003 afin de valoriser les métiers de l'administration pénitentiaire et de permettre le recrutement de près de 10 000 fonctionnaires pénitentiaires sur 5 ans, dont environ 8 000 surveillants.

Mise en place des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS)

A l'issue d'une série d'épreuves et de tests de pré-sélection régionaux (examen médical d'aptitude physique, tests psychotechniques, quatre épreuves sportives, entretien avec un jury) et de l'examen des candidatures habilitées par les commissions administratives paritaires de mobilité compétentes en juin 2003, 211 agents (187 surveillants, 16 premiers surveillants et 8 CSP) ont été affectés sur les ERIS pour une période de trois ans. Ils ont suivi une formation spécifique et intensive (avec 6 modules allant de la gestion du stress à l'armement) du 1er septembre au 28 novembre 2003, en alternance entre l'ENAP et le centre d'entraînement de la Gendarmerie nationale de Saint-Astier ainsi qu'une formation d'adaptation à l'emploi dans les directions régionales.



Ces efforts se poursuivront : la grande campagne de communication lancée en octobre 2002



Un dialogue social renouvelé

Des protocoles d'accords relatifs à l'Aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans les filières socio-éducative et administrative signés en 2002 avec le SNEPAP et FO - Personnels administratifs ont été mis en œuvre.

En juillet 2003, un relevé de décision a été signé avec FO- Personnels de surveillance. Il porte notamment sur l'amélioration de la concertation, sur une reconnaissance accrue des personnels de surveillance, sur des améliorations indemnitaires et sur un progrès de l'action sociale et de l'exercice des droits syndicaux.

De nombreuses réunions de travail bilatérales et thématiques et de groupes de travail spécifiques ont permis de faire progresser la concertation. Ces travaux ont porté sur des thèmes divers (critères de mobilité des personnels socio-éducatifs et des surveillants, amendement Warsmann, rapport Terra sur la prévention du suicide, rapport Lemonnier sur la sécurité...).

Dix-sept réunions bilatérales se sont également tenues entre le directeur de l'administration pénitentiaire et les organisations syndicales. Par ailleurs, deux comités techniques paritaires centraux et un comité technique paritaire des services socio-éducatifs se sont tenus en 2003.

Enfin au niveau local, au cours du deuxième semestre, l'organisation du dialogue social s'est concrétisée grâce à la création de CTP Locaux.

Ainsi, sur le plan social, l'année 2003 a été marquée par une diminution très nette du nombre de mouvements sociaux au sein de l'Administration pénitentiaire avec un mouvement national et 69 mouvements locaux à comparer à 3 mouvements nationaux et 146 locaux en 2002. Cette évolution positive est le signe d'un dialogue social renouvelé qui trouve les voies d'une expression constructive.



Le nouveau visage de la Protection judiciaire de la Jeunesse

La direction de la Protection judiciaire de la jeunesse a pour mission de mettre en œuvre les décisions de justice concernant les mineurs en danger ou délinquants (ainsi que les jeunes majeurs demandeurs de mesures éducatives jusqu'à 21 ans).

Son but est de favoriser leur réinsertion sociale et professionnelle.

Elle exerce son rôle dans divers établissements et services. Elle fait également appel au secteur associatif habilité justice.

Une refonte générale du fonctionnement de la protection judiciaire de la jeunesse a été engagée à la suite du rapport de la

commission d'enquête sénatoriale sur la délinquance des mineurs de juillet 2002, et des recommandations du rapport public de la Cour des comptes de juillet 2003.

Elle s'accompagne de la réalisation de programmes opérationnels lourds.

LA PJJ a renforcé ses capacités de pilotage et s'est mobilisée autour de lignes d'action claires, dans un contexte marqué par une hausse des mesures pénales (+ 11,1 %) et une légère progression du total des mesures (+ 6,1 %).

Six types d'établissements

- Centres d'action éducative et services rattachés (unités de milieu ouvert activités de jour, qualification professionnelle, classes relais, hébergement diversifié)
- Foyers d'action éducative
- Centres de placement immédiat
- Centres éducatifs renforcés

Depuis peu, elle exerce aussi son action dans :

- les centres éducatifs fermés et
- les quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt.

Une meilleure gestion des agents

Avec huit mille agents, la direction de la PJJ assure l'exécution des mesures confiées à ses services déconcentrés. Elle en délègue une partie à un secteur associatif habilité qu'elle finance en partie et qui est sous son contrôle administratif, financier et pédagogique.

En 2003, cette direction a modernisé la gestion de son personnel, ouvert son recrutement et ajusté ses relations avec le secteur associatif habilité.

Création d'une sous-direction des ressources humaines.

Une sous-direction des ressources humaines et des relations sociales a été créée par un redéploiement interne, assorti de treize nouveaux emplois au titre de la loi de finances 2003.

Cette structure, distincte de la sous-direction des affaires administratives et financières qui gérait jusqu'ici le personnel, était devenue nécessaire compte tenu du fort développement des recrutements. La loi d'orientation et de programmation pour la Justice du 9 septembre 2002 prévoit en effet la création de 1250 emplois sur cinq ans, à quoi s'ajoutent 1300 recrutements liés aux départs en retraite et autres mouvements. C'est près du tiers des emplois de la PJJ qui seront ainsi renouvelés dans cette période.

La nouvelle sous-direction s'est dotée des techniques de gestion prévisionnelles des emplois et des compétences pour faire face à cette mutation.

Par ailleurs un réseau de correspondants régionaux ressources humaines a été mis en place.

Ses travaux permettent d'anticiper la déconcentration en matière, par exemple, de congés maladie ou de congés ordinaires.

Quatre nouvelles voies de recrutement

La direction de la PJJ est la première à avoir saisi l'opportunité de la loi du 3 janvier 2001 sur les modes de recrutement. Le décret du 5 janvier 2004 ouvre quatre voies nouvelles d'accès : la reconnaissance de l'expérience professionnelle en équivalence de diplôme pour le droit à se présenter le concours externe ; le concours externe sur titre ; le concours dit "troisième voie" ; la liste d'aptitude au choix.

En décembre 2003, la PJJ a obtenu un élargissement significatif de ses possibilités de recours aux agents contractuels.

Ils constituent un élément essentiel pour la continuité du service public dans la période de transition, ainsi qu'un vivier pour le recrutement de titulaires.

Un observatoire social

L'année 2003 a posé les jalons de la création d'un observatoire social destiné à évaluer le degré de satisfaction du personnel dans l'exercice de ses fonctions.

Cet outil est nécessaire dans un milieu où la pluridisciplinarité est importante compte tenu du nombre de corps différents.

Une grande attention a été portée au dialogue social. Toutes les réunions des commissions administratives paritaires ont été précédées, à partir de septembre 2003, par des réunions préparatoires bilatérales



avec chaque syndicat représenté. Le comité technique paritaire s'est réuni à trois reprises. En janvier, sur les centres éducatifs fermés. En février, sur l'intervention des éducateurs dans les quartiers des mineurs en maison d'arrêt. En septembre, sur l'avenir du Centre national de formation et des études (CNFE).

Ouverture aux compétences externes.

La direction de la PJJ est la première des trois grandes directions du ministère à avoir ouvert le recrutement de ses responsables territoriaux à des compétences externes. Deux des sept nouveaux directeurs ont été recrutés dans des corps extérieurs : un conseiller référendaire à la Cour des comptes et un directeur des services pénitentiaires.

La formation repensée

Une structure projet légère, baptisée Optiform a été constituée en décembre 2003. Elle a pour tâche de mener à bien le transfert du centre national de formation et des études à Roubaix.

Cette structure réfléchit au futur statut juridique de l'appareil de formation, à la définition des contenus, et à l'organisation des formations à l'échelon territorial.

La déconcentration

La déconcentration à l'échelon régional d'actes de gestion des ressources humaines a fait l'objet d'une attention particulière en 2003. Un projet de décret prévoyant le transfert effectif d'une dizaine d'actes parmi lesquels les congés ordinaires et les congés maladie a été élaboré. Son adoption définitive en 2004 concourra à un traitement plus rapide et plus humain des situations individuelles des agents.

Le renforcement des capacités de pilotage

Un dialogue de gestion mieux structuré

Le dialogue de gestion a permis de fixer en 2003 l'allocation, tant en personnel qu'en crédits de fonctionnement, de chaque région dans le cadre des Conférences Uniques de Programmation (CUP).

Les systèmes d'information de la direction se sont perfectionnés. Le logiciel Game a été fiabilisé, ce qui a permis l'édition automatique de tableaux d'analyse comparatifs de l'activité sur une période donnée. Les délais de remontée de l'information au niveau central ont été réduits. Les données issues de Game et du recensement annuel de l'activité du secteur associatif habilité ont servi de cadre au dialogue de gestion.

Un service dédié au patrimoine

La création d'un bureau des équipements, par un arrêté du 7 juillet 2003, va permettre de suivre la gestion des cinq cent mille mètres carrés de patrimoine de la PJJ et de ses mille implantations. Ce service était auparavant assuré par une section du bureau budgétaire.

Avec ses dix agents, le bureau doit doter les directions régionales d'outils de suivi comme l'application PATRIMMO. Il a lancé un audit d'hygiène et sécurité sur les bâtiments les plus à risque.

Son action a permis de mieux consommer les crédits de paiement, ce qui a favorisé des opérations immobilières comme la création de deux centres éducatifs fermés supplémentaires.

Premiers pas vers la globalisation des crédits.

La PJJ a préparé en 2003 une expérimentation de globalisation des crédits en Languedoc Roussillon, région administrative de référence, ce qui a entraîné une très lourde charge de travail au dernier trimestre. Cette action entre dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi organique sur les lois de finances (Lolf).

La dissolution des associations para-administratives

Par ailleurs, le plan de régularisation des associations à caractère para-administratif a été poursuivi, accompagné d'un important travail de conviction et d'explication. Sur un total de 181 associations recensées au début 2002, 96 étaient dissoutes et 48 ont été régularisées.

La régularisation signifie la sortie des fonctionnaires des organes dirigeants, la fin de la mise à disposition des personnels publics et l'arrêt d'un financement public majoritaire.

Le programme de travail 2004 -2007

L'année 2003 a été en grande partie consacrée à l'élaboration du programme de travail 2004-2007 qui a suscité une mobilisation et une concertation sans précédent dans l'histoire de la PJJ. Les principaux chantiers prévus sont les suivants :

Un cadre juridique clair pour les établissements de la PJJ.

Les dispositifs exploités par la PJJ, tels que les centres éducatifs renforcés, les centres de placement immédiat ou les foyers, ne disposent d'aucun fondement juridique, à l'exception des services éducatifs auprès des tribunaux et des centres éducatifs fermés. Il importe de combler ce vide juridique générateur de confusion pour les magistrats prescripteurs et de difficultés en vue du passage à la loi. La combinaison de ces différents paramètres

imposait un avant-projet de décret, qui a donc été élaboré en 2003.

Parallèlement, la DPJJ a pris en compte la loi du 2 janvier 2002 portant rénovation de l'action sociale et médico-sociale, qui impose certaines évolutions. Les décrets d'application de la loi auxquels la DPJJ a participé en 2003 a pris en compte les enjeux suivants :

La réaffirmation des procédures de création et de contrôle de tout établissement concourant à la protection de l'enfance, pilotés par le préfet du département et le président du conseil général, dans le cadre des politiques territoriales. Le principe de la nécessaire conciliation de la loi avec la situation juridique et psychologique singulière des mineurs pris en charge doit être respecté, les prestations doivent faire l'objet d'une évaluation. Ces travaux prévoient aussi l'actualisation de la réglementation comptable et budgétaire des établissements et des services gérés par des organismes associatifs.

Une concertation sans précédent

- Séminaire de quinze directeurs régionaux à Rennes en octobre 2003.
- Réunion des cent directeurs départementaux à Paris en novembre.
- Réunions interrégionales à Lyon, Roubaix, Marly, Bordeaux et Dijon, avec la participation des 530 directeurs régionaux et des 110 attachés de la PJJ.
- Coup d'envoi de la concertation avec les organisations professionnelles du secteur public de la PJJ le 12 décembre 2003.

La dissolution des associations para-administratives

Par ailleurs, le plan de régularisation des associations à caractère para-administratif a été poursuivi, accompagné d'un important travail de conviction et d'explication. Sur un total de 181 associations recensées au début 2002, 96 étaient dissoutes et 48 ont été régularisées.

La régularisation signifie la sortie des fonctionnaires des organes dirigeants, la fin de la mise à disposition des personnels publics et l'arrêt d'un financement public majoritaire.

Le programme de travail 2004 -2007

L'année 2003 a été en grande partie consacrée à l'élaboration du programme de travail 2004-2007 qui a suscité une mobilisation et une concertation sans précédent dans l'histoire de la PJJ. Les principaux chantiers prévus sont les suivants :

Un cadre juridique clair pour les établissements de la PJJ.

Les dispositifs exploités par la PJJ, tels que les centres éducatifs renforcés, les centres de placement immédiat ou les foyers, ne disposent d'aucun fondement juridique, à l'exception des services éducatifs auprès des tribunaux et des centres éducatifs fermés. Il importe de combler ce vide juridique générateur de confusion pour les magistrats prescripteurs et de difficultés en vue du passage à la loi. La combinaison de ces différents paramètres

imposait un avant-projet de décret, qui a donc été élaboré en 2003.

Parallèlement, la DPJJ a pris en compte la loi du 2 janvier 2002 portant rénovation de l'action sociale et médico-sociale, qui impose certaines évolutions. Les décrets d'application de la loi auxquels la DPJJ a participé en 2003 a pris en compte les enjeux suivants :

La réaffirmation des procédures de création et de contrôle de tout établissement concourant à la protection de l'enfance, pilotés par le préfet du département et le président du conseil général, dans le cadre des politiques territoriales. Le principe de la nécessaire conciliation de la loi avec la situation juridique et psychologique singulière des mineurs pris en charge doit être respecté, les prestations doivent faire l'objet d'une évaluation. Ces travaux prévoient aussi l'actualisation de la réglementation comptable et budgétaire des établissements et des services gérés par des organismes associatifs.

Une concertation sans précédent

- Séminaire de quinze directeurs régionaux à Rennes en octobre 2003.
- Réunion des cent directeurs départementaux à Paris en novembre.
- Réunions interrégionales à Lyon, Roubaix, Marly, Bordeaux et Dijon, avec la participation des 530 directeurs régionaux et des 110 attachés de la PJJ.
- Coup d'envoi de la concertation avec les organisations professionnelles du secteur public de la PJJ le 12 décembre 2003.

Transparence et responsabilité : la loi du 2 janvier 2002

- Pour recevoir l'autorisation du préfet, les demandes de création d'équipements doivent être compatibles avec les objectifs des schémas départementaux, présenter un coût de fonctionnement proportionnel au service rendu, ou au coût des établissements qui fournissent des prestations comparables.
- Le comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale intègre la représentation des usagers et se voit reconnaître de nouvelles compétences.
- Des droits et libertés individuels sont énoncés par la loi et retranscrits dans des documents accessibles au public sous forme de chartes affichées et diffusées dans les établissements.

Le renforcement de la complémentarité entre les acteurs de la PJJ

En 2003, la réflexion entamée a abouti à la validation par le comité national de pilotage d'une liste de 27 départements où sont prioritairement analysées les conditions d'un renforcement, concernant :

- La complémentarité de l'offre éducative entre les secteurs public et associatif d'une part, et les conseils généraux d'autre part.
- La modernisation des liens entre les magistrats et les services de PJJ.

Un référentiel national pour les pratiques éducatives

Chaque mesure prise envers les jeunes confiés à la PJJ doit faire l'objet de procédures précises et de recommandations de bonnes pratiques. Ces outils doivent permettre de trouver la meilleure structure d'accueil pour chaque jeune et de définir les compétences nécessaires à l'exécution des actions.

Les directions régionales ont fait remonter en 2003 des référentiels locaux en vue d'établir un référentiel national. Celui-ci permettra d'éclairer les magistrats de la jeunesse et de préciser la place du judiciaire dans la prise en charge éducative.

Ce document sera validé par le conseil national de l'évaluation. Il servira à l'évaluation interne et externe de la qualité des prestations délivrées par les établissements et services de la PJJ, en application de la loi du 2 janvier 2002 réformant l'action sociale et médico-sociale.

La poursuite de la diversification des prises en charge prévues par la LOPJ

Le programme d'intervention continue des éducateurs de la PJJ auprès des mineurs incarcérés sera poursuivi.

Dès 2003 dix établissements pénitentiaires, situés dans huit directions régionales de la PJJ, ont été choisis comme sites d'expérimentation et une formation spécifique a été assurée par l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire. Après une évaluation conjointe de l'administration pénitentiaire et de la PJJ, un texte commun aux deux administrations fixera le cadre définitif de l'intervention continue des éducateurs en quartier des mineurs.

En septembre 2004, vingt quartiers pour mineurs supplémentaires bénéficieront de la présence quotidienne d'éducateurs de la PJJ.

La PJJ prépare aussi, avec la direction de l'administration pénitentiaire la constitution de quatre cents places dans sept établissements pénitentiaires pour mineurs en vue d'une ouverture en septembre 2006.

Les régions PJJ concernées

Les établissements concernés sont situés à : Loos les lille (Nord), Amiens (Picardie), Lyon (Rhônes Alpes), Bois d'Arcy et Osny (IDF), Avignon le Pontet et Toulon (PACAC), Nancy (Lorraine Champagne Ardenne), Strasbourg (Alsace) et Toulouse-Seysses (Midi-Pyrénées).

7 des 10 quartiers mineurs sont d'une capacité supérieure ou égale à 20 places.

Le déploiement des 60 Centres éducatifs fermés prévus par la LOPJ se poursuivra également. La notion de fermeture juridique a été instaurée par l'article 22 de la loi de programmation pour la justice du 9 septembre 2002. Les Centres éducatifs fermés sont des établissements publics ou privés habilités dans lesquels des mineurs multirécidivants ou multirécidivistes sont placés en application d'un contrôle judiciaire (CJ), d'un sursis avec mise à l'épreuve (SME), et, depuis la loi du 9 mars 2004, d'une libération conditionnelle (LC). Il s'agit donc d'une véritable alternative à l'incarcération.

Durant la prise en charge, d'une durée de six mois renouvelable une fois, toute violation significative des obligations auxquelles le jeune est astreint peut entraîner son placement en détention provisoire ou son emprisonnement, sur révocation de CJ, du SME ou de la LC.

Dans ces centres, conçus comme des internats, les mineurs de 13 à 18 ans, qui ont mis en échec toutes les solutions et dispositifs existants, font l'objet d'un suivi éducatif adapté à leur personnalité, 365 jours par an, 24 heures sur 24. Ce suivi implique un travail de socialisation, le rétablissement ou le maintien du lien familial, un suivi sanitaire et psychologique, une évaluation scolaire, l'acquisition des savoirs fondamentaux, des cours pour les 13/18 ans qui entrent dans le cadre de la scolarisation obligatoire, et une recherche d'insertion professionnelle.

Préparation à la sortie

La réussite de cette prise en charge éducative dépend évidemment des conditions dans lesquelles la sortie du placement est organisée. Un module de préparation à la sortie a été mis en place

afin que la rupture avec les rythmes de vie en placement ne soit pas source de nouvelles transgressions. Ce module comporte un accompagnement du mineur vers son lieu de sortie par les encadrants qui veillent à la continuité de la prise en charge éducative avec les organismes scolaires ou médicaux.

Un bilan de fin de parcours, qui retrace l'évolution du mineur par rapport aux objectifs fixés dans son projet éducatif, est adressé au magistrat prescripteur.

Les outils utiles à l'évaluation prévue par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ont été en partie élaborés en 2003 et seront opérationnels en 2004.

Premier bilan

Au 1^{er} mai 2004, il existe huit CEF. Ils sont situés en Seine Maritime, Gironde, Meurthe-et-Moselle, dans l'Oise, la Drôme, l'Allier, les Landes et les Pyrénées Atlantiques. Vingt projets supplémentaires ont été validés pour une mise en œuvre en 2004 et 2005.

S'il est trop tôt pour juger le dispositif, les résultats encouragent à maintenir l'objectif de 60 établissements pour 2007 en dépit d'une forte pression médiatique.

Au 1^{er} mai 2004, 113 mineurs ont été pris en charge dans les dispositifs existants et 64 en sont sortis. 27 d'entre eux suivent une formation pré-qualifiante ou une formation professionnelle dans les secteurs du bâtiment, de la boulangerie, de la menuiserie, de la coiffure ou de la vente. 16 suivent une remise à niveau scolaire en vue de leur retour dans le système éducatif de droit commun. 8 ont repris une scolarité classique.

L'Europe et la coopération internationale

En matière de droit et de Justice, l'action internationale du ministère de la Justice constitue le prolongement naturel de son action interne. Les travaux menés au sein de l'Union européenne, et, plus généralement, les progrès de la mondialisation imposent une présence active et efficace de la France dans toutes les enceintes internationales. La construction d'une Europe de la Justice, au lendemain de l'élargissement, fait de cette présence une obligation plus ardente encore. Enjeu de ce chantier majeur pour l'avenir de notre pays : convaincre nos concitoyens que l'Europe de la Justice leur ouvre véritablement de nouvelles perspectives tant en ce qui concerne la simplification de certains actes de leur vie quotidienne qu'en ce qui a trait à l'instauration d'une plus grande sécurité.

En matière de coopération internationale, la promotion ou la consolidation de l'Etat de droit, l'assistance à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, l'appui aux organes de justice internationaux, sont les priorités de la politique extérieure que le ministre de la Justice mène au nom de la France.

Grands chantiers de la construction européenne : une participation active

63

En juin 2003, la Convention a remis aux chefs d'Etat et de gouvernement un projet de texte sur **le Traité constitutionnel**. Fait majeur : ce texte reprend un grand nombre de propositions françaises concernant l'Espace de liberté, de sécurité et de Justice, le domaine le plus innovant. Parmi celles-ci figurent la création d'un mécanisme d'évaluation collective de la qualité de la Justice ainsi que nombre de propositions formulées dans la contribution préparée avec les autorités allemandes en 2002.

Dans le cadre de l'élargissement de l'Europe, la Chancellerie a activement participé aux travaux du Conseil sur le **suivi permanent de la situation des pays candidats** notamment en réalisant une analyse de la situation du système judiciaire dans les dix nouveaux Etats membres (Pologne, Hongrie, République

tchèque, Slovaquie, Slovénie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Chypre et Malte) et dans les Etats candidats à l'adhésion à l'Union en 2007 (Bulgarie et Roumanie).

Signé le 16 avril 2003 à Athènes, et entré en vigueur le 1er mai 2004, **le Traité d'adhésion** comporte, après d'après négociations, une clause de sauvegarde en matière de Justice (article 39). D'une importance fondamentale, elle permet de suspendre la coopération judiciaire et la reconnaissance mutuelle des décisions de Justice avec les nouveaux Etats membres dans le cas où de graves manquements ou des risques imminents de graves manquements sont constatés.



La négociation des positions communes de l'Union en matière de Justice avec **la Bulgarie** s'est achevée le 29 octobre 2003. Elle a permis d'obtenir de ce pays huit engagements envers l'Union européenne qu'elle doit satisfaire avant son adhésion prévue en 2007.

Le respect de ces engagements sera contrôlé par la Commission et les Etats membres qui pourront mettre en oeuvre un mécanisme de sauvegarde si les progrès constatés apparaissent insuffisants.

Le volume croissant des requêtes soumises à la **Cour européenne des droits de l'Homme** a incité le Comité des ministres du Conseil de l'Europe à confier à un groupe d'experts, auquel participe le ministère de la Justice, la mission de formuler des propositions pour une réforme de la Convention des droits de l'homme. Le rapport final de ce groupe a été adopté en avril 2004 par le Comité des ministres et la France a signé dès le lende-

main le protocole additionnel n°14 à la convention concrétisant cette réforme.

Le ministère de la Justice, en étroite collaboration avec le ministère des Affaires étrangères, a le souci de concilier deux impératifs :

- d'une part, alléger et améliorer le travail de la Cour, compte tenu du volume exponentiel des requêtes ;
- d'autre part, maintenir le droit de recours individuel, garant du rayonnement de la Cour et de l'avancée des droits fondamentaux particulièrement dans les Etats nouvellement parties à la Convention.

Les programmes clefs

L'action conduite par la Chancellerie en matière de coopération internationale s'exerce au travers de sa participation à des programmes bilatéraux (Fonds de Solidarité Prioritaire -FSP- du ministère des Affaires étrangères), européens (programmes d'assistance dans le domaine Justice-Affaires Intérieures -JAI- aux futurs pays européens et aux autres pays du monde) ou multilatéraux. Elle vise en particulier la promotion ou la consolidation de l'Etat de droit, l'assistance à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, l'appui à la réforme de la Justice.

Convention pour l'avenir de l'Europe : Les propositions françaises

Le 28 novembre 2002, le ministère de la Justice a soumis à la Convention une contribution, préparée avec les autorités allemandes, sur les questions de Justice. Cette contribution suggérait notamment :

- la suppression des piliers, c'est-à-dire l'application des règles communautaires dans le domaine pénal et policier, avec un maintien toutefois de dispositions spécifiques (initiative partagée de la Commission et des Etats membres) ;
- l'inscription dans le Traité du principe de reconnaissance mutuelle des décisions de Justice dans tous les Etats membres ;
- le renforcement des pouvoirs d'Eurojust, destiné à évoluer progressivement vers un Parquet européen ;
- la mise en place d'un Parquet européen chargé de la lutte contre la criminalité grave transnationale ;

- la définition d'une liste d' "eurocrimes" identifiés en fonction de leur caractère grave et transnational (terrorisme, criminalité organisée, trafic de stupéfiants, trafic d'êtres humains, blanchiment, trafic d'armes, contrefaçon de moyens de paiement et criminalité informatique)
- l'établissement d'un socle commun de règles relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions ;
- la création d'une base juridique spécifique destinée à l'harmonisation juridique du droit civil dans les domaines touchant au marché intérieur.



Nouvelles mesures : faciliter la vie des citoyens au quotidiens et renforcer la sécurité

Le droit, la Justice sont devenus un élément central de la vie de nos concitoyens et de nos entreprises. Avec une double attente : que l'Europe ne soit pas une source de complication supplémentaire dans les actes de la vie quotidienne ; que l'exigence de sécurité soit pleinement prise en compte en Europe et dans le monde.

Un pas décisif a été franchi dans le domaine du **droit de la famille** avec l'adoption, le 23 novembre 2003, du texte dit " Bruxelles II bis " relatif à la reconnaissance mutuelle des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale. Concernant ce dernier chapitre, "**Bruxelles II bis**" fixe les règles de compétence, de reconnaissance et d'exécution des décisions, quelle que soit la nature de la filiation des enfants et le statut matrimonial de leurs parents. De manière tout à fait essentielle, il vise à protéger l'enfant des comportements parentaux illicites. La France a joué un rôle moteur dans l'élaboration et l'aboutissement du texte qui constitue un succès majeur au terme d'une négociation difficile de près de trois ans. Ces avancées décisives devraient améliorer et accélérer le règlement de litiges particulièrement douloureux dans le domaine du droit de la famille, tout en ayant un effet dissuasif pour les parents tentés de régler leurs différends conjugaux en infligeant à leurs enfants la violence d'un enlèvement transfrontalier.

La directive 2002/8/CE fixant des règles minimales communes relatives à l'**aide judiciaire** dans les affaires transfrontalières, en vue d'assurer aux citoyens un accès effectif à la Justice, a été adoptée le 27 janvier 2003. Elle doit être transposée, pour l'essentiel, d'ici novembre 2004.

La proposition de directive relative à l'**indemnisation des victimes** de la criminalité a été négociée tout au long de l'année 2003. Son aboutissement se heurte encore à d'importantes difficultés liées à l'impact budgétaire que pourrait avoir pour nombre de nouveaux adhérents la mise en œuvre de

cette directive. La France, qui dispose en la matière d'un système d'indemnisation performant, a multiplié ses efforts pour faire prévaloir l'impérative nécessité de mettre en place des règles minimales garantissant aux victimes une indemnisation adéquate et effective.

Le mois de juin 2003 a constitué une date majeure concernant le **titre exécutoire européen** qui vise à simplifier le recouvrement des créances incontestées des entreprises dans toute l'Union. Le Conseil des ministres de l'Union a décidé la suppression de tout contrôle de la décision rendue, même fondée sur l'ordre public, dans l'Etat qui doit l'exécuter.

Dans ce même contexte de simplification du règlement des litiges, se sont ouverts en 2003 des chantiers préliminaires concernant les litiges transfrontaliers de faible importance et la mise sur pied d'**une injonction de payer européenne**.

La **sécurité** est une exigence légitime des citoyens. En 2003, d'importantes avancées ont eu lieu dans la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment d'argent sale, la traite des êtres humains, le trafic de stupéfiants et le terrorisme tant en Europe que dans le monde.

Le projet de loi portant adaptation des moyens de la justice pénale aux évolutions de la criminalité a été adopté en France. Il comporte d'importantes dispositions destinées à permettre la mise en œuvre effective des instruments européens de coopération judiciaire (mandat d'arrêt européen, développement des nouvelles formes d'entraide, recours aux équipes communes d'enquêtes, etc.)

Construction de l'espace judiciaire européen : des progrès incontestables

La construction de l'espace judiciaire européen, dans le prolongement du conseil européen de Tampere, s'opère principalement dans une double direction : le rapprochement des législations pénales et l'approfondissement de la coopération judiciaire, notamment par la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle.

Supprimer les espaces d'impunité grâce au rapprochement des législations pénales

L'harmonisation des législations pénales porte à la fois sur la **définition des infractions** et sur **le quantum des peines encourues**. Elle revêt un aspect fondamental dans la mesure où elle vise à supprimer les espaces d'impunité qui pourraient encore subsister au sein de l'Union européenne. Des progrès importants ont été réalisés dans ce domaine en 2003.

Trois nouvelles décisions-cadres ont été adoptées. Elles portent sur la protection de l'environnement par le droit pénal, sur la corruption dans le secteur privé, et surtout sur la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, domaine considéré comme prioritaire par le ministère de la Justice.

Lors du Conseil "Justice et affaires intérieures", un accord politique a été enregistré sur d'autres projets d'instruments destinés à être adoptés en 2004 ou 2005. Il concerne les attaques visant les systèmes d'information, la confiscation des produits du crime, le trafic de drogue.

Depuis mars 2003, un projet de décision visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires, dont les effets ont été catastrophiques lors de ces dernières années, est en cours de négociation. La délégation française - et en son sein le ministère de la Justice - a fortement contribué à la relance de ces discussions en formulant de nouvelles propositions. Elles visent d'une part, à mettre en place un mécanisme d'harmonisation des sanctions pécuniaires encourues lors d'infractions et, d'autre part, à ce que les navires battant le pavillon d'un autre État membre ne soient pas considérés comme des " navires étrangers ", au sens du droit international.

La négociation du projet de décision-cadre, déposé par la présidence grecque en février 2003, sur la mise en œuvre du principe " ne bis in idem " a été engagée. Ce principe vise à ce qu'une personne définitivement jugée dans un État membre ne puisse pas être rejugée pour les mêmes faits dans un autre État membre.

le 19 février 2003, la Commission a rendu public les réflexions portant sur l'harmonisation des normes procédurales en matière pénale sur la base du "livre vert sur les garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales dans l'UE". Elle concerne des domaines comme la représentation en Justice, l'accès à l'interprétation et à la traduction, l'information des personnes mises en cause, la protection des personnes dites "vulnérables" et l'assistance consulaire.

La plupart des formes les plus graves de criminalité font désormais l'objet de définitions communes et de niveaux de sanction harmonisés. Les efforts devront toutefois être poursuivis, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des sanctions, afin de conforter l'affirmation progressive d'une véritable politique pénale au niveau de l'Union européenne.



Faire progresser le principe de reconnaissance mutuelle.

Le concept de la reconnaissance mutuelle repose sur les principes d'assimilation de la décision étrangère à une décision nationale et d'exécution directe de celle-ci. La décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen adopté en 2002 impliquait une révision constitutionnelle pour se traduire véritablement dans les faits. La loi constitutionnelle du 25 mars 2003 l'a rendu possible. Désormais, la voie est ouverte aux textes de transposition du mandat d'arrêt européen. Cette évolution marque un progrès décisif dans la construction de l'espace judiciaire européen, renforcé par la décision-cadre du 22 juillet 2003 relative à l'exécution des décisions de gel des biens ou des éléments de preuve.

Le 8 mai 2003, le Conseil "Justice et affaires intérieures" a enregistré un accord politique sur le projet de décision cadre relatif à la reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires, dont l'initiative revient conjointement à la France, au Royaume-Uni et à la Suède. Il permettra l'exécution et le recouvrement des peines d'amendes au sein de l'espace judiciaire européen, y compris dans les contentieux de masse ayant une dimension transnationale, telles que les infractions routières.

Deux projets d'instruments de reconnaissance mutuelle ont été également discutés ou présentés au cours de l'exercice : l'un est relatif à la reconnaissance mutuelle des décisions de confiscation, l'autre au mandat européen d'obtention de preuve.

La réflexion collective sur les moyens permettant un meilleur accès, par les juges nationaux, aux informations disponibles dans les autres Etats membres est la condition sine qua non d'une meilleure prise en considération des décisions judiciaires étrangères et, par conséquent, d'une application effective du principe de reconnaissance mutuelle. A cet égard, la réflexion engagée à la suite du sommet de l'Elysée (22 janvier 2003) sur la création d'un "casier judiciaire européen" constitue un pas important. A l'instigation des ministres de la Justice français et allemand, un groupe de travail a été constitué dans ce sens auquel l'Espagne s'est ensuite associée. Il a pour mission, dans un premier temps de définir les moyens d'améliorer et de faciliter les échanges d'informations entre les casiers judiciaires nationaux, puis, dans un second temps, de réfléchir aux possibilités de création d'un "casier judiciaire européen," afin de favoriser une meilleure prise en considération, par le juge national, des décisions judiciaires prononcées dans un autre Etat membre contre un même individu.

S'agissant plus particulièrement de la coopération judiciaire en matière pénale, l'année 2003 a vu la conclusion par l'Union européenne des premiers accords de coopération judiciaire pénale avec des Etats tiers. Ainsi deux accords portant sur l'entraide pénale et l'extradition ont été conclus entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique le 25 juin 2003. Ils viennent renforcer la coopération judiciaire entre les Etats membres et les Etats-Unis.

D'autres négociations ont été engagées sur cette base afin d'étendre certains mécanismes de coopération judiciaire en matière pénale aux relations entre les Etats membres et des Etats tiers liés à l'Union européenne (Islande, Norvège), ou appelés à l'être (Suisse), par des accords d'association.



Négociations pénales hors union européenne : un bilan favorable

Des progrès majeurs pour la justice internationale

L'année 2003 a été essentiellement consacrée à **la mise en place de la Cour Pénale internationale** dont la cérémonie d'installation a eu lieu le 11 mars. Au cours des négociations relatives à l'élection de ses membres, la France a œuvré en faveur d'un équilibre de la représentation géographique des différents systèmes judiciaires et des sexes afin de préserver le caractère universel de la Cour et sa crédibilité.

Cette mise en place s'est accompagnée d'un budget voté par l'assemblée des États parties. Lors des discussions le concernant, le ministère de la Justice s'est attaché à préserver les ressources indispensables à l'exercice indépendant de cette Justice mais aussi à la participation et à la protection des victimes.

Institution "complémentaire" ne disposant pas de forces propres, le bon fonctionnement de la Cour est conditionné par la coopération des États. Le ministère de la Justice a développé pour sa part une politique de coopération tendant à inciter les États à ratifier le Statut, mais également à les aider à adapter leur droit interne. Il a milité également en faveur d'une action coordonnée des États membres et participé activement à l'élaboration d'un plan d'action visant à favoriser le caractère universel de la Cour, à préserver l'intégrité du Statut et à faciliter l'action de la juridiction.

Une juridiction ne pouvant fonctionner correctement sans le troisième pilier qui constitue les conseils des accusés mais aussi des victimes, le ministère de la

Justice a encouragé la création d'une instance représentative des conseils auprès de la Cour. Son objet est de veiller à la formation, de participer à l'élaboration du code de conduite professionnelle élaboré par le greffier et des règles relatives à l'aide juridictionnelle. Cette instance a officiellement été constituée à Berlin, au mois de mars.

La négociation d'un projet d'instrument sur les disparitions forcées, au sein de l'Office des Nations Unies de Genève, a connu, en 2003, des développements décisifs. Cet instrument a pour objectif principal de consacrer une définition universelle des disparitions forcées, que les États membres devront ériger en infraction pénale au sein de leurs législations internes. Il vise également à définir un régime particulier de prescription et prévoit des procédures de prévention et de coopération judiciaire pour la répression de ce type de crime.



Une lutte concertée contre le terrorisme

Au sein de l'Agence Internationale à l'Énergie Atomique (AIEA), la négociation, entamée depuis 2002, du projet de protocole à la Convention sur la Protection Physique des Matières Nucléaires (1979) a fait l'objet d'une ultime réunion du groupe de travail, à Vienne, en mars 2003. Le groupe n'est cependant pas parvenu à un accord, essentiellement en raison d'une opposition frontale entre la Russie et les États-Unis sur plusieurs aspects.

Le projet de protocole modifiant la convention relative aux actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime et son protocole relatif aux plates-formes fixes, présentés par les États-Unis au Comité Juridique de l'Organisation Maritime Internationale fin 2002, a fait l'objet de négociations en 2003. Le ministère de la Justice y a participé activement.

Le Comité d'experts sur le terrorisme (Codexter) a entamé ses travaux à la suite de la 25e conférence des ministres de la Justice, qui s'est tenue à Sofia en octobre 2003, sous l'égide du Conseil de l'Europe. Son mandat consiste à étudier la faisabilité, et à déterminer la valeur ajoutée d'une éventuelle convention globale du Conseil de l'Europe sur le terrorisme.

Le 13 février 2003, le comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté le protocole portant amendement à la convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977, signé par la France le 15 mai 2003. Ce protocole, à l'adoption duquel la France a activement participé, a pour objet essentiel d'opérer une dépolitisation de certaines infractions. Il limite les possibilités de réserves ouvertes aux États parties, instaure un mécanisme de suivi et enfin ouvre la convention aux États non-membres du Conseil de l'Europe.

Enfin en 2003, le Ministère de la Justice, soucieux de développer sa politique de coopération et d'assistance technique en matière de lutte contre le terrorisme, a élaboré une méthodologie.

Des avancées notables en matière de criminalité organisée

La présidence française du G8 a été marquée par la réunion, le 5 mai 2003, à Paris, des ministres de l'Intérieur et de la Justice. Cette rencontre a permis de dresser l'état des progrès accomplis dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. Un ensemble de bonnes pratiques en matière de traçabilité, de saisie et de confiscation des avoirs criminels a été adopté à cette occasion.

La présidence française a permis, à l'initiative du ministère de la Justice, d'engager des travaux concernant la mise en oeuvre des techniques spéciales d'enquête. Elle a également facilité la poursuite active des études engagées sur les modalités de création d'une base de données internationale en matière de lutte contre la pornographie infantile et le recours aux analyses ADN dans les enquêtes pénales.

La convention des Nations Unies contre la corruption, ouverte à la signature lors de la Conférence de Mérida, du 9 au 11 décembre 2003, a été adoptée et signée par la France. Cette convention constitue le premier instrument universel de lutte contre la corruption ayant une valeur contraignante. La France et, au sein de la délégation française, le ministère de la Justice, ont joué dans cette négociation un rôle très actif. Dès l'ouverture de la négociation, les propositions françaises en matière de définitions, d'incriminations, de mesures préventives et de coopération aux fins de restitution des avoirs ont souvent constitué la base des travaux du Comité spécial.

Fin 2003, s'est engagée, au sein du Conseil de l'Europe, la négociation d'une convention européenne de lutte contre la

traite des êtres humains ainsi que d'un protocole révisant la convention de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. Le Ministère de la Justice assure la représentation de la France au sein des comités techniques chargés de négocier ces textes. Il s'est attaché à assurer une bonne articulation entre ces derniers et les instruments déjà en vigueur, notamment ceux négociés dans le cadre plus universel des Nations Unies.

Enfin, le ministère a eu en 2003 un rôle moteur dans la négociation d'un projet d'accord régional de lutte contre les trafics illicites commis par voie maritime. A l'issue d'une rencontre qui s'est tenue à Marseille le 3 janvier 2003, les ministres de la Justice français, italien et espagnol, ont souligné la nécessité de disposer d'un instrument juridique spécifique à cet égard, à caractère régional. Un projet de convention, élaboré par le ministère de la Justice, a été adressé par le garde des Sceaux à ses homologues italien et espagnol en juin 2003.



Terrorisme : l'enjeu méthodologique

La méthodologie sur la lutte contre le terrorisme élaborée par le ministère de la Justice poursuit 3 objectifs :

- dresser, de manière synthétique mais complète, un état des lieux de la législation française de lutte contre le terrorisme
- établir, parallèlement, une liste de l'ensemble des normes internationales adoptées en matière de lutte contre le terrorisme, et expliciter ainsi les modalités selon lesquelles celles-ci ont été transposées en droit français
- fournir aux experts français (notamment les magistrats) appelés à effectuer des missions d'assistance technique sur ce thème, un outil fiable et précis qui leur permettra de remplir efficacement leur mission, en diffusant, auprès des autorités des États concernés, les spécificités du modèle français de législation antiterroriste.

Une coopération juridique internationale renforcée

Une expertise juridique française appréciée

L'assistance au processus d'élaboration des textes normatifs est une pièce maîtresse du système de coopération du ministère de la Justice. Certains pays, dotés de vastes programmes de reconstruction de leur droit, souhaitent une ouverture de ce droit à certains enjeux internationaux, notamment en matière commerciale. Pour cette raison, ils sont demandeurs d'un mode de coopération tout à fait original dans lequel la France a apporté une dimension innovante. Ses experts analysent les besoins des pays concernés, en termes d'élaboration de normes de droits, tout en associant très étroitement les responsables locaux à cette réflexion afin qu'ils s'attribuent ce travail d'élaboration de textes dont ils auront ensuite à assurer le suivi.

D'une manière plus générale, la France, à travers ses missions d'assistance technique ponctuelles ou de moyen terme (pilotage de programmes " Phare " ou

" CARDS " de l'Union européenne, actions de formation de l'Ecole Nationale de la Magistrature), aide ses partenaires à transposer les instruments internationaux, en veillant à une application effective du droit. Cette aide concerne en particulier la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Le modèle d'action publique français proposé est adapté aux institutions existantes. Le ministère de la Justice est actuellement associé à de nombreux FSP à travers le monde.



En 2003, il a participé au sein d'ACOURIS, à plusieurs appels d'offre (programmes européens et jumelages), parmi lesquels 9 ont été remportés.

73

Une promotion du droit français déployée

Dans l'espace francophone

La France a accueilli sur son sol, au mois de juin 2003, et pour la première fois, le Bureau du Suivi de la Conférence des ministres de la Justice francophones. Elle a assuré la présidence de cette instance et contribué à la rédaction de son rapport final qui sera mis en œuvre dans les deux années à venir par l'AIF (Agence Intergouvernementale de la Francophonie). Celui-ci a conclu à la nécessité pour les Etats et pour l'Agence de concourir ensemble à l'instauration dans tous les

Etats francophones d'une sécurité juridique et judiciaire. Une telle organisation suppose notamment un libre accès au droit en faveur des justiciables, un appui renforcé de l'Agence de la francophonie aux pays en crise ainsi qu'aux organisations d'intégration régionale telles que l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires (OHADA). Enfin, elle implique une diffusion plus large du droit positif et des décisions judiciaires et une promotion des actions de formation pour la construction d'une justice indépendante, efficace et impartiale.

Hors de l'espace francophone

Le ministère de la Justice est systématiquement consulté lors de l'élaboration des instructions aux Ambassadeurs, ou de la préparation de visites de membres du Gouvernement à l'étranger ou de visites en France : le droit ne se limite plus à la négociation de textes internationaux, il est devenu un thème à part entière des relations bilatérales, et l'expertise offerte en la matière par la France est un aspect non négligeable de son influence sur la scène internationale.

La Banque mondiale a publié à la fin de 2003 un rapport intitulé " Doing Business " portant des attaques graves et injustifiées sur la qualité du système juridique français. La parution de ce document, largement inspiré des thèses anglo-saxonnes, souligne l'impérieuse nécessité de promouvoir le droit français dans les instances internationales, ainsi que dans le processus de mondialisation des économies. Le ministère de la Justice coordonne l'action interministérielle et la mobilisation des professions juridiques et universitaires françaises et étrangères pour formuler une alternative aux théories économico-juridiques tendant à imposer un modèle unique basé sur le système de " common law ", et défendre le " multi-juridisme ". Cette action de longue haleine se poursuivra en 2004.

La célébration du bicentenaire du Code civil a fait l'objet d'une intense préparation en 2003 : coordination des actions internationales de diverses institutions judiciaires, mobilisation des ambassades. Tournée vers l'avenir et la modernité, cette manifestation sera un outil supplémentaire pour la promotion du droit et des techniques de codification de la France.

Plus généralement, l'effort de développement de l'analyse comparée a été poursuivi. Cette démarche est en effet essentielle à l'élaboration des réformes du système judiciaire français, à l'amélioration de la connaissance réciproque (partie intégrante de la fluidité de l'entraide judiciaire) et à la promotion du droit français.

Le rôle des magistrats de liaison.

En 2003, le ministère de la Justice a célébré le dixième anniversaire de la création des magistrats de liaison, une institution qui a connu un grand succès. Ces magistrats sont envoyés dans les ambassades françaises ou les ministères de la Justice des pays avec lesquels la France souhaite développer une coopération judiciaire et ou juridique plus active. Actuellement dix magistrats de liaison sont affectés en Europe, en Amérique du Nord et en Afrique du Nord.

Leur mission consistait initialement à améliorer et faciliter l'entraide en matière judiciaire. Elle s'est étendue à des fonctions plus transversales en contact direct avec l'ensemble des directions du ministère de la Justice et les juridictions (analyses de droit comparé, meilleure connaissance ou rapprochement des législations). Bien intégrés dans leur environnement local, ils sont particulièrement bien placés pour faciliter l'entraide et la coopération juridique ainsi que pour aider le ministère à participer aux appels d'offre des organisations multilatérales.

Ainsi, la nomination auprès de l'ambassade de France à Moscou d'une magistrate française qui avait participé, dans le cadre de programmes européens, à la réforme du système juridique russe, a permis d'asseoir cette influence. Un accord de coopération, conclu dans ses grandes lignes entre les deux ministères de la Justice à l'occasion de la visite à Moscou du garde des Sceaux à la fin de 2003, sera signé prochainement.



La coopération en chiffres

Au cours de l'année 2003, la coopération juridique a été au centre de



Coopération : les projets clefs

Actuellement, le Ministère de la Justice est associé aux FSP d'appui :

- aux Etats membres de l'organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)
- à la restructuration du système judiciaire sud-africain
- au service public de la justice béninoise
- à la restauration de l'Etat de droit au Burundi
- aux réformes du droit en Ethiopie
- à la réforme juridique et judiciaire à Madagascar
- à la réforme judiciaire nigérienne
- au renforcement de l'Etat de droit au Rwanda
- à la justice sénégalaise
- à la réhabilitation de l'appareil judiciaire tchadien
- à la codification au Cambodge
- à la réforme des codes civil et de procédure civile vietnamiens
- à la mise en place de juridictions spécialisées pour les mineurs en Roumanie
- au développement de l'école nationale de la magistrature à Haïti



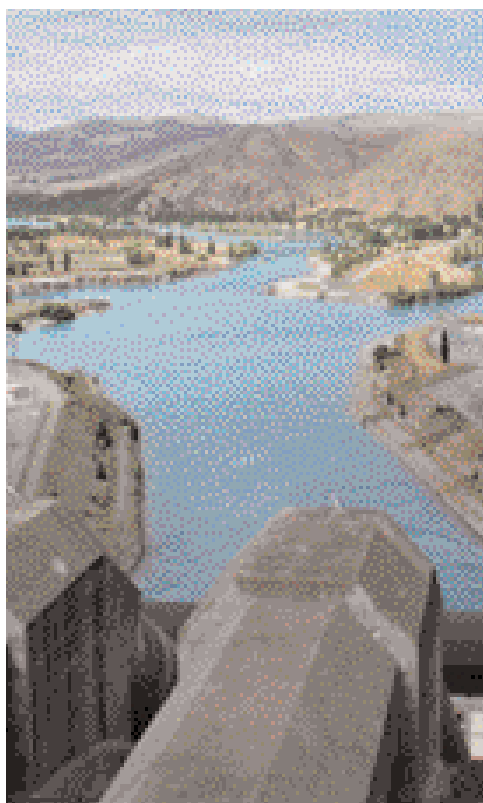
Appels d'offres : l'expertise française reconnue

Neuf appels d'offres ont été remportés par le ministère de la Justice en 2003:

- Russie " formation des juges et des administrateurs des tribunaux (4 millions d'euros)
- Maroc " Modernisation des juridictions" (4 millions d'euros)
- Pologne " Accès au droit et Accès à la Justice " (1million d'euros)
- Bulgarie : " Renforcement de la capacité du Centre de formation des juges " (800 000 d'euros)
- Roumanie
- Assistance technique pour l'Amélioration de la Justice à destination des mineurs (1 250 000 euros),
- Renforcement de la capacité de la Chambre Nationale des Députés (1 250 000 euros)
- Appui aux services du Premier ministre roumain
- Kazakhstan : " Renforcement de la Cour Suprême "
- Algérie " Mise en place d'un programme pour le renforcement de la Justice " .

Une priorité internationale pour l'avenir : l'environnement.

Le garde des Sceaux est particulièrement attentif à adapter le droit international pour prévenir, sanctionner et réparer efficacement les atteintes de grande ampleur à notre environnement. Le système actuel du droit de l'environnement est aujourd'hui sectorisé (pollution maritime, nucléaire...) et concerne une pluralité d'enceintes internationales voire régionales. Par ailleurs, les instruments internationaux sont souvent insuffisamment ratifiés ou prévoient des limites à l'établissement des responsabilités. Une réflexion a été engagée sur l'opportunité de créer une Cour internationale qui certes n'aurait qu'une compétence subsidiaire mais qui serait dotée de réels moyens et de pouvoirs pour enquêter, indemniser équitablement les victimes et sanctionner les responsables de catastrophe écologique transnationale.



La gestion des ressources humaines

L'amélioration du fonctionnement de l'institution judiciaire passe par les hommes et les femmes qui la composent. Ainsi, les exercices 2002 et 2003 se sont caractérisés par une gestion dynamique des ressources humaines au sein du ministère. Ces progrès se sont accompagnés d'un souci permanent pour le dialogue social et la protection des personnels les plus fragiles.

Effectifs : plus de 2 000 emplois nouveaux

Avec près de 2000 créations d'emplois, le budget 2003 constitue le premier acte de la loi d'orientation de programmation pour la justice (LOPJ). D'ici 2007, 10 100 emplois auront au total été créés.

Cet effort vise à permettre aux services d'engager des réformes et à mieux utiliser leurs moyens.

Il se répartit ainsi :

- 835 emplois pour les services pénitentiaires (personnels de surveillance ; personnels d'insertion et de probation)

Ce renfort aidera ces services à faire face à la hausse des besoins dans les établissements pénitentiaires, à améliorer les conditions de détention et à renforcer les

services d'insertion et de probation. Il permettra aussi de créer des places pour les mineurs délinquants.

- 626 emplois de magistrats et de fonctionnaires pour les services judiciaires.

Ces nouveaux collaborateurs prendront leur place dans l'amélioration de l'efficacité de la Justice au service des citoyens. Ils contribueront aussi à rendre la réponse pénale plus effective et à mieux traiter la délinquance des mineurs.

- 314 emplois à la protection judiciaire de la jeunesse.

Ces emplois correspondent à la création de postes d'éducation et de personnels administratifs .



Formation : accompagner les réformes

Ecole nationale de la magistrature : cap sur l'ouverture

L'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) assure la formation initiale et la formation continue des magistrats.

L'année 2003 à l'ENM a été marquée par le développement de formations centrées sur les pratiques professionnelles (formation à la prise de postes de substitut général, juge directeur de tribunal d'instance, MACJ...) et l'accompagnement des réformes (réformes pénales sur les alternatives à l'incarcération ou la diversification des peines, réformes civiles sur le divorce, l'accès au droit). Une part importante de l'enseignement a favorisé la réflexion sur la déontologie du magistrat et la qualité de la Justice.

L'accent a aussi été mis sur l'ouverture et le partenariat ainsi que sur la formation au management des juridictions. Les formations européennes et internationales ou en langue étrangère ont été une autre priorité, tout comme l'évolution du réseau européen de formation judiciaire.



Ecole nationale d'administration pénitentiaire : agrandissement du site

L'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire (ENAP) assure la formation initiale de tous les personnels pénitentiaires (personnels de surveillance, de direction, d'insertion et de probation, personnels administratifs et techniques). Elle assure également la formation continue des cadres et des différents spécialistes (chargés d'applications informatiques, moniteurs de sport...).

L'ENAP a mis en place onze filières de formations initiales ou d'adaptation regroupant les métiers de l'administration pénitentiaire.

Le projet pédagogique a mis l'accent sur la recherche, le partenariat et les relations internationales. L'ENAP a inscrit son activité dans l'animation scientifique, culturelle et sportive, la connaissance socio-démographique des publics formés et s'est attachée à devenir un véritable lieu de production et de capitalisation de savoirs à partir d'un laboratoire de recherche constitué d'une équipe pluridisciplinaire de 10 enseignants-chercheurs. Un important programme

d'extension de l'école sur le site d'Agen, d'un montant de 10 M d'euros, visant à porter sa capacité d'accueil de 820 à 1200 places, a été lancé.

Afin d'assurer les formations de l'année 2003 en forte augmentation (près de 5000 élèves et stagiaires en 2002 contre une moyenne de 4000 stagiaires en moyenne les autres années), un plan transitoire d'urgence a été mis en place pour accueillir les stagiaires dans l'attente de l'achèvement des travaux.

Ce plan a permis d'affecter en 2003 près de 1800 personnels de surveillance en établissements. Un chiffre qui sera porté à 2 200 en 2004. Les créations d'emplois qui s'élevaient à 45, dont 20 au titre de la loi de finances 2003 (et 25 au titre de la loi 2004), le comblement des vacances et l'affectation en début de gestion des agents sur les emplois nouveaux ont permis de faire face au surcroît d'activité. Un renfort de chargés de formation associés a permis d'assurer certaines activités pédagogiques.

Ecole nationale des greffes : conjuguer formation initiale et formation continue

L'ENG de Dijon, qui a la charge de préparer à leurs missions plus de 20 000 agents des services judiciaires, a continué en 2003 à proposer des cycles de formation initiale, alternant des temps de scolarité et des stages pratiques en juridiction. Elle a aussi assuré la formation continue des fonctionnaires dans leurs divers domaines d'intervention : droit et procédure, administration, management, informatique, nouvelles technologies.

L'école a proposé des parcours de formation personnalisés pour les personnes appelées

à changer de poste, afin de favoriser leur adaptation. L'ouverture internationale s'est traduite par l'accueil d'étudiants étrangers et le développement des formations européennes, ainsi que par l'organisation d'un colloque sur les métiers du greffe dans le monde.

De nombreux autres colloques-expositions événementiels ont marqué les années 2002 et 2003 : " regards sur le syndicalisme ", " la prison : espaces et temps ".



Centre national de formation et d'études : multiplier les échanges

Le CNFE a développé en 2003 ses activités de recherche, de documentation et d'édition qui, plus largement, s'étendent aux milieux professionnels voisins de l'éducation spécialisée et du travail social.

En lien avec les institutions homologues à l'étranger, le centre a développé ses

coopérations en matière de formation et d'échanges de professionnels entre écoles. Les années 2002 et 2003 ont été marquées par le lancement ou la poursuite de nombreuses coopérations institutionnelles et pédagogiques tant avec des pays d'Amérique latine, d'Afrique ou d'Asie.

Le Centre national de formation et d'études (CNFE) est un service déconcentré de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse implanté à Vaucresson (Hauts-de-Seine). Il assure la formation initiale et continue des personnels de cette direction. Le dispositif repose sur le principe de l'alternance entre des sessions de formation et des stages pratiques. Le centre contribue aussi à la production et à la valorisation des connaissances relatives à l'éducation des mineurs en danger et délinquants.

Promotion et gestion des carrières : vers une plus grande mobilité

La promotion des carrières passe par une meilleure connaissance des perspectives d'évolution des métiers, comme en témoigne la création d'un observatoire en 2003. Pour faciliter cette promotion, la fusion de certains corps permet d'assurer plus de fluidité dans l'évolution professionnelle du personnel.

L'observatoire des carrières de la justice : un outil de prévision

Créé par arrêté du 21 août 2003 et composé de représentants des organisations syndicales et professionnelles, des directions, des juridictions et services déconcentrés ainsi que des écoles, l'observatoire des carrières de la Justice s'est réuni pour la première fois en décembre 2003. Il se propose de favoriser la réflexion sur les évolutions possibles et souhaitables des métiers, de développer leur attractivité et d'instaurer une véritable gestion prévisionnelle des emplois.

Un accent tout particulier est mis sur les carrières des femmes, y compris aux postes d'encadrement.

Quatre groupes de travail ont été mis en place :

- Fonctions de direction
- Métiers juridictionnels et administratifs
- Métiers socio-éducatifs
- Métiers de surveillance et métier techniques.

Fusion de certains corps : un facteur de mobilité

L'étanchéité entre les corps peut contribuer à figer les carrières. C'est pourquoi 2003 aura été marqué par l'aboutissement d'un certain nombre de projets statutaires favorisant une plus grande mobilité des agents de ces corps (fusion du corps des agents

des services techniques -AST- en administration centrale et dans les services déconcentrés par exemple) et par le lancement de réflexions sur la fusion des corps de secrétaires administratifs et d'attachés existants.

Statut des greffiers : une revalorisation bien accueillie

La modification du statut particulier des greffiers des services judiciaires fait suite à celle du corps des greffiers en chef. Cette mesure avait pour objectif de valoriser les transferts de compétences à l'égard des greffiers en chef et de pérenniser leurs missions d'encadrement supérieur.

Le statut des greffiers des services judiciaires a été modifié à son tour pour mieux reconnaître la technicité de leur métier dans les domaines de la procédure et de l'assistance renforcée au magistrat. Cette mesure vise aussi à assurer au corps des greffiers un meilleur déroulement de carrière et une grille indiciaire revalorisée.



L'action sociale : dotation en hausse de 6,63 %

L'action sociale du ministère a été marquée en 2003 par un renforcement de l'action déconcentrée, la poursuite d'une politique du logement intensive, un rôle fort des assistants de service sociaux, et la poursuite des activités confiées à la fondation d'Aguesseau.

Chiffre clef

La dotation de 2003 qui s'élève à 19 496 127 euros a progressé de 6,63 % par rapport à 2002.

Action sociale déconcentrée : vers des pôles régionaux

La réflexion lancée par le garde des Sceaux lors du conseil national d'administration de l'action sociale du 19 décembre 2002 a été poursuivie en vue de la mise en place de pôles d'action sociale déconcentrée au service des agents des diverses juridictions et

administrations territoriales de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les associations régionales socioculturelles ont bénéficié de 693 851 euros de crédits en 2003.

82

Logement : mobilisation pour les nouveaux arrivants

En 2003, le ministère a mené une politique active en faveur du logement social afin de répondre aux difficultés des agents dans les villes où le marché est le plus tendu et pour faire face au recrutement de 20 000 nouveaux arrivants dans les cinq prochaines années.

Il poursuit la mobilisation de ses ressources foncières en cédant, sous la forme de baux emphytéotiques, des terrains à des opérateurs HLM afin qu'ils construisent et gèrent des logements réservés aux agents. À l'issue du bail, le ministère récupère le terrain et l'immeuble en pleine propriété. Les délais pour monter de telles

opérations permettent d'escompter les premières livraisons de logements en 2006. Les opérations les plus avancées concernent Marseille et la région parisienne.

Avec une offre de près de 200 logements à Paris et en proche banlieue, la fondation d'Aguesseau (lire en encadré) participe activement à cette politique. Ces logements, studios ou chambres meublées, sont destinés en priorité aux nouveaux agents nommés en Ile-de-France et ont une durée de bail réduite afin d'aider au renouvellement des locataires.

Grâce à un programme immobilier spécifique, la fondation met à la disposition des agents des hébergements de qualité, comme en témoigne en 2003 l'inauguration de la résidence Trévis à Paris. La fondation passe aussi des conventions avec des organismes particuliers.



Le dispositif interministériel en faveur du logement

Les fonctionnaires bénéficient, sous conditions de ressources, d'un contingent de 5% des logements construits ou réhabilités avec l'aide de l'Etat. Dans quelques régions ils peuvent aussi accéder à des logements réservés sur les fonds du comité interministériel d'action sociale.

En région parisienne, ce dispositif a été complété dans les années 1980 par des contingents attribués dans le cadre du fonds d'aménagement en région Ile-de-France, et du comité interministériel d'action sociale. Le contingent attribué au titre du 5% représente 73% du parc total contre 16% pour le CIAS et 11% pour le FARIF. Le ministère de la Justice dispose de 738 logements dont 189 à Paris et 549 en banlieue au titre du 5%.

Séjours jeunes et familles : une orientation sociale confirmée

Les séjours d'enfants ont représenté en 2003 15,9 % du budget de l'action sociale, soit 3,09 M d'euros. 4 300 jeunes de 4 à 17 ans, dont au moins un des parents est magistrat ou agent du ministère, ont pu bénéficier de séjours sportifs, scientifiques, culturels, artistiques, éducatifs et linguistiques. Avec 36 000 nuitées en 2003, les séjours de vacances pour les familles sont en hausse. La fondation d'Aguesseau négocie au meilleur prix auprès de partenaires sélectionnés des produits culturels, de loisirs ou de services. Cette politique lui a permis de ramener à 40 % du prix du séjour la participation des familles.

L'utilisation sociale des crédits est manifeste : 87,2 % des participants, soit 3763 inscrits, appartiennent à des familles dont l'agent perçoit une rémunération inférieure à l'indice majoré 488.



La fondation d'Aguesseau

Déclarée d'utilité publique par décret du 9 juin 1954, la fondation qui porte le nom du magistrat Henri François d'Aguesseau (1668- 1751), a pour but de venir en aide, sous toutes les formes, aux agents du ministère de la Justice, en activité ou en retraite, ainsi qu'à leurs familles.

Personne morale de droit privé, administrée par un conseil d'administration de vingt membres représentant des directions du ministère et des organisations syndicales représentatives, elle a statutairement en charge l'organisation des séjours de vacances. Elle participe aussi à l'offre de logements sociaux pour les agents du ministère.

Service social du personnel : sur tous les fronts

Le service social du personnel comprend 55 assistants sociaux répartis entre l'administration centrale, les cours d'appel et les principaux établissements pénitentiaires.

En 2002 ont été mis en place des postes de coordinateurs régionaux sur six régions : Ile-de-France, Sud-Est, Sud-Ouest, Grand Ouest, Nord-Est et Centre-Est.

En 2003, les principaux motifs de recours à l'aide d'un assistant du service social ont été les difficultés financières, professionnelles, familiales et les problèmes de santé. L'année a été marquée par l'accompagnement des personnes touchées par les inondations dans le Sud-Est et les événements traumatiques.

Les actions collectives ont surtout été orientées vers l'accueil des nouveaux arrivants et vers les groupes (emplois jeunes, élèves des écoles).

Par leur connaissance du terrain, les assistants de service social jouent un rôle décisif dans le diagnostic et la recherche de solutions aux difficultés sociales, personnelles et collectives, de l'ensemble du personnel.



Santé et prévention : une protection encore améliorée

Le 10 juillet 2003, le ministère a signé une convention pluriannuelle d'objectifs avec la Mutuelle du Ministère de la Justice. Elle s'accompagne d'une hausse de 253 869 euros, soit + 10,19 % de la dotation de l'Etat à la mutuelle.

place du logiciel Chimed. La couverture médicale des Dom-Tom est également achevée.

Les consultations ou les demandes particulières de suivi sont en constante hausse en raison du soin apporté par la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE) à faire réaliser des campagnes d'information et de prévention de qualité. Le ministère s'est par ailleurs associé à la journée nationale des médecins de prévention, le 9 décembre 2003, sur le thème : " 2003, année européenne du handicap ".

La médecine de prévention a reçu en 2003 une dotation de 730 000 euros, soit 3,8% des crédits d'action sociale. Le réseau des médecins de prévention a été renforcé par la nomination de nouveaux coordinateurs régionaux. Ils se sont tout particulièrement investis dans la mise en



Service social du personnel : sur tous les fronts

Le service social du personnel comprend 55 assistants sociaux répartis entre l'administration centrale, les cours d'appel et les principaux établissements pénitentiaires.

En 2002 ont été mis en place des postes de coordinateurs régionaux sur six régions : Ile-de-France, Sud-Est, Sud-Ouest, Grand Ouest, Nord-Est et Centre-Est.

En 2003, les principaux motifs de recours à l'aide d'un assistant du service social ont été les difficultés financières, professionnelles, familiales et les problèmes de santé. L'année a été marquée par l'accompagnement des personnes touchées par les inondations dans le Sud-Est et les événements traumatiques.

Les actions collectives ont surtout été orientées vers l'accueil des nouveaux arrivants et vers les groupes (emplois jeunes, élèves des écoles).

Par leur connaissance du terrain, les assistants de service social jouent un rôle décisif dans le diagnostic et la recherche de solutions aux difficultés sociales, personnelles et collectives, de l'ensemble du personnel.



Santé et prévention : une protection encore améliorée

Le 10 juillet 2003, le ministère a signé une convention pluriannuelle d'objectifs avec la Mutuelle du Ministère de la Justice. Elle s'accompagne d'une hausse de 253 869 euros, soit + 10,19 % de la dotation de l'Etat à la mutuelle.

place du logiciel Chimed. La couverture médicale des Dom-Tom est également achevée.

Les consultations ou les demandes particulières de suivi sont en constante hausse en raison du soin apporté par la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE) à faire réaliser des campagnes d'information et de prévention de qualité. Le ministère s'est par ailleurs associé à la journée nationale des médecins de prévention, le 9 décembre 2003, sur le thème : " 2003, année européenne du handicap ".

La médecine de prévention a reçu en 2003 une dotation de 730 000 euros, soit 3,8% des crédits d'action sociale. Le réseau des médecins de prévention a été renforcé par la nomination de nouveaux coordinateurs régionaux. Ils se sont tout particulièrement investis dans la mise en



RESTAURATION : 28,6% DU BUDGET DE L'ACTION SOCIALE

En 2003, la restauration, assurée par 350 établissements sous convention avec le ministère, a représenté 28,6% du budget de l'action sociale, soit une hausse de 5,9 % par rapport à 2002. Les subventions pour frais de fonctionnement, qui participent notamment à la baisse des tarifs, ont augmenté de 15 %. Et 14 % du total des frais de fonctionnement ont été accordés aux mess pénitentiaires.

Handicap : le doublement des crédits

2003 a été marqué par la réalisation du film *Handis-moi oui !* sur le traitement du handicap au ministère. Il a été largement diffusé tant dans les services que dans d'autres administrations ou dans le monde associatif et de l'insertion professionnelle. Un triptyque a également été joint aux bulletins de salaires du mois de décembre.

Cette sensibilisation du personnel a favorisé l'expression de nouveaux besoins et l'émergence de dossiers complexes qui nécessitent l'intervention de plusieurs acteurs, sociétés de services ou associations.

Des sessions de formation ont été organisées dans les quatre écoles du ministère afin de présenter la législation sur l'emploi des handicapés dans la fonction publique et sur l'accueil et le maintien dans l'emploi de ces personnes.

Les dépenses au titre du handicap ont doublé en 2003. Elles se sont élevées à 532 805 euros contre 265 453 euros en

2002. Avec le fonds interministériel de 211 000 d'euros, ces sommes ont contribué à stimuler la politique de recrutement, tant à l'administration centrale que dans les services déconcentrés.

Les ministères de la Justice et des Finances ont tenu un stand en commun et présenté leurs activités aux salons *Autonomic* et *Handica* de Lyon et Toulouse.

Certes, en 2002 et 2003, la question de l'accessibilité des bâtiments publics s'est encore posée dans les services administratifs et les juridictions. Des bâtiments souvent anciens, avec d'imposantes volées d'escaliers, opposent de nombreux obstacles aux personnes à mobilité réduite. Toutefois, le ministère, conscient de ces difficultés, étudie diverses solutions techniques concernant les fauteuils roulants qui pourraient bénéficier tant au personnel qu'au public.



RESTAURATION : 28,6% DU BUDGET DE L'ACTION SOCIALE

En 2003, la restauration, assurée par 350 établissements sous convention avec le ministère, a représenté 28,6% du budget de l'action sociale, soit une hausse de 5,9 % par rapport à 2002. Les subventions pour frais de fonctionnement, qui participent notamment à la baisse des tarifs, ont augmenté de 15 %. Et 14 % du total des frais de fonctionnement ont été accordés aux mess pénitentiaires.

Handicap : le doublement des crédits

2003 a été marqué par la réalisation du film *Handis-moi oui !* sur le traitement du handicap au ministère. Il a été largement diffusé tant dans les services que dans d'autres administrations ou dans le monde associatif et de l'insertion professionnelle. Un triptyque a également été joint aux bulletins de salaires du mois de décembre.

Cette sensibilisation du personnel a favorisé l'expression de nouveaux besoins et l'émergence de dossiers complexes qui nécessitent l'intervention de plusieurs acteurs, sociétés de services ou associations.

Des sessions de formation ont été organisées dans les quatre écoles du ministère afin de présenter la législation sur l'emploi des handicapés dans la fonction publique et sur l'accueil et le maintien dans l'emploi de ces personnes.

Les dépenses au titre du handicap ont doublé en 2003. Elles se sont élevées à 532 805 euros contre 265 453 euros en

2002. Avec le fonds interministériel de 211 000 d'euros, ces sommes ont contribué à stimuler la politique de recrutement, tant à l'administration centrale que dans les services déconcentrés.

Les ministères de la Justice et des Finances ont tenu un stand en commun et présenté leurs activités aux salons *Autonomic* et *Handica* de Lyon et Toulouse.

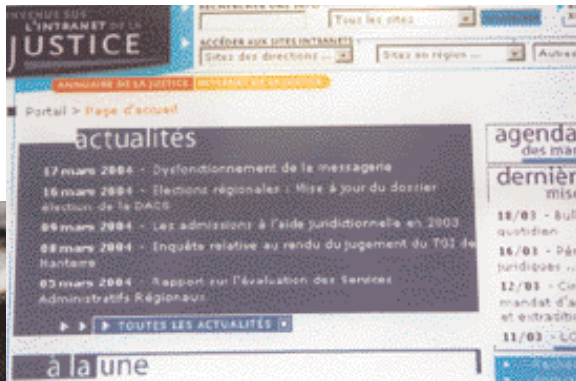
Certes, en 2002 et 2003, la question de l'accessibilité des bâtiments publics s'est encore posée dans les services administratifs et les juridictions. Des bâtiments souvent anciens, avec d'imposantes volées d'escaliers, opposent de nombreux obstacles aux personnes à mobilité réduite. Toutefois, le ministère, conscient de ces difficultés, étudie diverses solutions techniques concernant les fauteuils roulants qui pourraient bénéficier tant au personnel qu'au public.



Les nouvelles technologies au service du dialogue social

Pour conduire le dialogue social dans une période où les enjeux liés à la modernisation sont cruciaux, le ministère a voulu favoriser l'information des partenaires sociaux. Le 1er juillet 2003, un protocole de raccordement des organisations syndicales aux technologies de l'information et de la communication a été signé entre la garde des Sceaux et l'ensemble des organisations syndicales et professionnelles représentatives des fonctionnaires et des magistrats.

Désormais, les partenaires sociaux ont accès à l'Intranet du ministère. Outre le raccordement des organisations syndicales représentatives au réseau privé virtuel du ministère de la justice (RPVJ), le protocole prévoit la mise à disposition d'adresses institutionnelles sur la messagerie et l'affichage d'informations syndicales sur l'Intranet ministériel.



La Réforme en actions

Confronté à une demande croissante de droit, le ministère de la Justice est au cœur des enjeux de la réforme de l'Etat.

Ainsi, dès 2002, s'est-il engagé, sous l'impulsion du garde des Sceaux, ministre de la Justice, dans un ambitieux programme de modernisation.

Mise en œuvre de la loi relative aux lois de finances (LOLF), stratégie ministérielle de réforme, rémunération au mérite, création d'outils de recherche, autant de projets qui ont jusqu'à présent rythmé ce chantier dont le succès conditionne l'avenir de l'institution judiciaire.

Loi du 1^{er} août 2001 : Une nouvelle maquette budgétaire



LOLF Toulouse

En vertu de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) l'Etat adopte de nouvelles règles budgétaires et comptables. À partir du 1^{er} janvier 2006, le budget ne sera plus structuré en titres, chapitres et articles, mais organisé en missions, programmes et actions qui déclineront les politiques publiques.

Le ministère de la Justice a engagé la réforme dès 2002 en ouvrant une réflexion inter directions, pilotée par la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement et associant notamment l'Inspection Générale des Services Judiciaires et des responsables locaux.

Quatre-vingts responsables centraux et locaux ont participé aux divers groupes de travail. Dix journées interrégionales d'information et d'action ont été organisées d'octobre 2002 à décembre 2003 avec les responsables locaux de premier niveau et leurs collaborateurs budgétaires.

Le premier chantier a porté sur la définition d'une nouvelle maquette budgétaire présentant les crédits regroupés en missions, programmes et actions.

Au vu des propositions des groupes de travail, et du rapport de la mission d'assistance réalisée par l'inspection générale des finances, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, a adopté un projet d'architecture du budget au cours de l'été 2003.

Le 9 décembre, à l'issue des étapes d'arbitrage interministériel, une maquette comportant six programmes regroupés autour d'une mission ministérielle unique "Justice" a été retenue.

Vingt-cinq autres chantiers sont en cours. Parmi eux figurent trois expérimentations locales de globalisation des crédits et de suivi des résultats, à Lyon (Cour d'appel et direction régionale des services pénitentiaires) et en Languedoc Roussillon (direction régionale de la protection de la jeunesse).



LOLF Dijon



LOLF Lyon

Trois expériences locales

A la Cour d'appel de Lyon, l'expérimentation concerne la globalisation des crédits de rémunération, de frais de justice et de fonctionnement, y compris le gros entretien.

Cette action s'insère dans le contexte d'une dotation de 69,5 millions d'euros et une enveloppe de 1106 emplois.

La Cour d'appel expérimente aussi la compétence conjointe d'ordonnement secondaire des chefs de

cour et de la gestion de frais de justice sous mode limitatif, au lieu du mode évaluatif actuel.

A la direction régionale des services pénitentiaires de Lyon, l'expérience porte sur la globalisation des crédits au sein d'une dotation de 99,2 millions d'euros et d'une enveloppe de 2564 emplois.

Même principe à la direction régionale de la Protection judiciaire de la jeunesse du Languedoc Roussillon, au sein d'une dotation de 13,7 millions d'euros et d'une enveloppe de 310 emplois.

La stratégie ministérielle de réforme

Par une circulaire du 25 juin 2003, le Premier ministre a demandé que chaque ministère lui présente une stratégie de réforme articulée autour d'une réflexion sur les missions et les structures, la promotion des démarches qualité et la modernisation de la gestion des ressources humaines.

Au ministère de la Justice, cette démarche s'inscrit dans le contexte de la loi d'orientation et de programmation du 9 décembre 2002 et des moyens budgétaires et en personnel dont le Parlement a inscrit la programmation en annexe.

C'est aussi, pour le garde des Sceaux, ministre de la Justice, une occasion d'adapter les structures, les procédures et le fonctionnement du ministère à l'évolution

de ses responsabilités et à ses nouvelles missions. La progression du volume des affaires pénales et la hausse de la population carcérale, notamment, imposent des exigences nouvelles.

Missions et structures : 30 réformes en chantier

Une trentaine de réformes sont engagées ou sont sur le point de l'être. Certaines portent sur la réorganisation des services (voir encadré), d'autres concernent l'amélioration du fonctionnement interne et des relations avec les justiciables. Le but en est de mettre les moyens en commun au service d'une meilleure efficacité des services au quotidien.



LOLF Lyon

Trois expériences locales

A la Cour d'appel de Lyon, l'expérimentation concerne la globalisation des crédits de rémunération, de frais de justice et de fonctionnement, y compris le gros entretien.

Cette action s'insère dans le contexte d'une dotation de 69,5 millions d'euros et une enveloppe de 1106 emplois.

La Cour d'appel expérimente aussi la compétence conjointe d'ordonnement secondaire des chefs de

cour et de la gestion de frais de justice sous mode limitatif, au lieu du mode évaluatif actuel.

A la direction régionale des services pénitentiaires de Lyon, l'expérience porte sur la globalisation des crédits au sein d'une dotation de 99,2 millions d'euros et d'une enveloppe de 2564 emplois.

Même principe à la direction régionale de la Protection judiciaire de la jeunesse du Languedoc Roussillon, au sein d'une dotation de 13,7 millions d'euros et d'une enveloppe de 310 emplois.

La stratégie ministérielle de réforme

Par une circulaire du 25 juin 2003, le Premier ministre a demandé que chaque ministère lui présente une stratégie de réforme articulée autour d'une réflexion sur les missions et les structures, la promotion des démarches qualité et la modernisation de la gestion des ressources humaines.

Au ministère de la Justice, cette démarche s'inscrit dans le contexte de la loi d'orientation et de programmation du 9 décembre 2002 et des moyens budgétaires et en personnel dont le Parlement a inscrit la programmation en annexe.

C'est aussi, pour le garde des Sceaux, ministre de la Justice, une occasion d'adapter les structures, les procédures et le fonctionnement du ministère à l'évolution

de ses responsabilités et à ses nouvelles missions. La progression du volume des affaires pénales et la hausse de la population carcérale, notamment, imposent des exigences nouvelles.

Missions et structures : 30 réformes en chantier

Une trentaine de réformes sont engagées ou sont sur le point de l'être. Certaines portent sur la réorganisation des services (voir encadré), d'autres concernent l'amélioration du fonctionnement interne et des relations avec les justiciables. Le but en est de mettre les moyens en commun au service d'une meilleure efficacité des services au quotidien.

Réorganisation des services

En administration centrale

- Création d'une sous- direction aux ressources humaines à la protection judiciaire de la jeunesse.

Dans les services déconcentrés

- Mise en place de juridictions interrégionales spécialisées
- Création de plates-formes techniques inter directionnelles pour la gestion du personnel, les statistiques ou le fonctionnement courant des services

Dans les services judiciaires

- Mise en place d'un réseau de magistrats délégués à la communication
- Renforcement des structures de gestion des services judiciaires avec, notamment, la création de postes spécifiques dédiés à ces fonctions

Externalisations

- Gestion technique du placement sous surveillance électronique
- Recours à la maîtrise d'ouvrage privée pour la construction d'établissements pénitentiaires
- Gestion mixte des établissements pénitentiaires

Objectifs assignés aux unités de gestion

- Simplification du processus d'exécution des peines
- Création d'une nouvelle chaîne informatique pénale
- Recours à la vidéo-conférence

Démarches qualité : accueil et information

Diverses mesures visent un meilleur accueil du public, comme la charte " Marianne ", le guichet unique des greffes, l'action en faveur des victimes. Le ministère veut promouvoir un meilleur suivi des décisions de Justice, la prise en compte plus systématique du droit comparé dans l'élaboration des textes de loi, une meilleure accessibilité au droit international et une plus grande transparence par la publication d'indicateurs sur le coût et les résultats de la justice administrative.



Palais de Justice Angoulême

Gestion des ressources humaines : prévision et déconcentration

L'amélioration de la GRH passe, tout d'abord, par la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, dont la première version a été élaborée en 2003.

La déconcentration d'actes simples de gestion, comme certains recrutements ou actes relatifs aux sanctions et à la notation, engagée depuis plusieurs années, se poursuit. La mobilité sera facilitée par la fusion de certains corps.

Une politique de management par objectifs sera instaurée pour le personnel d'encadrement de la direction de l'Administration pénitentiaire. La fonction de greffier sera réorientée vers des missions d'appui au magistrat.

La rémunération au mérite

Les cadres non dirigeants de l'administration centrale, chefs de bureaux, chargés de mission, magistrats (MACJ), attachés principaux et autres ont un régime indemnitaire composé d'une part fixe liée au grade, au poste ou à une responsabilité particulière, et une part variable. Celle-ci, dont le montant est lié à la manière de servir, varie entre 5 et 20 % de la rémunération annuelle brute.

En 2003, le ministère a souhaité franchir une nouvelle étape afin d'encourager les personnels de direction dont le rôle est décisif pour accroître l'efficacité de l'action publique et mener la réforme de l'Etat.

Ainsi, le garde des Sceaux, ministre de la justice a décidé d'instaurer une modulation individuelle des primes pour les

magistrats, les directeurs et chefs de service de l'administration centrale, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Pour les magistrats, la modulation au mérite, qui se place dans la continuité du système existant déjà à la cour de cassation, portera sur la hausse de 4% de la prime forfaitaire intervenue le 1er octobre 2003.

Pour les personnels de direction de l'administration centrale, le projet en cours de validation tient compte de la répartition en trois groupes de ces cadres selon leur niveau hiérarchique et leurs tâches d'encadrement. La prime correspond à environ 5% de la rémunération brute moyenne (traitements, plus primes, mais hors NBI*) de chaque groupe.

Pour les directeurs de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, le projet de modulation d'une partie de la rémunération, fait dès à présent l'objet d'une réflexion approfondie afin qu'elle soit effective avant la fin 2004.

Des outils statistiques plus réactifs

Le pilotage de l'activité du ministère requiert la mise à disposition rapide de statistiques d'activité à l'échelon national comme à celui des juridictions.

En 2003, des tableaux de bord de l'activité civile ont été instaurés dans les cours d'appel, les tribunaux de grande instance et les conseils de prud'hommes. Ils permettent aux juridictions de connaître en temps réel les flux de nouvelles affaires, les affaires terminées et le stock d'affaires en cours. Ces informations peuvent être classées par chambre ou par type d'affaire.

* Nouvelle bonification indicielle

A l'échelon national, les mesures prises permettent de disposer plus rapidement des chiffres. Ainsi, la première évaluation de l'activité civile des juridictions, des parquets et des juridictions de mineurs, doit être établie à la fin du mois de décembre de l'année en cours et au plus tard le 7 janvier de l'année suivante. Quant à l'évaluation de l'activité civile par cour d'appel, tribunal de grande instance et parquet, elle doit être achevée au plus tard au 15 janvier de l'année suivante. Les moyens les plus modernes de transmission doivent être utilisés pour favoriser le respect de ces délais.

A Nantes, deux fichiers sur trois transitent par le réseau privé virtuel justice (RPVJ)

Le centre d'exploitation statistique de Nantes reçoit chaque année 90 000 fichiers des juridictions ou associations de justice. En 2003, les deux tiers (63 % exactement) ont été envoyés par le RPVJ. Ce sont les tribunaux d'instance qui ont le plus de difficultés à envoyer leurs statistiques par le RPVJ, soit parce que certaines procédures ne sont pas encore informatisées, soit parce que les personnes en charge de l'envoi de ces statistiques n'ont pas accès au réseau.

Développement durable : une démarche transversale

" En matière de développement durable, l'Etat doit montrer l'exemple " : ce principe a été instauré lors du séminaire gouvernemental sur le développement durable de novembre 2002. Les politiques publiques doivent donc, dès leur conception, intégrer les trois objectifs du développement durable : développement économique, équité sociale et protection de l'environnement.

Chaque ministère a ainsi désigné un haut fonctionnaire chargé du développement durable. Au ministère de la justice, cette responsabilité a été confiée à l'inspecteur général des services judiciaires. Sa mission : animer et coordonner la contribution du ministère à la stratégie nationale de développement durable et participer aux travaux du comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable. Afin de favoriser la circulation d'informations et le partage des bonnes pratiques, l'inspecteur général a créé, au sein du ministère, un réseau constitué des référents développement durable désignés dans chacune des directions et des écoles.

La contribution du ministère de la Justice à la stratégie nationale de développement durable s'inscrit en premier lieu dans le cadre de ses missions spécifiques.

Ministère de la loi, le ministère de la justice a élaboré et soutenu plusieurs textes normatifs en faveur du développement durable :

- le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, qui vise à inscrire une écologie humaniste parmi les principes fondateurs du pacte républicain;
- la proposition de directive européenne sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux, adoptée le 21 avril 2004;
- la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages : elle instaure des procédures d'indemnisation rapide des victimes et des dispositifs de prévention des dommages dans les zones à risques.
- Il a soumis au Parlement la loi portant adaptation des moyens de la justice à l'évolution de la criminalité, dont certaines dispositions touchent particulièrement à

la protection de l'environnement et de la santé en étendant les attributions des pôles de santé publique, au traitement des dossiers dits de santé environnementale et en renforçant les textes pénaux réprimant les rejets polluants en milieu marin.

La sensibilisation des acteurs de la lutte contre les pollutions marines s'est également traduite par la circulaire sur la répression des infractions de pollution des eaux de mer du 1er avril 2003. Et par un colloque national, organisé sur ce thème par le tribunal de grande instance du Havre, les 5 et 6 juin 2003, dans le cadre de la semaine du développement durable.

En outre, l'inspection générale des services judiciaires a été chargée, conjointement avec les inspections des ministères de l'intérieur, de l'écologie et du développement durable, de l'agriculture et de l'équipement, d'une mission visant à renforcer et restructurer les polices de l'environnement. Objectif : proposer des modes d'organisation des services et des procédures plus efficaces dans la lutte contre les infractions portant atteinte à l'environnement. Le rapport doit être déposé courant septembre 2004.

Enfin, être acteur de " l'Etat exemplaire ", c'est aussi veiller à la prise en compte du développement durable dans ses propres modes de gestion et de fonctionnement.

A ce titre, le ministère engage avec les directions et les écoles formant aux métiers de justice des actions de sensibilisation et de formation de l'ensemble de ses personnels sur les économies d'énergie et, pour ce qui concerne les responsables des

programmes immobiliers, sur la nécessité de prendre en compte la norme " haute qualité environnementale " prévue par le plan climat 2003.

La Mission de recherche Droit et Justice

Groupement d'intérêt public créé en 1994, la Mission de recherche Droit et Justice a pour objectif la constitution d'un potentiel de recherche mobilisable sur l'ensemble des questions intéressant la justice et le droit.

En 2003, elle a apporté son soutien à des recherches sur des thèmes qui sont au cœur des évolutions actuelles en France et en Europe : la qualité de la justice, le fonctionnement du système pénal, les principes fondamentaux du droit, les recompositions de la justice civile en matière familiale, l'histoire de la justice, la prise en charge des victimes, la délinquance des mineurs, les solidarités familiales, la question pénitentiaire.

Ces travaux sont conduits selon une démarche comparative (principalement communautaire) et pluridisciplinaire.

La Mission a utilisé trois modes d'intervention auprès de la communauté scientifique :

1- Les appels d'offres

Trois appels d'offres lancés en 2002 ont démarré en 2003. Ils portent sur la composition pénale, le travail pénitentiaire et les jeunes en détention. Deux autres appels ont été proposés en 2003. Ils concernent l'amnistie, la grâce et la prescription en Europe ainsi que le traitement en temps réel des procédures pénales.

2- Les projets sur sollicitation de la Mission

Quatre équipes ont été retenues en 2003, une de juristes, une d'économistes et deux de sociologues, pour analyser le dispositif de prise en charge des victimes de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse.

3- Les projets dont l'initiative appartient aux chercheurs.

En 2003 ont été soutenus des projets aussi divers que le recueil des témoignages oraux des magistrats ayant exercé en Algérie de 1954 à 1962, des études sur les morts suspectes de nourrissons de moins d'un an, la mise en danger de soi et d'autrui à l'adolescence, un annuaire de droit européen.

La Mission de recherche Droit et Justice

Créée par un arrêté du 11 février 1994 à l'initiative conjointe du ministère de la Justice et du CNRS, la Mission de recherche Droit et Justice a la forme d'un groupement d'intérêt public.

Elle impulse et coordonne la recherche en matière de droit et de justice, dans tous les champs disciplinaires.

Elle a été renouvelée pour six ans à partir du 22 février 2000. Un nouveau directeur a été nommé en octobre 2003 parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'Etat.

Ses membres fondateurs, avec voix délibérative au Conseil d'administration sont le ministère de la Justice (50% des voix), le CNRS (30% des voix), l'École nationale de la magistrature (10% des voix), le conseil national des barreaux (5% des voix) et le conseil supérieur du notariat (5% des voix).

Les membres associés sont le ministère de la Recherche, l'Institut des hautes études sur la justice et l'Association française pour l'histoire de la justice.

Ces travaux ont été relayés en 2003 par une importante activité d'édition et d'organisation de colloques sur, notamment, l'administration de la Justice et l'évaluation de sa qualité en Europe, la délinquance économique et financière, la justice de proximité...

La Mission a apporté son soutien à l'édition, dans des collections autres que les siennes, de recherches qu'elle a ou non financées.

Huit ouvrages parus en 2003 dans les collections que dirige la Mission .

Dans la collection " Droit et justice ", aux PUF :

- Justice et responsabilité de l'Etat, par Maryse Deguerge
- Réforme de la justice, réforme de l'Etat, par Loïc Cadet
- Une justice de proximité, la justice de paix (1700-1958), par Jacques-Guy Petit
- La justice d'un siècle à l'autre, par Jean-Pierre Royer.

Dans la collection " Perspectives sur la justice ", à la Documentation française :

- Les modes alternatifs de règlement des litiges : les voies nouvelles d'une autre justice, par Pierre Chevalier, Yvon Desdevises et Philip Milburn.
- La diffusion du modèle européen du procès équitable, par Frédéric Sudre et Caroline Picheral.

Dans la collection interne de la Mission " Arrêts sur recherches ", diffusée gratuitement par ses soins :

- Discriminations légales et précarité : algériens et espagnols en France, par David Rohi et Chantal Bordes-Benayoun
- Les institutions disciplinaires, par Joël Moret-Bailly.