

1

La gestion immobilière des services judiciaires

PRÉSENTATION

Les services judiciaires du ministère de la justice qui sont en charge des bâtiments des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire disposent d'un parc immobilier supérieur à 1,8 million de m² de surface hors œuvre nette, éclaté en de multiples implantations sur l'ensemble du territoire et qui se caractérise par l'hétérogénéité de la taille et de l'état des bâtiments. Ce patrimoine provient pour partie du transfert à l'Etat, en 1987, des locaux abritant les juridictions du premier degré (tribunaux de grande instance et d'instance, tribunaux de commerce et conseils des prud'hommes) qui appartenaient aux collectivités locales. L'absence de réforme significative de la carte judiciaire depuis 1959 n'a pas permis de réduire ou réorganiser ce parc, en dépit de l'activité parfois réduite des juridictions qui l'occupent.

Le précédent contrôle de la Cour sur la gestion du patrimoine immobilier de la justice remonte à 1991. Depuis cette date, les services judiciaires ont bénéficié d'importants moyens pour la construction et la modernisation des palais de justice (1,5 Md€ d'autorisations de programme de 1990 à 2002, hors palais de justice de Paris). En dépit de ces moyens, quelque quinze années après le transfert prévu par les lois de décentralisation, le parc immobilier des services judiciaires demeure globalement dans un état médiocre.

La promulgation de la loi d'orientation et de programmation de la justice du 9 septembre 2002, qui comprend un volet immobilier, ainsi que la nomination au sein du Gouvernement d'un secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers soulignent l'actualité de la question pour la Chancellerie.

Les observations sont issues du contrôle, effectué auprès de l'administration centrale et dans le ressort de six cours d'appel¹, qui a conduit la Cour à examiner de façon détaillée la gestion immobilière des services judiciaires et plus particulièrement les opérations de construction ou de gros entretien les plus significatives.

I – Des compétences éclatées entre plusieurs centres de décision

A – Au niveau central

Les opérations immobilières des services judiciaires font ou ont fait intervenir plusieurs catégories d'acteurs dont les compétences n'apparaissent pas clairement définies, ou sont parfois redondantes, ce qui nuit à la qualité de la gestion immobilière du ministère.

Créée en 1991 et supprimée fin 2001, la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement (DGPPE) a concentré son activité sur les opérations neuves d'un coût supérieur à 15 M€ En liaison avec la direction des services judiciaires (DSJ) et la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE), elle participait à la définition des programmes et exerçait la maîtrise d'ouvrage des grandes opérations.

De son côté, la DAGE, dont le rôle en matière immobilière a été confirmé par plusieurs arrêtés de 1991, est chargée d'établir un programme général d'équipement en collaboration avec les diverses directions du ministère et de prendre en charge sa réalisation technique et financière, sous réserve des compétences attribuées en propre à ces directions et à la DGPPE lorsque cette dernière existait encore.

Quant à la DSJ, son intervention dans le domaine de l'immobilier est restée limitée à la définition des programmes fonctionnels et à la gestion des crédits d'entretien de ses bâtiments, dans le cadre de la globalisation des moyens de fonctionnement des juridictions intervenue en 1995.

1) Aix, Bordeaux, Reims, Rennes, Riom, Toulouse. Le palais de justice de Paris a également été examiné mais en l'absence de décision sur le choix du site du nouveau palais de justice et, a fortiori, de réalisation, le cas des juridictions qui l'occupent n'est pas abordé dans la présente insertion.

La Cour a relevé que, s'agissant des opérations qui lui étaient confiées, la DGPPE n'a pas été en mesure, faute d'actualisation des guides de programmation, de travailler à partir d'un mandat précis : elle a donc adapté les commandes relativement floues qui lui étaient adressées en fonction de sa propre perception des besoins et des souhaits de la DSJ et des utilisateurs des bâtiments.

Sur un certain nombre de sites, l'articulation entre la maîtrise d'ouvrage assurée respectivement par la DGPPE et par la DAGE n'avait pas été satisfaisante. La première, limitant ses interventions aux constructions nouvelles, a laissé à la seconde le soin de gérer les opérations de réhabilitation des anciens palais de justice, qui abritent souvent des juridictions importantes. Faute d'articulation et de coordination technique et financière entre les deux structures, des bâtiments vétustes et peu fonctionnels ont continué de subsister alors que, parallèlement sur un site voisin, des réalisations prestigieuses voyaient le jour. Le cas des cours d'appel de Bordeaux et Lyon, ou encore des tribunaux de grande instance de Moulins ou Nanterre sont illustratifs de cette situation.

Parallèlement, la maîtrise budgétaire de l'ensemble du dispositif a, pour partie, échappé à la DAGE. D'une part, en effet, la DGPPE a gardé celles des opérations dont elle était responsable et c'est au cabinet du ministre lui-même qu'ont été prises les décisions d'engagement budgétaire significatives. D'autre part, les conséquences financières des modifications apportées aux programmes en cours, souvent de manière peu coordonnée, n'ont été que tardivement prises en compte. Au total, aucun service du ministère n'a été en mesure, pratiquement, d'assurer une maîtrise financière efficace des opérations immobilières.

Les incertitudes concernant les règles applicables à la fixation de la fin de l'intervention de la DGPPE et le début de celle des autres directions du ministère et des utilisateurs locaux, une fois un bâtiment livré, ont eu des conséquences négatives à l'occasion des contentieux qui ont pu naître à la suite de la réalisation de certaines opérations immobilières. Ainsi en est-il de certains contentieux, anciens, concernant les palais de justice de Clermont-Ferrand et de Lyon. Ceci a entraîné des dégradations parfois lourdes des bâtiments et nécessité des travaux d'urgence qui auraient pu être évités, ou du moins limités.

Par ailleurs, la répartition entre les services de la Chancellerie des compétences en matière d'inventaire des bâtiments selon des critères peu précis conduit à une mauvaise connaissance du patrimoine, aucune direction ne se sentant réellement investie de cette mission essentielle.

Ces remarques montrent que le ministère de la justice n'a toujours pas choisi, depuis les quelques quinze années qu'il gère l'essentiel du parc judiciaire, entre un mode de gestion « transversal » des fonctions immobilières – dans lequel la sous-direction immobilière de la DAGE aurait un rôle prééminent – et un mode de gestion « intégré » aux directions de métier – dans lequel cette même sous-direction n'aurait plus de raison d'être. La DAGE considère que le premier mode de gestion est actuellement pratiqué de façon satisfaisante : pourtant, la juxtaposition de structures compétentes en matière d'immobilier judiciaire n'a pas, loin s'en faut, prouvé son efficacité, sans même évoquer l'inflation des moyens à laquelle conduit une telle organisation². A cet égard, la nomination au sein du Gouvernement d'un secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice n'a pas été l'occasion de rationaliser l'organisation du ministère, le décret relatif aux attributions déléguées à l'intéressé précisant, notamment, qu'il « dispose, en tant que de besoin » de la DSJ et de la DAGE.

Toutefois, la création, à compter du 1^{er} janvier 2002, de l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice, établissement public administratif qui se substitue à la DGPPE, a permis de clarifier les rôles des divers intervenants, dans la mesure où les opérations dont cet organisme a désormais la charge lui sont confiées par des conventions de mandat : aux relations informelles antérieures, succède donc, pour ces opérations, un fondement contractuel. Les efforts d'ores et déjà entrepris pour assurer, grâce notamment à la mise en place de procédures, le respect des enveloppes budgétaires par le maître d'ouvrage des opérations déléguées soulignent les effets positifs de la nouvelle organisation. La création de cette agence a également conduit à préciser, en matière de gestion des contentieux, les compétences respectives du nouvel établissement public et de la DAGE.

Il n'en reste pas moins que la création de cette agence ne résout pas, en elle-même, les incohérences et les redondances de l'administration centrale en matière immobilière et que l'efficacité du nouveau dispositif dépend de l'usage qui sera fait des conventions de mandat et de l'autonomie effective qui sera laissée à l'agence.

B – Le niveau local

A l'issue du précédent contrôle de la Cour sur la gestion immobilière du ministère de la justice (1991), la Chancellerie avait

2) C'est ainsi, par exemple, que la DSJ a recruté en 2002 un architecte qui paraît faire double emploi avec les moyens et les compétences techniques dont dispose la DAGE.

indiqué qu'elle s'engagerait dans la voie d'une plus grande déconcentration des opérations au profit des cours d'appel, grâce à une programmation locale d'ampleur, et d'une orientation de l'action des antennes régionales de l'équipement (ARE) vers une meilleure connaissance du patrimoine et de l'aide à la programmation.

La Cour constate que ces engagements sont loin d'avoir été pleinement tenus : la déconcentration annoncée en 1991 s'est, en fait, traduite par une augmentation du nombre des intervenants dans des conditions mal définies, ce qui a aggravé les dysfonctionnements existants.

La mise en place des services administratifs régionaux (SAR), créés en 1996 en vue de gérer les moyens de fonctionnement des juridictions du ressort d'une même cour d'appel, a introduit un échelon supplémentaire dans le dispositif, sans que soit pour autant redéfini le rôle des autres intervenants en matière immobilière, qu'il s'agisse des ARE, des magistrats délégués à l'équipement (MDE), des chefs de cours et de juridictions, ou encore des greffiers en chef. L'absence de toute réflexion sur les missions des MDE au moment où les SAR sont progressivement dotés en ingénieurs illustre la relative confusion de la situation actuelle.

Le ministère étudie bien, aujourd'hui, une redistribution des rôles en cherchant à distinguer les charges relevant du « quasi-locataire », qui seraient gérées par les SAR et celles incombant au « quasi-propriétaire », qui seraient de la compétence des ARE : une telle distinction contribuerait sans doute à mieux préciser la place de chaque intervenant au sein de l'ensemble du dispositif.

Il reste que, jusqu'à présent, les fonctions assurées par les divers acteurs ont largement fluctué en fonction des données locales, très variables d'un site à l'autre.

L'administration centrale de la DAGE a ainsi conservé une mission de suivi des opérations, dites déconcentrées, dont le montant est compris entre 1,5 M€ et 15 M€. Elle n'est donc pas pleinement entrée dans la démarche de la déconcentration et de la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage des bâtiments judiciaires, ses antennes déconcentrées, les ARE, étant responsables du suivi des seules opérations déconcentrées inférieures à 1,5 M€. En conséquence de cette situation, le suivi effectué par la DAGE a été très inégal selon les chantiers et, ses moyens ayant été largement absorbés par cette activité technique, elle a été contrainte de déléguer à l'ARE de Lyon des tâches qui auraient dû normalement relever de l'administration centrale, comme des missions d'animation du réseau des antennes et de conception de documents méthodologiques.

Les opérations ont été suivies dans des conditions d'autant moins rigoureuses que la convention conclue en 1967 entre le ministère de la justice et le ministère chargé de l'équipement fixant les conditions d'intervention des directions départementales de l'équipement (DDE) pour les bâtiments judiciaires était, sur de nombreux points, devenue insuffisante. Aussi la DAGE a-t-elle souvent pris en charge des tâches qui relevaient du conducteur d'opérations, son intervention se superposant en partie au travail effectué par les DDE. Parallèlement, et de manière plus ponctuelle, certaines DDE ont éprouvé des difficultés pour inclure dans leur plan de charge le suivi des opérations immobilières du ministère. La convention de 1967 ne prévoyait pas une procédure explicite de programmation concertée entre les deux départements ministériels aux fins de définir les calendriers de réalisation et les charges induites pour en assurer le suivi. La révision de cette dernière, engagée seulement en 2000, a abouti en 2003 et devrait permettre de clarifier les conditions d'intervention des DDE dans un cadre rénové.

Le contrôle de la Cour a enfin permis de relever que de nombreuses commandes d'études ou de travaux liés au patrimoine avaient été passées par des agents du ministère de la justice qui n'avaient pourtant reçu aucune délégation à cet effet. L'expérimentation, annoncée pour l'année 2004, consistant à désigner, au sein de plusieurs cours d'appel, les chefs de cour en qualité d'ordonnateurs secondaires et de personnes responsables des marchés, est présentée par le ministère comme un moyen de remédier à ces pratiques irrégulières.

II – Une mauvaise connaissance du patrimoine immobilier conduisant à une programmation immobilière peu maîtrisée

A – Une insuffisante connaissance du parc immobilier

A l'occasion de son précédent contrôle, en 1991, la Cour avait constaté que, quatre années après le transfert à l'Etat de la gestion des bâtiments judiciaires appartenant aux collectivités locales, le ministère de la justice n'avait toujours pas arrêté de schéma directeur immobilier d'ensemble pour la remise à niveau ou l'extension d'un parc resté mal connu, ni de programmation financière pluriannuelle consistante des travaux à entreprendre. Quelques études avaient, certes, été réalisées, mais sans former pour autant un ensemble cohérent. Le Garde des Sceaux

avait alors annoncé un programme de grands travaux et chargé la DGPPE de l'établissement de schémas directeurs départementaux de restructuration du patrimoine judiciaire.

D'avril 1991 à décembre 1992, 26 schémas directeurs départementaux à horizon de dix ans furent élaborés, sans pour autant que la justification du choix des départements retenus apparaisse parfaitement cohérente au regard des critères que s'était fixés le ministère (besoins immobiliers urgents et poids démographique des collectivités départementales concernées). Sur les sites des autres départements, une campagne de « schémas directeurs d'initiative locale » a été lancée sous la responsabilité des chefs des cours d'appel, mais sa portée est restée limitée et ne s'est pas traduite par le lancement de chantiers significatifs.

Par ailleurs, à la suite de l'incendie du parlement de Bretagne en 1994 et d'un certain nombre d'accidents graves survenus dans diverses juridictions – dont un mortel, au tribunal d'instance de Mortain en 1999 – le ministère a progressivement pris la mesure des enjeux liés à la sécurité de ces bâtiments (sécurité incendie, respect des normes sanitaires, solidité des structures). Pourtant, les campagnes successives pour mieux connaître qualitativement les bâtiments et évaluer les travaux à effectuer ont été conduites sans méthode, souvent dans l'urgence. Aucun cahier des charges-type n'ayant été diffusé avant 2001, le contenu des études commandées a été très variable et souvent trop ponctuel pour se révéler véritablement utile en dépit du coût élevé de ces commandes. Une démarche de recensement systématique des structures les plus menacées n'a été engagée qu'à la fin de l'année 2000 pour une réalisation complète étalée sur plus de trois ans.

Dans ces conditions, la connaissance que le ministère peut avoir des bâtiments judiciaires reste médiocre. Les renseignements les plus élémentaires concernant les plans des bâtiments, leur surface, leur affectation, voire leur situation patrimoniale, ne sont pas toujours disponibles ou manquent de fiabilité. Le remplacement, actuellement en cours, du logiciel de base de données patrimoniales est censé venir combler ces lacunes, mais l'amélioration attendue exige un important travail de contrôle et de saisie des informations. Surtout, la nouvelle base de données, en ne concernant que les services judiciaires, laisse subsister la question de la connaissance des autres domaines du parc immobilier du ministère et celle de l'harmonisation des différents systèmes d'information.

B – Une programmation immobilière peu maîtrisée

La programmation des opérations de construction n'a pas été maîtrisée, comme l'illustrent de nombreux exemples examinés par la Cour et parmi lesquels ont été choisis les trois cas suivants.

A Laval, les changements de projet, liés notamment à la modification du site initialement retenu, sous l'influence des pressions locales, ont entraîné un retard d'au moins quatre ans et un surcoût d'au moins 6 M€, soit une augmentation de plus de 60 % par rapport au projet initial, même si l'opération définitive doit permettre le relogement de l'ensemble des juridictions en centre ville.

A Bordeaux, la remise aux normes du palais de justice historique abritant la cour d'appel n'a commencé à être étudiée que très tardivement, au moment du déménagement du tribunal de grande instance dans ses nouveaux locaux en 1998. La première évaluation chiffrait cette remise aux normes à 21 M€, montant inférieur à celui de la dérive de coût qu'avait subie l'opération de construction du nouveau tribunal de grande instance qui jouxte la cour d'appel. Or le cabinet du ministre, jugeant ce montant trop élevé, a réduit le programme à une enveloppe de 4 M€ qui s'est rapidement révélée insuffisante, les dernières estimations évaluant le projet à 6 M€. Par ailleurs, depuis 1998, la cour d'appel a fait l'objet de divers travaux, souvent provisoires, qui s'élèvent à 2 M€ pour les seuls crédits d'équipement. Quant au tribunal d'instance, qui devait initialement être accueilli dans le bâtiment réhabilité de la cour d'appel, il est resté éclaté entre cinq sites différents, dont certains sont dans un état de délabrement inquiétant.

A Lyon, le programme concernant le nouveau palais de justice prévoyait que ce bâtiment accueillerait notamment la cour d'appel, celle-ci quittant le palais historique des « 24 colonnes ». Mais en 1994, à quelques semaines de la clôture des travaux du nouveau palais, une contestation tardive des utilisateurs a conduit à maintenir la cour d'appel sur son site historique et à réaffecter les espaces qui lui étaient destinés aux autres juridictions. Par ailleurs, le palais historique n'a pas été entretenu pendant plusieurs années, du fait de l'incapacité de l'administration à programmer et mettre en œuvre de manière efficace sa remise en état complète. Dans l'urgence, pour éviter une fermeture liée à des raisons de sécurité, des travaux pour un montant de plus de 2 M€ ont été engagés depuis 1998. Mais ces travaux, pour certains provisoires, ne représentent qu'une faible partie du coût de la remise en état, chiffrée en 1999 à 16 M€. L'état d'avancement de la procédure des marchés publics pour ce projet ne laisse pas prévoir un achèvement avant le courant de l'année 2008.

III – Des résultats médiocres en dépit des moyens consacrés

A – Des moyens budgétaires importants dépensés sans objectifs clairement définis

Faute d'une actualisation des priorités définies dans les schémas directeurs, les moyens mis en place de 1990 à 2002 (1,5 Md€ d'autorisations de programme) ont, dans une large mesure, concerné les 26 départements retenus initialement, complétés par le parlement de Bretagne après sa destruction accidentelle. Parallèlement, la prise de conscience progressive de l'ampleur des travaux à effectuer pour remettre à niveau le reste du patrimoine judiciaire a conduit à affecter une part croissante des moyens nouveaux à des opérations déconcentrées pilotées par la DAGE ou ses antennes régionales.

Les déficits de surfaces par rapport aux besoins estimés dans les schémas départementaux n'ont jamais été réévalués depuis le début des années 1990. Dans ces conditions, les objectifs en matière de résorption de ces déficits ont été fixés, pour l'essentiel, en montant de dépenses, sans que cela corresponde à la définition de programmes physiques précis, empêchant toute mesure fiable des résultats. Quant à la loi de programme 1995-1999, elle affichait un objectif en nombre de mètres carrés qui n'a pas pour autant fait l'objet d'un suivi effectif.

Face aux importantes dotations annoncées, le ministère a délibérément choisi d'inscrire de manière régulière, en loi de finances initiale comme en loi de finances rectificative, les autorisations de programme correspondant aux engagements gouvernementaux quel que soit le degré de préparation des chantiers concernés, comme en attestent l'évolution des taux de consommation des autorisations de programme (cf. tableau ci-dessous). La mise en place d'autorisations de programme en 1999 (53 M€) et en 2001 (117 M€) pour le projet du nouveau tribunal de grande instance de Paris, toujours en attente d'une décision sur le choix du site, est encore venue illustrer cette pratique³. Ceci a abouti à un « lissage » des autorisations de programme qui ne permet pas au Parlement d'avoir une image réelle des programmes d'investissement.

Cette habitude peut être relevée également dans une moindre mesure pour la mise en place des crédits de paiement. Au demeurant, le

3) La non utilisation de ces dotations explique aujourd'hui la faiblesse du taux de consommation relevée dans le tableau figurant ci-dessous.

niveau de consommation des crédits d'équipement des services judiciaires, inhabituellement élevé en 2002 (plus de 90 %), ne peut, à lui seul, être considéré comme un indicateur reflétant la performance de la nouvelle organisation, puisqu'il n'est que la traduction budgétaire du transfert de crédits du budget de l'Etat vers celui de l'AMOTMJ nouvellement créée.

Au-delà des artifices de présentation budgétaire, les taux de consommation observés soulignent les difficultés rencontrées par le ministère pour réaliser ses grands programmes immobiliers.

Consommation des AP et CP ouverts (services judiciaires)

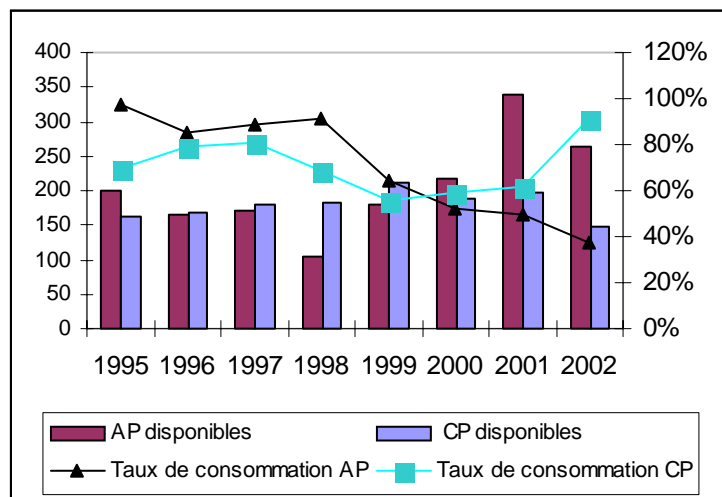
(En M€)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AP ouvertes	200	166	171	103	179	218	338	264
Taux de consommation	97%	85%	89%	91%	64%	52%	50%	37%
CP ouverts	162	169	179	184	212	187	198	148
Taux de consommation	70%	79%	81%	69%	56%	59%	62%	91%

(source: ministère de la justice)

AP et CP disponibles des services judiciaires et consommation

(en M€ et %)



Même si les moyens élevés obtenus par le ministère ont permis quelques réalisations notables, la Cour estime, en l'absence d'évaluation précise, que l'ensemble des surfaces neuves livrées en dix ans aux services judiciaires ne représentent, selon les bases de calcul retenues, que de 24 à 39 % du déficit de surface (hors œuvre nette) tel qu'il avait été estimé au début des années 1990. De plus, sur les 26 projets du programme pluriannuel, les deux tiers des sites seulement étaient achevés fin 2001, à l'échéance de dix ans fixée initialement.

Les dérapages très sensibles des coûts de certains grands projets ont été masqués par le report ou l'annulation d'autres opérations comme par exemple la mise en sommeil des travaux concernant le tribunal de grande instance de Bourgoin-Jallieu, ou les retards apportés aux chantiers d'Avesnes, de Pontoise, de Toulouse ou de Versailles, projets par ailleurs insuffisamment aboutis au moment où ils avaient été arrêtés. Les opérations reportées ont également permis d'amortir les effets de la régulation budgétaire, notamment au cours des premières années de la mise en œuvre de la loi de programme. La DAGE, pourtant chargée d'une mission transversale en matière budgétaire, n'a pas été en mesure de corriger ces dérives.

La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice soulève, quant à elle, dès à présent quelques interrogations.

En premier lieu, il est difficile de mesurer l'adéquation des moyens accordés aux besoins des services judiciaires. L'enveloppe prévue de 277 M€ d'autorisations de programme a en effet été calculée sans évaluation précise des surfaces à créer ou à rénover. Sur ce montant, 173 M€ seront utilisés, selon la DSJ, pour les locaux nécessaires à l'accueil des magistrats et fonctionnaires dont la loi de programme prévoit le recrutement. Pour lors, un an après le vote de la loi, le ministère indique encore avoir l'intention de se doter de véritables outils de décision et de contrôle mais rien ne permet d'affirmer que le retard pris dans ce domaine puisse être rattrapé à temps pour une mise en œuvre efficace de la loi de programmation. Par ailleurs, les moyens annoncés sont censés s'ajouter aux crédits d'équipement « déjà prévus » dont le recensement n'est pas effectué dans la loi ni connu de façon certaine par les administrations. Au total, il est impossible de retracer précisément l'ensemble des moyens sur lesquels le ministère peut compter.

En deuxième lieu, les objectifs associés à ces moyens nouveaux ont été fixés de façon vague, aucune référence à des données physiques (m² à construire ou à rénover) n'ayant été affichée, ce qui rend difficile l'évaluation annuelle des réalisations en dépit de ce qu'a prévu l'article 131 de la loi de finances pour 2003. Les insuffisances observées dans le

suivi de l'exécution du précédent programme pluriannuel risquent donc de se reproduire.

En troisième lieu, l'importance des moyens nouveaux annoncés pour l'ensemble du ministère (1,75 Md€), conduit à s'interroger sur la capacité du ministère et de l'AMOTMJ à gérer un tel volume d'opérations supplémentaires à un rythme satisfaisant. L'expérience des années précédentes, rappelée au tableau ci-dessus, a en effet montré les difficultés rencontrées pour utiliser la totalité des crédits budgétaires lors des augmentations massives des dotations (cf. tableau ci-dessus).

B – Des réalisations neuves très coûteuses

La conception des palais de justice repose sur un travail méthodologique ancien, fondé sur des guides qui datent pour l'essentiel du début des années 1990. Faute d'actualisation, ces guides sont progressivement devenus obsolètes. Le travail d'un bureau d'études, réalisé en 1996, à partir de l'analyse de sept projets de construction de palais de justice, n'a pas été exploité alors qu'il aurait pu conduire à réactualiser ces outils méthodologiques. Dans ces conditions, les cahiers des charges n'ont pas permis aux maîtres d'œuvre de dégager certains aspects essentiels de la commande ni de proposer des projets dont les fonctionnalités répondaient complètement aux besoins des juridictions. Chaque palais se présente ainsi comme un prototype, conçu à partir de la perception personnelle de la justice par l'auteur du projet.

Dans ce cadre relativement flou, les projets les plus prestigieux ont été retenus, sur proposition des jurys, par la DGPPE : programmes ambitieux, architectes de renom, matériaux rares ou techniques innovantes. Cette conception, qui a conduit à la réalisation de palais onéreux (de 50 à 76 M€ pour les grandes réalisations récentes, soit des ratios supérieurs à 3 000 €/par m² de surface hors œuvre nette, voire plus de 4 300 € pour le tribunal de grande instance de Bordeaux), paraît d'autant plus contestable qu'elle n'a pas résulté d'un mandat clair ni d'un choix explicite. Il s'est plutôt agi d'une politique de prestige poursuivie par la DGPPE, avec le consentement de la DSJ et des utilisateurs des bâtiments judiciaires, sans qu'il soit fait référence à des standards de niveau de prestation ou de prix par surface.

De plus, la maîtrise d'ouvrage a quasiment systématiquement accepté les modifications de programme proposées par les architectes. Quant aux utilisateurs, dont les interventions sont restées insuffisamment organisées, ils ont pu obtenir des modifications sensibles des aménagements sur certains sites, alors que pour d'autres, ils étaient tenus

à l'écart. Ainsi, dans le cas du palais de justice de Bordeaux, il a été nécessaire de faire appel à un cabinet de conseil pour réaffecter les locaux à la suite des récriminations exprimées par les utilisateurs, quelques mois après leur entrée dans les lieux.

La volonté de créer des œuvres d'exception, l'absence de repère sur les coûts et la rigueur insuffisante dans le suivi des chantiers ont provoqué des augmentations très sensibles des coûts des palais en cours de construction. Celui de Bordeaux par exemple est passé en valeur courante de 42,2 à 79,7 M€ sans parler des nombreux contentieux, dont certains sont encore en cours, qui ont affecté l'opération du fait notamment du choix de techniques innovantes pour réaliser la façade du bâtiment.

Au surplus, la qualité d'usage des bâtiments est restée, malgré une amélioration d'ensemble des conditions de travail, contestée sur un grand nombre de points au regard de la conception fonctionnelle et technique des bâtiments. Ainsi, toujours à Bordeaux, les magistrats se sont plaints, une fois installés, d'avoir à travailler dans des bureaux complètement vitrés, sous le regard du public circulant dans la salle des pas perdus. De même, dans le cas des tribunaux de grande instance de Grasse et de Montpellier la répartition des locaux est apparue difficile à adapter à l'évolution des besoins des services dès les premières années de fonctionnement.

Pour remédier à ces inconvénients, le ministère a engagé une refonte de ses outils méthodologiques. Un document a été adopté en mai 2002, qui décrit les différents espaces des palais de justice et leur fonctionnalité et de nouveaux guides techniques sont annoncés. Parallèlement, une réflexion a été engagée en vue de rationaliser les interventions des divers acteurs au cours d'une opération et le ministère, dans le cadre de ses relations contractuelles avec son agence de maîtrise d'ouvrage, commence à se doter d'outils de suivi de ses opérations.

C – Un entretien des bâtiments mal suivi

La frontière entre travaux financés sur les crédits d'équipement attribués par la DAGE et les crédits de fonctionnement attribués par la DSJ est restée relativement perméable, en dépit de la distinction affichée par l'administration centrale, et a permis aux chefs de juridictions de financer sur des crédits de fonctionnement des travaux non retenus par la DAGE. Les travaux financés sur de tels crédits de fonctionnement représentent d'ailleurs un volume comparable à celui des dépenses

déconcentrées sur crédits d'équipement, au risque de mettre en cause la cohérence des choix.

En matière de crédits d'équipement, la nomenclature budgétaire utilisée par le ministère a confondu les opérations de construction neuves (hors programme pluriannuel d'équipement hier ou convention de mandat aujourd'hui) avec celles de remise aux normes et d'entretien, d'où une absence de lisibilité des travaux réellement entrepris.

Les moyens déconcentrés gérés par les cours d'appel pour les opérations d'entretien immobilier inférieures à 1,5 M€ ont connu globalement une progression sensible, les ouvertures nouvelles d'autorisations de programme passant (hors palais de justice de Paris) de 8 M€ en 1994 à 27 M€ en 2002. Ces dotations ont été fixées par l'administration centrale qui a remis en cause, assez fréquemment, les priorités exprimées à travers les propositions des chefs de cour d'appel. La procédure de suivi de l'exécution des crédits est restée peu formalisée et les comptes rendus d'emploi ne sont pas parvenus à la DAGE de façon rationnelle et coordonnée mais en fonction de contacts ponctuels. De telles pratiques sont très éloignées d'un processus de contractualisation qui responsabiliserait davantage les acteurs tout en garantissant un suivi rigoureux.

Pour leur part, les opérations d'un montant compris entre 1,5 et 15 M€ ont évolué de façon erratique, passant de 13 M€ en 1994 à 41 M€ en 2000 et 17 M€ en 2002, hors palais de justice de Paris.

Aux crédits d'équipement du titre V s'ajoutent des crédits de fonctionnement du titre III, utilisés pour l'entretien des bâtiments. En 2002, ces dépenses liées à l'immobilier, se sont élevées à plus de 90 M€ représentant près de 45% des dépenses de la dotation globale de fonctionnement des juridictions. Ce montant ne prend toutefois pas en compte les coûts liés à la contribution des agents du ministère qui participent directement aux tâches d'entretien, nettoyage, gardiennage et petite maintenance que l'administration n'est pas en mesure d'estimer, en l'absence de comptabilité adéquate. Surtout, les insuffisances des comptes rendus au demeurant transmis à la DSJ par les cours d'appel de façon très irrégulière ne permettent pas de mesurer avec précision l'emploi des crédits de fonctionnement et de vérifier leur adéquation aux besoins d'entretien.

L'ensemble des travaux d'entretien immobilier sur les bâtiments judiciaires ne fait l'objet d'aucune synthèse qui permettrait de mesurer leur importance au sein d'un ressort donné. Le ministère n'a donc pas de vision exhaustive des travaux réalisés sites par sites au cours des dernières années.

Au surplus, la dispersion des implantations des bâtiments conduit à saupoudrer les crédits et, faute d'expertise suffisante, des travaux accessoires ont pu être financés sur des sites rencontrant de graves problèmes de structures. Le cas du tribunal d'instance de Rethel illustre cette situation. Au début des années 1990, une fissure traversante a été repérée sur tous les niveaux en façade sud-est, entraînant une cassure nette du plancher du sous-sol et l'affaiblissement de la dalle en pierre du rez-de-chaussée. Pendant plusieurs années, seuls ont été effectués des travaux d'entretien, voire d'embellissement, jusqu'à ce qu'en 2001, le plafond de la salle d'audience s'écroule partiellement. C'est donc plus de dix ans après l'apparition des premiers désordres et après avoir engagé plusieurs opérations coûteuses que des expertises visant à examiner les problèmes de fond ont été engagées.

CONCLUSION

Les efforts actuellement déployés par le ministère de la justice pour améliorer sa gestion immobilière, notamment depuis la création de l'agence de maîtrise d'ouvrage, visent à remédier aux principaux dysfonctionnements relevés par la Cour. Ces efforts ne seront, toutefois, couronnés de succès que s'ils sont accompagnés de mesures précises, voire contraignantes.

Tout d'abord, le ministère doit choisir clairement, en la matière, son type d'organisation fondé à la fois sur la rationalité et sur une recherche de l'économie des moyens : gestion transversale ou gestion par direction, gestion centralisée ou gestion déconcentrée ?

Ensuite, les besoins exprimés par le ministère en termes de crédits doivent s'appuyer sur des indicateurs clairs de coûts au m² pour définir le niveau de prestations visé, ainsi que sur des objectifs précis concernant les surfaces à construire ou à rénover. La qualité de l'expression des besoins fonctionnels doit aussi être renforcée.

Enfin, la réduction d'un parc immobilier dispersé et souvent en mauvais état, ainsi qu'une meilleure adaptation des bâtiments aux exigences d'une justice moderne sont subordonnées, à l'évidence, à une refonte de la carte judiciaire.

RÉPONSE DU GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE

Le ministère de la justice partage pour l'essentiel le diagnostic établi par la Cour des comptes sur les difficultés qu'il a éprouvées dans l'exercice de ses responsabilités en matière d'immobilier des services judiciaires pendant la période 1990-2002.

La plupart de ces difficultés avaient été identifiées et ont commencé à trouver une réponse à la fin de la période de référence, comme le reconnaît la Cour dans sa conclusion : « Les efforts actuellement déployés par le ministère de la justice pour améliorer sa gestion immobilière visent à remédier aux principaux dysfonctionnements relevés par la Cour ».

La création d'un secrétariat d'Etat aux programmes immobiliers de la justice au sein du gouvernement en juin 2002 a témoigné de cette prise de conscience et a grandement contribué à impulser les réformes qui s'imposaient au regard de l'ampleur des besoins en matière d'immobilier judiciaire.

Toutefois, certains éléments d'explication doivent être apportés en complément des analyses de la Cour afin notamment d'éclairer le contexte dans lequel la gestion immobilière des services judiciaires a dû s'inscrire et de mieux caractériser les spécificités de cette gestion particulièrement complexe.

Le ministère de la justice a dû faire face à un transfert de compétences dans des conditions difficiles.

En application des lois de décentralisation, le ministère de la justice s'est vu transférer en 1987 la propriété des locaux abritant les cours d'assise et les juridictions du premier degré (tribunaux d'instance, tribunaux de grande instance, tribunaux de commerce et conseils des prud'hommes) qui relevaient précédemment des collectivités locales.

Ce patrimoine était ancien, voire très ancien et souvent classé monument historique : plus de la moitié des palais de justice ont été construits antérieurement à 1900, dont 14 % avant 1800. Bien que très morcelé et très hétérogène, ce patrimoine souffrait généralement d'un manque d'entretien régulier et présentait d'importants défauts : manque de fonctionnalité, coûts élevés de maintenance, problèmes techniques liés à la sécurité, à l'amiante, à la solidité.

Ce transfert s'est opéré sans bilan technique préalable et sans transfert de moyens correspondants, notamment pas en ressources humaines. Les inventaires et plans transmis par les anciens propriétaires étaient très souvent lacunaires voire inexistants.

Pour gérer le patrimoine immobilier ainsi porté à 1,8 millions de m² de surface hors œuvre nette, éclatés sur près de 800 sites et plus de 1 100 juridictions, le ministère ne disposait, à la fin de la période étudiée, que d'une cinquantaine d'agents techniques, pour les deux tiers à la direction de l'administration générale et de l'équipement et pour un tiers à la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement.

Malgré ces conditions difficiles, l'action du ministère s'est incontestablement traduite par une amélioration notable du patrimoine judiciaire durant cette décennie. Si la Cour, comme c'est l'usage, ne mentionne que les exemples les plus contestables, il faut rappeler que pas moins de trente huit opérations d'un montant de plus de 1,5 M€ portant sur plus de 245 000 m² ont été livrées durant cette période.

Ces opérations s'imposaient pour des raisons de mise aux normes de sécurité et d'entretien du patrimoine mais aussi pour loger les magistrats et fonctionnaires supplémentaires puisque les effectifs des services judiciaires ont augmenté de 15 % entre 1990 et 2002.

L'ampleur de ces réalisations ne doit donc pas être minorée, compte tenu notamment des contraintes combinées de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique et du code des marchés publics qui portent les délais de conception et de réalisation de ce type d'opération à une moyenne de cinq à six ans.

La complexité de l'immobilier judiciaire ne doit pas être sous-estimée.

Un palais de justice se trouve par nature au cœur de la cité, sur un plan symbolique comme sur un plan physique. La place prééminente occupée par les palais de justice repose sur une tradition très ancienne qui a largement contribué à forger l'identité de nombreuses villes de France.

Les parties prenantes à sa conception sont toujours légitimement très nombreuses sans qu'une hiérarchie entre les attentes des uns et des autres ne s'impose naturellement.

Les utilisateurs, au premier rang desquels les magistrats et fonctionnaires, mais aussi les professions de justice (avocats, huissiers, avoués), ou les usagers, ne s'expriment jamais d'une seule voix.

L'implantation et la physionomie des palais de justice ne peuvent pas non plus laisser indifférentes les autorités administratives et politiques et notamment pas les élus locaux dont les propres contraintes ou projets se concilient parfois difficilement, et au terme d'un long dialogue, avec ceux de la communauté judiciaire.

Dès lors, la genèse d'un projet est souvent laborieuse et chaotique. Elle l'est d'autant plus que le processus de concertation et de réflexion sur

l'organisation des services ne s'est pas engagé en amont de l'opération. C'est la raison pour laquelle le secrétariat d'Etat aux programmes immobiliers de la justice lui attribue systématiquement une place importante et précoce dans les procédures préalables au lancement d'une nouvelle opération.

La meilleure illustration en est donnée avec le projet du palais de justice de Paris dont la gestion relèvera d'un établissement public au sein duquel sera créé un comité d'orientation associant l'ensemble des parties concernées par ce projet.

L'évolution du besoin peut aussi résulter d'évènements exogènes dont la prévisibilité est faible, comme la judiciarisation de la vie sociale ou la tendance au développement d'un contentieux donné, qui peuvent expliquer qu'un palais de justice se révèle sous dimensionné peu de temps après sa livraison.

Pour toutes ces raisons, il est impossible de formaliser un stéréotype du palais de justice, un standard applicable partout.

La logique fonctionnelle ne fait que renforcer ce constat puisque l'activité diffère considérablement d'une juridiction à l'autre, tant en termes de volume que de typologie des contentieux, ce qui a des conséquences évidentes sur la conception architecturale des bâtiments.

L'impossible standardisation ne dispense pas d'établir des références, des outils méthodologiques, voire des programmes types, pour orienter et cadrer les maîtres d'œuvre. C'est la raison pour laquelle le ministère a élaboré en 2002, comme le remarque la Cour, un document de référence dont l'objet est de décrire précisément les activités et les circulations dans les différents espaces des palais de justice : parvis, accueil et salle des pas perdus, salles d'audience, bureaux, etc...

Par ailleurs, le ministère de la justice est logiquement tenu pour comptable de l'insertion harmonieuse de ses constructions neuves ou de ses grandes réhabilitations dans leur contexte architectural et urbanistique. Du fait de leur implantation au cœur des centres historiques et de leur dimension qui leur confèrent une visibilité immédiate, l'impact esthétique des palais de justice est souvent déterminant sur l'image d'une ville.

En matière d'immobilier judiciaire, il est donc inévitable de faire largement appel à la créativité architecturale. Faut-il déplorer cette contrainte, comme semble le suggérer la Cour en critiquant « la politique de prestige » et la « la volonté de créer des œuvres d'exception » alors qu'elle répond à une attente de nos concitoyens qui sont légitimement attachés à la réhabilitation et à la modernisation du patrimoine ?

Le ministère doit-il systématiquement chercher à éviter les grandes signatures de l'architecture, qui présentent par définition des références solides pour des opérations d'une telle envergure financière et d'une telle

complexité fonctionnelle, alors que le code des marchés publics en fait un critère important de sélection des candidatures ?

La puissance publique doit-elle aussi éviter le recours à des techniques expérimentales et innovantes, même si elles sont à la base de la cohérence architecturale du projet, comme c'était le cas des raidisseurs en verre du palais de justice de Bordeaux dont on peut, par ailleurs, déplorer les insuffisances de mise en œuvre qui ont suivi ?

Le ministère, pour sa part, estime possible et souhaitable de concilier la diversité des expressions architecturales avec la maîtrise des coûts des projets et c'est la raison pour laquelle il a mis en place d'importantes réformes à cet effet.

La confirmation du bien fondé des réformes récentes

Le ministère a fait des progrès dans la connaissance de son important patrimoine immobilier. Une étape décisive a été franchie en 2002 avec le lancement de l'application informatique PATRIMMO, actuellement expérimentée dans le ressort de neuf cours d'appel et qui permettra de disposer d'une base de données complètes sur ce patrimoine (plans, traces des interventions).

Comme l'indique la Cour, la clarification des compétences dans le domaine de l'immobilier judiciaire est bien engagée depuis la création de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux immobiliers de la justice (AMOTMJ) dont les interventions reposent sur des conventions de mandat précises.

De même, la révision en 2003 de la convention entre le ministère de la justice et le ministère de l'équipement a clarifié les conditions d'intervention des directions départementales de l'équipement dans leur mission de conducteur d'opération.

Le ministère a aussi décidé de se doter de l'outil de programmation pluriannuelle souhaité par la Cour. Il est fondé sur l'actualisation et la généralisation des schémas directeurs à l'ensemble des cours d'appel.

Un guide de suivi des projets immobiliers est en cours de finalisation. Il reposera sur un exposé des bonnes pratiques des ingénieurs et architectes dans leur relation avec les utilisateurs.

Des indicateurs de suivi et de pilotage sont mis au point afin de mieux évaluer les prestations attendues, au-delà du seul coût au mètre carré qui doit être complété par des informations plus élaborées (rendement de plan mesuré par la proportion de la surface utile, prise en compte du nombre de postes de travail, modularité des espaces, adaptabilité aux besoins futurs, etc...).

L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances ne pourra que consolider l'effort d'évaluation associé à des objectifs et des indicateurs précis dans le domaine de l'immobilier judiciaire comme dans les autres activités du ministère.