



N° 2267

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 2234)
de finances pour 2015

TOME VIII

JUSTICE

JUSTICE ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE

PAR M. JEAN-YVES LE BOUILLONNEC

Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les réponses aux questionnaires budgétaires devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2014 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, la totalité des réponses relatives à la justice administrative a été transmise par le Conseil d'État, de même que l'intégralité des réponses relatives à la justice judiciaire transmise par la Chancellerie. Votre rapporteur pour avis remercie les services du Conseil d'État et du ministère de la Justice de leur collaboration.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE POUR 2015	7
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	7
II. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA JUSTICE JUDICIAIRE	8
A. LE PROGRAMME « JUSTICE JUDICIAIRE »	8
1. L'évolution des crédits du programme	9
2. L'évolution des effectifs	10
B. LE PROGRAMME « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE »	11
C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »	12
DEUXIÈME PARTIE : LA RÉFORME DU STATUT DES PERSONNELS DES GREFFES	15
I. UNE REVALORISATION NÉCESSAIRE ET ATTENDUE	15
A. UN RÔLE ESSENTIEL AU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE	15
B. DES STATUTS QUI N'ÉTAIENT PLUS EN ADÉQUATION AVEC LES MISSIONS EXERCÉES	17
1. Les missions des personnels des greffes	17
2. Des statuts insuffisamment revalorisés au regard de l'évolution des métiers exercés	19
II. LE PROTOCOLE D'ACCORD DU 15 JUILLET 2014	21
A. LE NOUVEAU STATUT DES DIRECTEURS DE GREFFE	22
B. LE NOUVEAU STATUT DES GREFFIERS	23
C. LES MESURES CONCERNANT LES FONCTIONNAIRES DES CORPS COMMUNS	23

III. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES MISSIONS DES GREFFIERS : VERS UN « GREFFIER JURIDICTIONNEL » ?	24
1. Des compétences actuelles à renforcer	25
2. Des compétences à transférer.....	26
B. LES EXPÉRIMENTATIONS RELATIVES À L'ASSISTANCE RENFORCÉE DU MAGISTRAT ET À L'ACCUEIL UNIQUE DES JUSTICIABLES	27
1. L'assistance au magistrat	27
2. L'accueil unique du justiciable	28
EXAMEN EN COMMISSION	31
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	61

Mesdames, Messieurs,

Le budget de la Justice reste, cette année encore, un budget prioritaire. Bien que prenant sa part dans l'effort de redressement budgétaire, il augmentera – en crédits de paiement – de 2,3 % en 2015 et 1 834 recrutements seront opérés sur la période triennale 2015-2017 (dont 600 en 2015), dont 1 500 créations d'emplois et 334 résorptions de postes vacants. La priorité accordée à ce budget se justifie pleinement au regard de l'ampleur du retard à combler et la situation souvent difficile dans laquelle sont plongées les juridictions.

Ce budget permettra notamment de financer plusieurs grandes réformes en cours : la mise en œuvre de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, les 15 actions présentées par la garde des Sceaux le 11 septembre 2014 dans la perspective de la « Justice du 21^e siècle » ⁽¹⁾, le maintien d'un programme immobilier pénitentiaire ambitieux de construction et de réhabilitation, accompagné d'un renforcement des moyens alloués aux services d'insertion et de probation ou encore la conduite de grands projets informatiques qui permettront de dématérialiser les procédures.

Le présent avis porte, comme les années précédentes, sur la justice administrative et judiciaire, c'est-à-dire sur les crédits du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État » et sur ceux des programmes « Justice judiciaire », « Conseil supérieur de la magistrature » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice » de la mission « Justice ».

Votre rapporteur a décidé de consacrer, cette année, son avis à la réforme statutaire des personnels des greffes. Il avait en effet vivement regretté, l'année passée, que rien n'ait été fait pour revaloriser les rémunérations et le statut de ces personnels, qui jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement des juridictions. Il était indispensable que le Gouvernement adresse un message fort de reconnaissance de ces personnels, dont les tâches et les responsabilités n'ont cessé de s'accroître au cours des dernières décennies. Leur apport sera déterminant pour la mise en œuvre des mesures annoncées par la garde des Sceaux dans le cadre de la « Justice du 21^e siècle ».

(1) *Ministère de la Justice*, 15 actions pour la justice du quotidien. La justice du 21^e siècle. Le citoyen au cœur du service public de la Justice, septembre 2014.

Votre rapporteur se félicite que les négociations engagées par le ministère de la Justice avec les organisations syndicales, le ministère du Budget et le ministère de la Fonction publique ait abouti à la signature, le 15 juillet 2014, entre la garde des Sceaux et trois organisations syndicales d'un protocole d'accord sur les perspectives d'évolution statutaire des personnels des greffes.

Le présent avis, après avoir retracé l'évolution des crédits des programmes relevant de son champ, a pour objet d'analyser ce protocole et la revalorisation statutaire et indemnitaire qu'il opère et d'étudier les perspectives d'évolution des missions des personnels des greffes.

PREMIÈRE PARTIE : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE POUR 2015

Le présent avis porte, d'une part, sur les crédits du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État » et, d'autre part, sur ceux des programmes « Justice judiciaire », « Conseil supérieur de la magistrature » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice » de la mission « Justice ».

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »

Le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État » regroupe les moyens affectés au Conseil d'État, aux huit cours administratives d'appel, aux 42 tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Ce programme est doté, dans le cadre du présent projet de loi de finances, de **387,82 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 383,7 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une **augmentation de 0,23 % des autorisations d'engagement et de 2,2 % des crédits de paiement** par rapport à 2014.

Les crédits demandés pour dépenses de personnel pour 2015 sont de 318,67 millions d'euros (+ 2,7 % par rapport à 2014). Le plafond d'autorisation d'emplois est de 3 784 équivalents temps plein annuel travaillé. 35 emplois (14 magistrats et 21 agents de greffe et fonctionnaires) seront créés, dont 9 sont destinés à la CNDA et 26 aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs.

Les juridictions administratives (hors CNDA) ont été saisies de **219 732 affaires en 2013** (9 480 pour le Conseil d'État, 29 034 pour les cours administratives d'appel et 181 218 pour les tribunaux administratifs) et elles ont rendu 227 531 décisions (10 143 pour le Conseil d'État, 29 172 pour les cours administratives d'appel et 188 216 pour les tribunaux administratifs). La Cour nationale du droit d'asile a, pour sa part, été saisie de 34 752 recours et a rendu 38 540 décisions.

En 2013, les **délais prévisibles moyens de jugement**, qui se sont réduits de manière très significative au cours de la dernière décennie, ont légèrement augmenté par rapport à 2012 dans les tribunaux administratifs et dans les cours administratives d'appel et ont poursuivi leur baisse au Conseil d'État et surtout à la CNDA :

– le délai est de 9 mois et 25 jours devant les tribunaux administratifs (contre 9 mois et 28 jours en 2012 et 1 an, 7 mois et 21 jours en 2002) ;

– le délai est de 11 mois et 12 jours devant les cours administratives d’appel (contre 9 mois et 28 jours en 2012 et 2 ans, 10 mois et 18 jours en 2002) ;

– le délai est de 7 mois et 25 jours devant le Conseil d’État (contre 8 mois et 26 jours en 2012) ;

– le délai est de 6 mois et 24 jours à la CNDA (contre 8 mois et 7 jours en 2012 et 1 an, 3 mois et 9 jours en 2009).

II. L’ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA JUSTICE JUDICIAIRE

La mission « Justice » est dotée pour 2015 d’un budget de 9,239 milliards d’euros en autorisations d’engagement et de 7,939 milliards d’euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 21,9 % des autorisations d’engagement et de 2,3 % en crédits de paiement. L’augmentation importante des autorisations de paiement concerne le programme « Administration pénitentiaire »⁽¹⁾, qui ne relève pas du champ du présent avis.

Cette mission comporte six programmes⁽²⁾, dont trois sont étudiés par le présent avis :

- le programme « Justice judiciaire » ;
- le programme « Conseil supérieur de la magistrature » ;
- le programme « Conduite et pilotage de la justice ».

A. LE PROGRAMME « JUSTICE JUDICIAIRE »

Le programme « Justice judiciaire » regroupe les crédits nécessaires au fonctionnement de la justice civile, pénale, commerciale et sociale. Il concerne les magistrats et les agents des services judiciaires (fonctionnaires et contractuels), ainsi que les juges non professionnels bénévoles ou rémunérés à la vacation (juges consulaires, conseillers prud’hommes, assesseurs des tribunaux pour enfants, juges de proximité, etc.), assistants et agents de justice, déployés dans les juridictions judiciaires.

(1) *Le renouvellement des contrats de gestion déléguée concernant 25 établissements pénitentiaires implique l’ouverture de 1,5 milliard d’euros d’autorisations d’engagement en 2015 et 1 milliard d’euros seront engagés sur la période 2015-2017 pour le nouveau programme immobilier pénitentiaire.*

(2) *Les crédits des programmes « Administration pénitentiaire », « Protection judiciaire de la jeunesse » et « Accès au droit et à la justice » font l’objet d’autres avis de votre commission des Lois, dont les rapporteurs sont respectivement M. Guillaume Larrivé, Mme Nathalie Nieson et M. Jean-Michel Clément.*

Au 1^{er} janvier 2015, les juridictions de l'ordre judiciaire comprendront : la Cour de cassation, 36 cours d'appel et le tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que 836 juridictions du premier degré, dont 168 tribunaux de grande instance et tribunaux de première instance, 304 tribunaux d'instance, 3 tribunaux de police et 135 tribunaux de commerce, 9 tribunaux du travail ainsi que 2 greffes détachés, outre les tribunaux des affaires de sécurité sociale et les tribunaux paritaires des baux ruraux.

Après réévaluation de la situation de certaines villes fragilisées par la réforme de la carte judiciaire, la ministre de la Justice a estimé nécessaire de procéder à un ajustement. Il a ainsi été décidé de réimplanter, à compter du 1^{er} septembre 2014, des tribunaux de grande instance dans les villes de Saint-Gaudens, Saumur et Tulle, et de créer des chambres détachées à Dôle, Guingamp, Marmande et, à compter du 1^{er} janvier 2015, Millau.

1. L'évolution des crédits du programme

Avec une dotation de 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,07 milliards d'euros en crédits de paiement, le programme « Justice judiciaire » est en diminution de 0,54 % en autorisations d'engagement et de 10,11 % en crédits de paiement par rapport à 2014.

— L'action « **Traitement et jugement des contentieux civils** », qui recouvre les moyens humains et budgétaires des juridictions civiles, commerciales et sociales, **voit ses crédits diminuer de 2,3 %** pour s'établir à 928 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Cette action représente 30,8 % des crédits du programme.

— Les crédits de l'action « **Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales** » consacrée aux moyens humains et budgétaires des juridictions pénales, sont **réduits sur un an de 4 %** s'établissant à 961,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ; ils représentent 32 % des crédits du programme.

— Les crédits de l'action « **Cassation** », évalués à 58,5 millions d'euros, sont **stables** ; ils financent les rémunérations des magistrats, fonctionnaires et autres personnes affectées à la haute juridiction, ainsi que les frais de justice, les crédits de fonctionnement courant étant affectés à l'action « Soutien ».

— Les crédits de l'action « **Enregistrement des décisions judiciaires** », qui recouvre l'ensemble des moyens humains permettant le fonctionnement du casier judiciaire national ainsi que ses frais de justice, représentent 12,15 millions d'euros, en diminution de 0,5 %.

— Les crédits de l'action « **Soutien** » représentent 908,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 978 millions d'euros en crédits de paiement, soit 30,2 % des crédits du programme. Ils sont en diminution sur un an de 10,7 % en

autorisations d'engagement et en augmentation de 3,47 % en crédits de paiement. L'action recouvre l'ensemble des moyens humains et de fonctionnement de la direction des services judiciaires, mais également les moyens ne pouvant être rattachés aux deux autres actions (contentieux civil et contentieux pénal) : c'est notamment sur cette action que sont imputés les crédits d'investissement pour la réalisation et l'entretien des bâtiments judiciaires et la subvention pour charge de service public versée à l'École nationale de la magistrature.

— Les crédits de paiement de l'action « **Formation** », qui recouvre l'ensemble des moyens humains et budgétaires permettant d'assurer la formation initiale et continue des magistrats et fonctionnaires des greffes, augmentent légèrement (+ 1,4 %) sur un an pour s'établir à 111,5 millions d'euros.

La subvention pour charges de service public accordée à l'**École nationale de la magistrature** s'élève à 24,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une diminution de 7 % par rapport à 2013, alors que le nombre d'auditeurs de justice a augmenté de 23 % sur la même période. Le projet annuel de performances indique que cette réduction a été rendue possible par d'importantes mesures d'économie portant sur les dépenses de fonctionnement courant.

Les crédits consacrés à la formation dispensée à l'**École nationale des greffes** (ENG) sont évalués à 4,8 millions d'euros.

2. L'évolution des effectifs

Le plafond d'emplois est fixé, en 2015, à 31 641 équivalents temps plein annuel travaillé, soit une augmentation de 1 équivalent temps plein annuel travaillé par rapport au plafond d'emploi autorisé pour 2014.

En 2015, 94 créations d'emplois sont prévues. Elles devraient s'accompagner de mesures de redéploiement d'emplois rendues possibles par la mise en œuvre de Cassiopée (– 15 emplois), le déploiement du portail Chorus formulaire dédié aux frais de justice (– 15 emplois) et l'optimisation des services (– 15 emplois).

Ces créations d'emplois visent, selon le projet annuel de performances, prioritairement de soutenir les actions et réformes suivantes :

– la mise en œuvre des réformes décidées suite aux travaux relatifs à la Justice du 21^e siècle (22 greffiers) ;

– la mise en œuvre des réformes relatives à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines (40 magistrats) ;

– la poursuite de la mise en œuvre de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation, le soutien à l'activité des

juges des libertés et de la détention et la mise en œuvre de la loi renforçant le secret des sources des journalistes (8 magistrats) ;

- le renforcement du parquet national anti-fraude (1 magistrat) ;
- le soutien à l'activité juridictionnelle générale (6 magistrats).

B. LE PROGRAMME « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE »

Afin d'assurer au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) une pleine autonomie budgétaire, la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution a prévu qu'un programme spécifiquement dédié aux crédits affectés au CSM se substituerait à l'action correspondante du programme « Justice judiciaire ».

Pour 2015, le programme est doté en autorisations d'engagement de 3,65 millions d'euros et de 4,36 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement une baisse de 3,81 % et une hausse de 4,35 % par rapport à 2014.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 2,65 millions d'euros. Elles correspondent aux vacances des 22 membres du CSM (1,2 million d'euros) et à la rémunération des effectifs du secrétariat général du Conseil, qui s'élèvent à 22 équivalents temps plein annuel travaillé (contre 13 en 2010).

Le budget de fonctionnement du Conseil représente 992 810 euros en autorisations d'engagement et 1,7 million d'euros en crédits de paiement. Ces crédits recouvrent six catégories de dépenses :

- des dépenses de structure, à hauteur de 384 324 euros en autorisations d'engagement et 1,09 million d'euros en crédits de paiement, dont 706 000 euros de loyer et 258 000 euros de charges locatives et privatives liés au siège du CSM, situé à l'hôtel Moreau-Lequeu, boulevard Haussman, dans le 9^e arrondissement de Paris ;

- des dépenses d'activité de 424 607 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (travaux d'impression, frais de réception, frais de déplacement, fournitures de bureau, documentation et abonnements, etc.) ;

- des dépenses d'équipement pour un montant de 78 097 euros en autorisations d'engagement et de 73 762 en crédits de paiement (dépenses de carburant et d'entretien des véhicules du Conseil, achat et location de mobilier, etc.) ;

- des dépenses informatiques de 98 863 euros en autorisations d'engagement et 113 119 euros en crédits de paiement ;

- des dépenses de formation de 1 920 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– des dépenses liées à une subvention de 4 000 euros versée au réseau européen des conseils de justice.

C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »

Placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de la Justice, le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » a une double finalité : d'une part, il vient en appui des directions du ministère de la Justice pour les compétences d'intérêt commun qui méritent d'être mutualisées (l'action sociale, l'informatique, la statistique et les études, notamment) et, d'autre part, il regroupe les crédits nécessaires au fonctionnement des services centraux de la Chancellerie.

Ce programme représente 360,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (en diminution de 11,4 % par rapport en 2014) et 322,27 millions d'euros en crédits de paiement (en hausse de 2,54 % par rapport à 2014). Il comporte six actions ⁽¹⁾.

Les crédits de l'action « **Gestion de l'administration centrale** », qui finance l'activité des services d'administration centrale et des plates-formes interrégionales de services placées sous l'autorité du secrétaire général, regroupent près de la moitié des crédits du programme. Ils s'élèvent à 157 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 119,76 millions d'euros en crédits de paiement. Sur un an, les autorisations d'engagement diminuent de 21,5 % et les crédits de paiement augmentent de 12,57 %. Les dépenses les plus importantes sont liées aux frais de location et aux charges immobilières. Actuellement implantés sur 8 sites, les services centraux du ministère seront regroupés sur 3 sites début 2016. Un nouveau bâtiment situé dans le parc du Millénaire, dans le 19^e arrondissement de Paris, permettra d'accueillir les services du secrétariat général, de la direction des services judiciaires, de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les crédits de l'« **action sociale ministérielle** » représentent 35,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en augmentation de 1,2 % par rapport à 2014. Cette action regroupe les crédits en faveur de l'action sociale ministérielle (22,3 millions d'euros) ainsi que les rémunérations des agents qui concourent à la mise en œuvre des politiques d'action sociale. L'action sociale couvre notamment des dépenses liées à la protection sociale complémentaire, aux services médico-sociaux, à la restauration, à la Fondation d'Aguesseau, au logement social et à la petite enfance.

Le budget de l'« **action informatique ministérielle** », qui constitue le support budgétaire des crédits de la sous-direction de l'informatique et des

(1) État-major ; activité normative ; évaluation, contrôle, études et recherche ; gestion de l'administration centrale ; action informatique ministérielle ; action sociale ministérielle.

télécommunications, devrait atteindre 115,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 114,9 millions d'euros en crédits de paiement. Ils sont en diminution de 3,95 % en autorisations d'engagement et de 5,64 % en crédits de paiement par rapport à 2014. 23 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement seront consacrés aux dépenses de personnel. 92,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 91,9 millions d'euros en crédits de paiement à la maintenance des matériels et logiciels en service au sein du ministère de la Justice et au déploiement, à l'extension ou au lancement d'applications informatiques majeures, parmi lesquelles figurent notamment :

- PORTALIS, qui est la refonte du système d'information civil du ministère de la Justice et qui permettra de dématérialiser les démarches et les procédures entre les juridictions, les citoyens et les auxiliaires de justice ;

- ASTREA qui est la refonte du casier judiciaire, engagée en 2014 ;

- CASSIOPÉE, qui est le système d'information des juridictions de première instance pour leurs activités pénales, dont l'extension aux cours d'appel est prévue en 2015. En 2015, un suivi de la plainte en ligne sera mis en place, en relation avec les systèmes de traitement des procédures de forces de sécurité intérieure.

DEUXIÈME PARTIE : LA RÉFORME DU STATUT DES PERSONNELS DES GREFFES

Votre rapporteur pour avis avait souligné, dans son précédent avis, la nécessité pour le Gouvernement d'adresser un message fort de reconnaissance aux personnels des greffes des services judiciaires ⁽¹⁾, dont les tâches se sont accrues sans qu'une revalorisation de leur statut à la hauteur de ces responsabilités nouvelles n'ait été opérée. Cette revalorisation est d'autant plus indispensable que les greffiers en chef et les greffiers des services judiciaires seront appelés à jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre des 15 mesures annoncées par la garde des Sceaux le 11 septembre 2014 dans le cadre de son plan d'action sur la « Justice du 21^e siècle » ⁽²⁾.

Les dernières modifications statutaires significatives concernant les corps des greffiers en chef et des greffiers des services judiciaires dataient de plus de dix ans (2003). Une revalorisation était nécessaire et attendue, compte tenu de l'évolution de leurs métiers et de l'alourdissement de leurs tâches (I).

Après plusieurs mois de négociation et dans un contexte marqué une importante mobilisation sociale des personnels des greffes, la garde des Sceaux et trois organisations syndicales ont signé, le 15 juillet 2014, un protocole d'accord sur les perspectives d'évolution statutaire des personnels des greffes. Ce protocole opère une revalorisation statutaire et indiciariaire significative des personnels des greffes (II), qui s'inscrit dans le cadre d'une réflexion sur l'évolution des métiers et des missions du greffe (III).

I. UNE REVALORISATION NÉCESSAIRE ET ATTENDUE

La justice judiciaire est assimilée par beaucoup aux magistrats, comme l'école est réduite à ses professeurs. Les personnels des greffes jouent pourtant un rôle essentiel au sein de l'institution judiciaire et sont indispensables au fonctionnement de la justice (A). Leurs statuts n'avaient pas été mis en adéquation avec l'évolution de leurs missions, qui se sont alourdies au fil des années (B).

A. UN RÔLE ESSENTIEL AU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

Le terme « greffe » vient du latin *graphium* et du vieux français « grefe », qui désignaient le poinçon à écrire. De la signification du poinçon à écrire, on est

(1) *Le présent avis ne porte pas sur les greffiers des juridictions administratives, qui appartiennent à un corps du ministère de l'Intérieur et dont la gestion est assurée par le Conseil d'État.*

(2) *Ministère de la Justice, 15 actions pour la justice du quotidien. La justice du 21^e siècle. Le citoyen au cœur du service public de la Justice, septembre 2014.*

passé à celle du lieu où l'on écrit et où l'on conserve ce qui est écrit⁽¹⁾. Aujourd'hui, le greffe désigne à la fois le lieu d'une juridiction où sont déposés les minutes des jugements et les actes de procédure et où se font certaines déclarations et dépôts, et l'ensemble des services et des personnels des juridictions permettant aux magistrats d'assurer leurs fonctions juridictionnelles.

Jusqu'à la **loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes des juridictions civiles et pénales**, entrée en application le 1^{er} janvier 1967, les greffiers étaient **titulaires d'un office** et disposaient d'un « droit de présentation » de leur successeur. Créés sous le règne de Philippe IV le Bel, les greffes des juridictions royales constituaient, depuis l'Ancien régime, des charges. Sous la Révolution, les offices des greffiers furent supprimés par le décret du 29 janvier-29 mars 1791 et les greffiers furent nommés par le Gouvernement⁽²⁾. Le caractère patrimonial des offices fut cependant rétabli par la loi du 28 avril 1816 sur les finances. C'est la loi du 30 novembre 1965 précitée qui a supprimé les offices des greffiers (qui ont perdu leur droit de présentation moyennant une indemnisation) et fait de ces derniers des fonctionnaires de l'État (à l'exception des greffiers des tribunaux de commerce). La fonctionnarisation s'est achevée, au terme d'une période transitoire d'une dizaine d'années au cours de laquelle ont coexisté dans les greffes des fonctionnaires des greffes et des officiers publics et ministériels, le 1^{er} janvier 1978.

Aujourd'hui, les personnels des greffes recouvrent trois catégories de fonctionnaires :

– les **greffiers en chef des services judiciaires**, qui appartiennent à un corps spécifique, de catégorie A, dont le statut particulier est fixé par le décret n° 92-413 du 30 avril 1992 modifié portant statut particulier des greffiers en chef des services judiciaires ;

– les **greffiers des services judiciaires**, qui appartiennent à un corps distinct, de catégorie B, régi par le décret n° 2003-466 du 30 mai 2003 modifié portant statut particulier des greffiers des services judiciaires ;

– les **personnels relevant des corps communs du ministère de la Justice** : secrétaires administratifs (catégorie B), adjoints administratifs (catégorie C) et adjoints techniques (catégorie C).

Au 30 juin 2014, les effectifs réels des greffiers en chef étaient de 1 792 et ceux des greffiers des services judiciaires de 9 311. Les deux corps sont fortement féminisés : celui des greffiers en chef compte 78,4 % de femmes et celui des greffiers 87,6 %.

(1) *Littré*, Dictionnaire de la langue française, 1882, v. *Greffe*.

(2) *Sur l'évolution historique du greffe, v. notamment N. Tihal « Greffe », Répertoire Dalloz de procédure civile, juin 2013, et la bibliographie citée.*

B. DES STATUTS QUI N'ÉTAIENT PLUS EN ADÉQUATION AVEC LES MISSIONS EXERCÉES

Les missions des personnels des greffes ont considérablement évolué au cours des dernières décennies ⁽¹⁾, sans que leurs statuts n'aient été suffisamment adaptés en conséquence.

1. Les missions des personnels des greffes

Les **greffiers en chef des services judiciaires** ont vocation à exercer des fonctions administratives de direction, d'encadrement et de gestion dans les juridictions, ainsi des fonctions d'enseignement professionnel.

Les fonctions de direction peuvent s'exercer notamment à la direction d'un greffe ou d'un service administratif régional ainsi qu'à l'École nationale des greffes. Les fonctions de gestion peuvent comprendre notamment la gestion des personnels, des moyens matériels, financière et budgétaire, de l'informatique, de la formation et la coordination de ces différentes fonctions dans les services administratifs régionaux.

Les attributions des greffiers en chef ne se limitent plus à la seule assistance du magistrat et à l'authentification des actes. Les greffiers en chef se sont en effet vus confier des tâches non juridictionnelles auparavant exercées par les magistrats, en particulier par la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (réception des déclarations conjointes des parents aux fins d'exercice en commun de l'autorité parentale, vérification annuelle du compte de gestion du tuteur, déclaration d'acceptation de la succession à concurrence de l'actif net, etc.).

Les greffiers en chef sont recrutés par concours externe (niveau bac + 3), par concours interne (4 ans de service public) et au choix après inscription sur une liste d'aptitude (sous condition d'être âgé de 40 ans au moins de compter 9 ans de service public dont 5 ans en catégorie B). Ces concours sont très sélectifs ⁽²⁾. Les greffiers en chef stagiaires recrutés par concours suivant une formation à l'École nationale des greffes, située à Dijon, d'une durée initiale de 12 mois, qui a été portée à 18 mois. Ceux qui sont recrutés au choix et par voie de détachement suivent une formation de 12 mois. Une formation continue obligatoire de 10 jours par an pendant les 5 premières années d'exercice a été instituée.

Les **greffiers des services judiciaires** sont des techniciens de la procédure. Ils assistent le juge dans les actes de sa juridiction et authentifient les actes juridictionnels. Ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires selon

(1) V. P. Delmas-Goyon, Le juge du 21^e siècle. Un citoyen acteur, une équipe de justice, *La Documentation française*, décembre 2013, annexe 4, « Missions et statuts des personnels des greffes ».

(2) En 2013, au concours externe de greffiers en chef, le taux de réussite était de 4 % (38 admis sur 943 candidats présents) sans la liste complémentaire et de 11,2 % en incluant celle-ci. Au concours interne, la même année, le taux de réussite est de 6,5 % sans la liste complémentaire et de 12,8 % en l'incluant.

les indications des magistrats. Ils assistent le magistrat dans la mise en état des dossiers et les recherches documentaires. Ils exercent des fonctions d'accueil et d'information du public, en juridiction ou à l'extérieur de celles-ci, dans les maisons de la justice et du droit par exemple. Ils peuvent exercer des activités d'enseignement professionnel.

Les greffiers du premier grade (le grade sommital) exercent aussi des fonctions d'encadrement en qualité de chef de greffe. Les greffiers peuvent également exercer des fonctions d'adjoint au chef de greffe ou de chef de service. Ils accomplissent les actes de gestion qui s'attachent à ces fonctions.

Les greffiers sont recrutés par concours externe (niveau bac + 2), par concours interne (sous condition de 4 années de service public) et par examen professionnel (sous condition de 9 ans de service public dont 3 ans dans les services judiciaires). Ces concours sont également très sélectifs⁽¹⁾. L'accès au choix a été supprimé.

Les **secrétaires administratifs** ne sont pas un corps spécifique aux greffes. Ils sont, en principe, chargés de tâches administratives d'application. Ils exercent notamment des tâches administratives dans les domaines relevant de la gestion : ressources humaines, logistique, finance ou comptabilité. Ils peuvent aussi se voir confier des tâches de rédaction et être chargés de l'animation d'une équipe. Dans les juridictions les plus importantes, ils sont souvent affectés à la cellule de gestion budgétaire, à la régie, au secrétariat d'un chef de juridiction ou d'un directeur de greffe, au service des archives, à la gestion administrative du service des scellés ou encore au bureau d'aide juridictionnelle. Ils sont habilités à procéder à la certification de mémoires des frais de justice. En matière de tutelle, ils sont chargés de la pré-vérification des comptes. Dans les parquets, ils peuvent être affectés aux services civils et assurer le suivi des dossiers relatifs à la politique associative et à la politique de la ville.

Il n'est cependant pas rare, compte tenu du manque d'effectifs de greffiers, qu'un secrétaire administratif « fasse fonction de » greffier. Les « faisant fonction » seraient, selon les estimations de la direction des services judiciaires, au nombre de 1 800⁽²⁾.

Les **adjoints administratifs** ne relèvent pas, eux non plus, d'un corps spécifique aux greffes. Ils apportent une contribution importante au fonctionnement des différents services de greffe. Ils peuvent être, à titre exceptionnel et temporaire, et après avoir prêté serment, être chargés d'assister les magistrats à l'audience, de dresser les actes de greffe, notes et procès-verbaux⁽³⁾.

(1) En 2014, au concours externe de greffiers, il y a eu 245 admis sur liste principale sur 2 247 candidats présents, soit un taux de réussite de 10,9 % (qui passe cependant à 27,3 % si l'on inclut les 368 candidats admis sur liste complémentaire. La même année, au concours interne, le taux de réussite était de 20,6 %.

(2) V. P. Delmas-Goyon, précité, p. 116.

(3) Art. R. 123-14 du code de l'organisation judiciaire.

Les adjoints techniques de 2^e classe sont chargés de l'exécution de travaux ouvriers ou techniques. Les adjoints techniques de 1^{re} classe sont chargés de l'exécution de travaux ouvriers ou techniques exigeant une qualification professionnelle. Plusieurs des personnes auditionnées ont souligné la spécificité de cette filière technique et que la diminution du nombre de ces adjoints soulevait de plus en plus de difficultés matérielles au sein des juridictions, ces tâches ne pouvant être accomplies par les adjoints administratifs.

2. Des statuts insuffisamment revalorisés au regard de l'évolution des métiers exercés

Les dernières modifications statutaires significatives pour les corps des greffiers en chef et des greffiers datent de 2003.

La réforme a organisé la carrière des greffiers en chef en deux grades (le 2^e grade est le grade de base et le 1^{er} grade le grade sommital) avec des emplois fonctionnels. Le 1^{er} grade comporte des emplois hors hiérarchie de 1^{re} et de 2^e catégories pour les agents qui exercent des responsabilités particulières. La grille indiciaire est la suivante :

RÉMUNÉRATION DES GREFFIERS EN CHEF

	Indice brut		Indice majoré		Traitement brut mensuel (€)		Indemnité brute mensuelle (€)		Traitement + indemnités bruts mensuels (€)	
	2004	2014	2004	2014	2004	2014	2004	2014	2004	2014
Début de carrière	390	390	356	357	1 557,30	1 653,01	456,88	509,95	2 014,18	2 162,97
Milieu de carrière	759	759	625	626	2 734,03	2 898,56	615,92	685,02	3 349,95	3 583,58
Fin de Carrière	HEA III	HEA III	962	963	4 208,21	4 458,97	764,63	851,05	4 972,84	5 310,02

Source : Ministère de la Justice – direction des services judiciaires

Une proposition de fusion du corps des greffiers en chef avec celui des attachés d'administration du ministère de la Justice n'a pas abouti. La création d'un corps interministériel d'attachés d'administration à gestion interministérielle est en effet apparue à plusieurs organisations syndicales comme une menace pour la spécificité judiciaire des greffiers en chef.

S'agissant des greffiers des services judiciaires, la réforme de 2003 a fait accéder les greffiers au classement intermédiaire dit « CII » (grille indiciaire plus favorable que la grille B type). En contrepartie, le niveau de leur recrutement a été élevé du niveau IV (baccalauréat) au niveau III (baccalauréat + 2) et leur formation initiale allongée de 12 à 18 mois. Leur grille indiciaire est la suivante :

RÉMUNÉRATION DES GREFFIERS

	Indice brut		Indice majoré		Traitement brut mensuel (€)		Indemnité brute mensuelle (€)		Traitement + Indemnité bruts mensuels (€)	
	2004	2014	2004	2014	2004	2014	2004	2014	2004	2014
Début de carrière	322	322	307	314	1 342,95	1 453,91	359,63	404,80	1 702,59	1 858,71
Milieu de carrière	541	541	459	460	2 007,87	2 129,93	390,87	404,80	2 398,73	2 534,73
Fin de Carrière	638	638	533	534	2 331,58	2 472,58	421,21	470,44	2 752,78	2 943,02

Source : Ministère de la Justice – direction des services judiciaires

Conformément à la politique de fusion des corps et de la réduction du nombre des statuts particuliers, le ministère de la Justice a présenté, en 2009 et 2010, un projet de fusion du corps des greffiers des services judiciaires avec celui du corps des secrétaires administratifs du ministère de la Justice, dans le cadre du nouvel espace statutaire (NES) de la catégorie B. Ce rapprochement prévoyait notamment le recrutement de greffiers directement au 2^e grade du NES, la possibilité pour les secrétaires administratifs d'accéder aux fonctions de greffiers après une sélection et une formation à l'École nationale des greffes et la création d'un grade fonctionnel permettant à 15 à 20 % du corps des greffiers d'accéder à une rémunération plus élevée (indice brut sommital passant de 678 à 712).

Ce projet n'a pas abouti, car il a été perçu comme remettant en cause l'identité du métier de greffier. Il a en outre été considéré que la nouvelle grille indiciaire ne donnait pas de véritable gain, compte tenu de l'allongement de carrière qu'elle impliquait et que le grade fonctionnel ne constituait pas, pour les greffiers, une contrepartie suffisante à l'intégration dans le NES.

En 2011, un projet d'intégration des greffiers dans le NES a également été présenté par le ministère de la Justice, mais n'a pas abouti, faute de consensus des organisations syndicales représentatives à ce sujet. Seuls les secrétaires administratifs du ministère de la Justice ont été intégrés. Les greffiers relèvent

donc de l'un des corps de catégorie B n'ayant pas bénéficié de la revalorisation générale opérée ces dernières années pour tous les corps de cette catégorie.

II. LE PROTOCOLE D'ACCORD DU 15 JUILLET 2014

La garde des Sceaux, consciente de l'injustice de la situation des personnels des greffes, a, dès 2012, exprimé son souhait que de nouvelles propositions d'évolutions statutaires soient étudiées, en indiquant que ces évolutions statutaires devaient s'effectuer à l'aune d'une réflexion sur les métiers du greffe⁽¹⁾. Interrogée à ce sujet par votre rapporteur pour avis, lors de l'examen du projet de loi de finances⁽²⁾ et lors des questions au Gouvernement⁽³⁾, la garde des Sceaux a confirmé son intention d'avancer sur ce dossier, afin de « traduire la reconnaissance de ces fonctionnaires exceptionnels ».

Un cadre de négociation sur la revalorisation statutaire et indiciaire des personnels de greffe a été signé le 26 mai 2014 avec les cinq organisations syndicales représentatives :

- l'Union nationale des syndicats autonomes des services judiciaires (UNSA services judiciaires) ;
- le syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires ;
- C.Justice - syndicat national des personnels administratifs et techniques du ministère de la Justice et autres ;
- le syndicat des greffiers de France – Force ouvrière ;
- la CFDT-INTERCO Justice.

Après plusieurs mois, les négociations ont abouti à la signature, par la garde des Sceaux et trois de ces organisations syndicales (UNSA services judiciaires, C.Justice et le Syndicat des greffiers de France – Force ouvrière) du protocole d'accord sur les perspectives d'évolution statutaire des personnels des greffes.

Ce protocole prévoit une réforme ambitieuse du statut des greffiers en chef et des greffiers, qui se traduira par l'adoption de nouveaux décrets statutaires, qui devraient entrer en vigueur au second semestre 2015.

Ce protocole d'accord confirme la spécificité des métiers de greffiers en chef et de greffiers des services judiciaires, qui bénéficieront de grilles distinctes de celles des autres corps de fonctionnaires. Celles-ci font partie de l'accord signé,

(1) V. réponse du ministère de la Justice, JO AN du 18 juin 2013, p. 6457.

(2) Compte-rendu de la commission élargie du 24 octobre 2013.

(3) JO AN, séance du 30 avril 2014, p. 2760.

auquel elles sont annexées. Les évolutions statutaires prévues ouvrent de nouvelles perspectives de carrières aux membres de ces deux corps.

Aux termes du protocole, ses objectifs principaux sont :

– de maintenir un corps de direction spécifique et revalorisé à la direction des services judiciaires ;

– de revaloriser le métier du greffier des services judiciaires en étendant ses missions dans les domaines de l’assistance renforcée du magistrat, de l’encadrement technique et de proximité ainsi que de l’accueil du justiciable ;

– de faciliter au corps des greffiers des adjoints administratifs affectés dans les services judiciaires.

A. LE NOUVEAU STATUT DES DIRECTEURS DE GREFFE

Le corps des greffiers en chef change de dénomination et deviendra le **corps de directeur de greffe des services judiciaires**, afin de mieux reconnaître les fonctions d’encadrement et de gestionnaire exercés par les greffiers en chef et de mieux définir leurs missions. Corps de direction, ses missions seront clairement recentrées sur l’encadrement supérieur au sein des structures les plus importantes où les compétences managériales sont les plus utiles. Les directeurs de greffe pourront en outre assurer des fonctions de contrôle et d’expertise supérieure, par exemple à l’Inspection générale des services judiciaires (IGSJ).

La grille indiciaire du corps des directeurs de greffe sera revalorisée. La nouvelle grille reprendra la grille indiciaire actuelle des greffiers en chef (2 grades) avec un pied de grille revalorisé (IB 404) et la création d’un 3^e grade comportant six échelons (IB de départ : 759 – IB terminal : 1015) puis à un échelon spécial doté de l’indice HEA (hors échelle A). La création de ce 3^e grade a pour objectif de permettre un parcours professionnel plus attractif pour les directeurs de greffe hors statut d’emploi et de favoriser la mobilité fonctionnelle. En outre, ce grade doit permettre la constitution d’un vivier de directeurs de greffe ayant vocation à accéder aux plus hautes responsabilités correspondant aux emplois fonctionnels du 1^{er} groupe du statut d’emploi.

Un **statut d’emploi de directeur de greffe fonctionnel** sera créé pour les postes aux plus grandes responsabilités. Ce statut d’emploi, qui devrait concerner 10 % des effectifs du corps, a pour objectif de valoriser les compétences des directeurs de greffe les plus expérimentés et de reconnaître le niveau élevé de responsabilité de ces directeurs. Cette reconnaissance se traduira par un régime indemnitaire spécifique. Ce statut d’emploi comprendra deux groupes. L’indice sommital supérieur sera hors échelle lettre B *bis*.

En matière de recrutement, un **3^e concours** sera introduit afin de diversifier les profils des candidats. Il sera ouvert aux candidats justifiant de

l'exercice pendant une durée de cinq ans d'une ou plusieurs activités professionnelles, d'un ou plusieurs mandats de membres d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou plusieurs activités en qualité de responsable, y compris bénévole, d'une association.

B. LE NOUVEAU STATUT DES GREFFIERS

Le métier de greffier des services judiciaires est redéfini en **étendant les missions des greffiers** dans les domaines de l'assistance renforcée du magistrat, avec la mise en place d'équipes de greffe autour du magistrat, de l'encadrement technique et de proximité ainsi que de l'accueil des justiciables (v. *infra*, III). Leur rôle de techniciens de la procédure sera expressément reconnu.

La **grille indiciaire des greffiers** est revalorisée pour tenir compte de leur niveau de recrutement, de leur qualification et de leurs nouvelles responsabilités. Elle est revalorisée en deux grades, avec un indice brut sommital à 690 contingenté.

En outre, des **statuts d'emplois de directeurs fonctionnels** en deux groupes, à hauteur de 10 % de l'effectif du corps à terme, seront créés pour les emplois à plus forte responsabilité, dont l'un permet d'accéder à l'indice brut 725.

La nouvelle grille indiciaire permettra plus largement à 2 000 greffiers qui plafonnent actuellement aux derniers échelons du dernier grade de bénéficier sans autre formalité d'une revalorisation conséquente. De même, les greffiers en début de carrière bénéficieront de grilles supérieures aux autres fonctionnaires de catégorie B.

Une prime exceptionnelle de 100 euros nets est également attribuée aux greffiers des services judiciaires, à verser, aux termes du protocole, le 30 octobre 2014.

C. LES MESURES CONCERNANT LES FONCTIONNAIRES DES CORPS COMMUNS

Le ministère de la Justice s'engage dans le protocole à poursuivre la valorisation de la fonction administrative en augmentant le nombre de secrétaires administratifs affectés dans les services judiciaires par la voie du recrutement et de la promotion interne.

L'intégration des adjoints administratifs « faisant fonction » de greffiers dans le corps des greffiers sera accélérée sur une période de 5 ans. Le ministère de la Justice s'est engagé à offrir un nombre substantiel de postes à cet examen professionnel et à ce que les greffiers ainsi recrutés soient affectés dans une juridiction située dans un secteur géographique de proximité.

Enfin, une prime exceptionnelle de 140 euros nets est attribuée aux adjoints administratifs et techniques ainsi qu'aux secrétaires administratifs, à verser au 30 octobre 2014.

En année pleine, le coût des mesures catégorielles relatives aux personnels des greffes est estimé, dans le projet annuel de performance ⁽¹⁾, à 6,18 millions d'euros pour la réforme statutaire de la filière greffe et à 900 000 euros pour les mesures indemnitaires relatives aux greffiers.

III. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES MISSIONS DES GREFFIERS : VERS UN « GREFFIER JURIDICTIONNEL » ?

Le protocole du 15 juillet 2014 représente, aux yeux de votre rapporteur pour avis, une avancée importante, mais qui ne peut qu'être une étape, et non un point d'arrivée. La revalorisation statutaire et indemnitaire que le protocole prévoit s'inscrit en effet dans une réflexion plus large, relative à la Justice du 21^e siècle et à l'avenir des missions des greffiers, qui seront nécessairement appelées à évoluer.

L'avenir des missions des greffiers en chef et des greffiers a constitué l'un des sujets ayant été abordé lors des travaux sur la Justice du 21^e siècle. Les rapports des groupes de travail présidés par MM. Didier Marshall et Pierre Delmas-Goyon ⁽²⁾ ont ainsi formulé plusieurs propositions sur ce point.

Le rapport Delmas-Goyon a proposé de créer un véritable « greffier juridictionnel », qui apparaît comme une perspective de long terme (A). À plus court terme, le rôle des greffiers sera prochainement renforcé en matière d'accueil unique du justiciable et d'assistance du magistrat (B).

Ces deux voies – qui ne sont en rien incompatibles – partagent le même objectif : renforcer le « tandem greffier-magistrat », dont la bonne entente est indispensable au bon fonctionnement de la justice. À cet égard, votre rapporteur pour avis recommande de **développer les formations communes aux auditeurs de justice en cours de formation à l'École nationale de la magistrature et aux élèves de l'École nationale des greffes** : c'est en développant dès la formation une culture professionnelle commune que l'on parviendra à créer un véritable esprit d'équipe au sein des juridictions, au service de la justice et des justiciables.

A. LES PROPOSITIONS TENDANT À LA CRÉATION D'UN « GREFFIER JURIDICTIONNEL »

Le rapport Delmas-Goyon, en particulier, a approfondi ce que pourrait signifier la création d'un véritable « greffier juridictionnel », auquel certaines des

(1) *Projet annuel de performance de la mission « Justice », p. 49.*

(2) *V. P. Delmas-Goyon, Le juge du 21^e siècle. Un citoyen acteur, une équipe de justice, La Documentation française, décembre 2013, en particulier p. 101 et s.*

compétences actuellement exercées par les magistrats pourraient être transférées. Le but est de permettre au magistrat de se recentrer sur la prise de décision et sur le suivi des affaires les plus complexes.

Le rapport distingue des compétences actuelles du greffier, qu'il propose de renforcer, et des compétences nouvelles qui pourraient être transférées au greffier juridictionnel.

1. Des compétences actuelles à renforcer

S'agissant des compétences actuelles du greffe à renforcer, le rapport mentionne notamment :

En matière civile

– une compétence propre pour la mise en état des affaires civiles, incluant la délivrance des injonctions de conclure et des ordonnances de clôture (avec recours possible devant le juge dans ce dernier cas) ;

– la possibilité pour le greffier juridictionnel de relever d'office les irrecevabilités manifestes et d'en aviser les parties en les invitant à régulariser dans la mesure du possible. À défaut, le greffier juridictionnel pourrait rendre une ordonnance d'irrecevabilité ;

– la possibilité de soulever d'office également l'incompétence territoriale, sauf dans les litiges entre commerçants. Il indiquerait alors aux parties la juridiction qui lui paraît compétente ;

– le greffier juridictionnel pourrait ordonner des mesures d'instruction avec l'accord des parties ;

– dans les litiges familiaux, hors consentement mutuel, le greffier juridictionnel aurait pour mission de procéder à un entretien préalable des parties assistées de leurs conseils.

En matière pénale

– le greffier juridictionnel pourrait, sur les directives spécifiques suivre les enquêtes et entretenir à cet effet un dialogue approprié avec les enquêteurs. Il pourrait donc signer des soit-transmis, faire effectuer des enquêtes et recherches complémentaires sur la personnalité des prévenus, ainsi que sur l'identification et l'audition des victimes avant l'audience.

Il pourrait aussi, notamment dans le cadre d'un bureau de l'exécution des peines (BEX), notifier leurs obligations aux personnes condamnées et leur délivrer les informations requises pour la régularité de la procédure (en lieu et place du président d'audience).

En matière civile et pénale

Afin de renforcer l'aide à la décision du magistrat, le greffier juridictionnel pourrait assister au délibéré, l'aide à la rédaction d'une décision étant évidemment facilitée par la connaissance précise des raisons qui ont guidé les choix des juges.

Afin qu'il soit statutairement et fonctionnellement assuré du cadre précis dans lequel il agit lorsqu'il intervient dans une fonction d'assistance du magistrat, l'organisation des services devrait être structurée. Cette structuration précisant les attributions et les limites du rôle de chacun devra résulter d'écrits validés par le magistrat et par le greffier en chef responsables du service. Ces écrits seraient accessibles à tous les membres de l'équipe.

2. Des compétences à transférer

Parmi les compétences nouvelles qui seraient susceptibles d'être transférées au greffier juridictionnel, le rapport Delmas-Goyon mentionne :

- une compétence générale propre pour l'homologation en matière gracieuse ;

- une compétence propre en matière gracieuse dans divers domaines : déclaration d'absence, reconstitution d'actes détruits, envois en possession en matière successorale, demandes visant à rendre exécutoire la décision non frappée de recours du bâtonnier en matière de contestation d'honoraires, etc. ;

- une compétence propre pour le prononcé du divorce par consentement mutuel ;

- des compétences propres dans les domaines suivants : demandes de rectification d'erreurs matérielles non contestées ; recueil du consentement en matière de procréation médicalement assistée ; vérification des comptes de tutelles, etc. ;

- une compétence déléguée en matière d'injonctions de payer.

La proposition relative au prononcé du divorce par consentement mutuel a particulièrement retenu l'attention et suscité de nombreuses réactions. Quel que soit le jugement que l'on porte sur l'opportunité ou non d'un tel transfert, il est dommage que le débat sur le greffier juridictionnel, qui est important, ait été quelque peu occulté par cette seule proposition.

B. LES EXPÉRIMENTATIONS RELATIVES À L'ASSISTANCE RENFORCÉE DU MAGISTRAT ET À L'ACCUEIL UNIQUE DES JUSTICIABLES

Certaines des 15 actions présentées par la garde des Sceaux le 11 septembre 2014 dans la perspective de la « Justice du 21^e siècle »⁽¹⁾ concernent tout particulièrement les greffiers. Tel est le cas de l'expérimentation relative à l'assistance au magistrat et de celle relative à l'accueil unique des justiciables.

1. L'assistance au magistrat

Cette expérimentation a fait l'objet d'une circulaire de la garde des Sceaux en date du 8 octobre 2014⁽²⁾. Son objectif est l'assistance du magistrat, pour lui permettre de se recentrer sur ses tâches juridictionnelles, afin d'accroître la qualité et l'efficacité du service rendu.

Cette expérimentation portera sur l'assistance des magistrats du ministère public. Elle laissera une large place aux juridictions choisies comme sites d'expérimentation dans la définition de sa mise en œuvre. Les juridictions retenues sont les tribunaux de grande instance d'Amiens, de Soissons, de Rennes, de Saint-Malo, de Chartres et de Nanterre.

L'expérimentation débutera à compter du quatrième trimestre 2014 et son bilan définitif sera dressé fin 2015.

Les missions qui pourraient être confiées au greffier assistant de magistrats sont notamment :

– l'assistance dans le cadre du traitement en temps réel (TTR) : traitement des demandes d'autorisations des réquisitions reçues par mail, sur la base d'instructions du procureur ; préparation d'un dossier sur la personnalité des prévenus (casier judiciaire, précédents Cassiopée, copies des jugements rendus, etc.) afin d'individualiser l'orientation pénale ; établissement des requêtes adressées au juge des libertés et de la détention aux fins de perquisition, d'interceptions de conversations téléphoniques et d'autorisation d'audition de témoin anonyme, etc. ;

– gestion du bureau des enquêtes : sous les directives spécifiques ou permanentes du procureur de la République, suivi administratif des enquêtes, notamment par un contrôle des retours d'actes sollicités par les enquêtes ;

– aide à la décision ou à la rédaction ;

– gestion du service de l'entraide pénale internationale ;

– recherches jurisprudentielles ou doctrinales et veille juridique ;

(1) *Ministère de la Justice*, 15 actions pour la justice du quotidien. La justice du 21^e siècle. Le citoyen au cœur du service public de la Justice, septembre 2014.

(2) *Circulaire SJ-14-286-DACG-RHG2/08.10.2014 – Expérimentation de « l'assistance des magistrats »*.

– assistance des magistrats du parquet dans leurs missions de représentation et de participation à l’élaboration des politiques publiques (préparation des réunions, compte rendu, gestion documentaire, etc.).

La circulaire insiste sur la nécessité de destiner ces emplois à des greffiers ayant une expérience professionnelle variée et témoignant des qualités attendues pour l’exercice de cette fonction. Elle invite à privilégier le volontariat et l’intérêt pour ces nouvelles missions. Des renforts en effectifs sont prévus pour favoriser la réussite de cette expérimentation. Votre rapporteur pour avis approuve ces dispositions, qui tiennent compte de l’échec de l’expérimentation relative aux greffiers assistants renforcés du magistrat (GARM) qui avait été mise en place par une circulaire du 14 mai 2003 dans 14 juridictions pilotes et qui n’a pas eu de suites, notamment parce que le corps des greffiers n’avait pas été renforcé à cette fin.

Un plan de formation spécifique sera élaboré par l’École nationale des greffes, en collaboration avec l’École nationale de la magistrature entre décembre 2014 et février 2015.

Des rapports d’étape seront élaborés et des bilans définitifs établis au plus tard le 15 septembre 2015. Le comité de pilotage national appréciera les résultats à la fin de l’année 2015.

2. L’accueil unique du justiciable

Une seconde expérimentation concernera l’accueil unique du justiciable. Elle fait l’objet d’une circulaire de la garde des Sceaux du 8 octobre 2014 ⁽¹⁾. Son objectif est de permettre aux justiciables de pouvoir effectuer ses démarches depuis n’importe quelle juridiction du territoire, même s’il ne s’agit pas de la juridiction compétente.

Les juridictions retenues pour effectuer cette expérimentation sont situées sur le ressort de cinq tribunaux de grande instance (Bobigny, Brest, Dunkerque, Privas et Saint-Denis-de-La-Réunion).

L’expérimentation connaîtra deux phases.

La première consistera à impulser des actions d’amélioration de la qualité de l’accueil, en permettant au justiciable d’avoir accès à une information générale sur les procédures judiciaires de qualité ainsi qu’à une information individualisée renforcée.

La seconde phase doit permettre à terme l’accomplissement d’actes relevant aujourd’hui de la compétence d’une juridiction par le greffe d’une autre juridiction.

(1) Circulaire SJ-14-285-DACG-RHG2/08.10.2014 – Expérimentation d’un accueil unique des justiciables.

Pour cette expérimentation également, des renforts en effectifs sont prévus. Un greffier placé sera alloué à chaque cour d'appel concernée par l'expérimentation. Des moyens supplémentaires pourront également être affectés, au fur et à mesure de la mise en œuvre et de la montée en charge du dispositif.

Une formation spécifique sera organisée par l'École nationale des greffes.

Un suivi et une évaluation de l'expérimentation, similaire à celui prévu pour l'expérimentation relative à l'assistance au magistrat, seront mis en place.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 23 octobre 2014, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les crédits de la mission « Justice » pour 2015.

M. le président Gilles Carrez. Madame la garde des sceaux, mes chers collègues, Jean-Jacques Urvoas et moi-même sommes heureux de vous accueillir au sein de cette commission élargie pour examiner les crédits de la Mission « Justice ».

Je rappelle les règles qui s'appliquent aux commissions élargies afin de permettre un échange aussi interactif que possible.

Je commencerai par donner la parole aux rapporteurs, chacun d'entre eux disposant de cinq minutes. Il vous reviendra ensuite de leur répondre, madame la garde des sceaux. Puis je donnerai la parole aux orateurs des groupes ainsi qu'aux autres députés qui le souhaitent pour une intervention limitée à deux minutes.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. La commission des lois a désigné quatre rapporteurs pour avis sur les crédits de la Mission « Justice » qui constitue son cœur de métier. Chacun d'eux a choisi un thème pour illustrer les politiques publiques conduites grâce à ces crédits.

Ainsi, Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur pour la justice administrative et judiciaire, revient dans son avis sur le mouvement des greffiers et sur les solutions qui ont été trouvées pour réformer le statut de ces personnels qui sont un rouage essentiel de l'institution judiciaire. Je tiens, comme l'a fait la garde des Sceaux, à saluer l'esprit de service public dont ils ont fait la preuve, lors de leur mouvement de revendication, en évitant au maximum de perturber le fonctionnement des juridictions.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur pour l'accès au droit et à la justice, a porté son attention sur l'accès au droit qui apparaît comme une nécessité dans une société de plus en plus complexe. Cette question est également abordée dans le cadre de la réforme des professions juridiques réglementées à laquelle nous travaillons avec le ministère de la justice.

Mme Nathalie Nieson, rapporteur pour la protection judiciaire de la jeunesse, a choisi d'évoquer les jeunes filles auteures d'infractions dont la prise en charge s'avère délicate en dépit du faible nombre de cas.

Enfin, pour M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour l'administration pénitentiaire, il n'est sans doute pas nécessaire de présenter le thème qu'il a choisi puisque la presse s'en est largement fait l'écho, avant même que les

parlementaires aient pu en avoir connaissance. La radicalisation en prison ne manquera pas de susciter des débats.

M. Étienne Blanc, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire pour les crédits relatifs à la justice*. Les réponses au questionnaire budgétaire ont été tardives. Je remercie néanmoins les services qui y ont travaillé sans désespérer.

Le budget de la justice pour 2015 présente la particularité d'être, encore plus que l'an dernier, problématique quant à l'adéquation des moyens aux besoins.

C'est vrai pour les dotations de crédits de personnel, qui ne sont pas en rapport avec les créations d'emplois annoncées. L'immobilier pénitentiaire, réputé prioritaire, a subi de fortes annulations de crédits en 2013 et en 2014. Les frais de justice et les moyens de fonctionnement des juridictions sont insuffisamment dotés. Le financement de l'aide juridictionnelle ne semble pas encore assuré.

La justice constitue une fonction régaliennne de l'État. Comme l'écrit la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution du budget 2013, « les annulations et les redéploiements de crédits du titre 5 au profit des dépenses de fonctionnement manifestent un renoncement aux projets à moyen et long terme, au profit de préoccupations de gestion plus immédiates. La Cour estime que le ministère de la justice ne peut durablement sacrifier les crédits d'investissement sans compromettre à terme la mise en œuvre de ses missions. »

J'aurai cinq questions à poser. La première porte sur la maîtrise budgétaire des frais de justice. La Cour des comptes a réalisé, à la demande de la commission des finances, une enquête exhaustive, qui met en évidence l'absence de maîtrise de ce poste de dépenses : la liberté des ordonnateurs de fait est totale, le contrôle des engagements défectueux, la mesure des engagements souscrits très approximative.

Pour 2015, la dotation annoncée est manifestement sans rapport avec les besoins : 450 millions, dont au moins 378 millions pour des restes à payer mal connus, sachant que la dépense effective en 2013 s'établit à 474 millions. Vos propres services considèrent qu'il manque 147 millions sur le poste des frais de justice pour assurer l'exécution budgétaire de 2014.

Comment arriver à maîtriser ce poste de dépenses ? Des économies, que nous jugeons minimales, sont annoncées grâce à la systématisation du recours à la plateforme d'interception judiciaire et grâce à une réforme de la médecine légale.

Il est prévu également que la direction des services judiciaires s'engage dans la mise en œuvre d'un plan d'actions en faveur de la maîtrise des frais de justice, articulé autour de plusieurs axes : le premier relatif à la mobilisation de l'ensemble des acteurs en matière de frais de justice ; le deuxième portant sur l'achat public en matière de frais de justice ; le troisième ayant trait au renforcement du pilotage et du suivi budgétaire.

Cela peut-il suffire ? Je ne le pense pas. La Cour des comptes formule des préconisations beaucoup plus audacieuses. Elle propose de réexaminer la catégorie des frais de justice pour en exclure les dépenses qui se rapportent au fonctionnement courant des juridictions ; elle envisage l'application du droit commun de la comptabilité publique au paiement des dépenses tarifées ; elle plaide pour l'amélioration de la connaissance des composantes des dépenses de frais de justice.

Ne faut-il pas aller plus loin que ce que propose le Gouvernement et suivre les préconisations de la Cour ?

Ma deuxième question porte sur l'évolution des indicateurs. La mesure de la performance fait l'objet d'une vaste réforme. Curieusement, le taux de réponse pénale disparaît, sans explication. Certains indicateurs ne sont pas renseignés ou incomplètement : c'est le cas des délais de traitement des procédures pénales, du nombre d'affaires traitées par magistrat ou fonctionnaire, du taux de mise à exécution ou encore des délais de mise à exécution. Les données de stock des peines fermes en attente d'exécution ne sont pas disponibles pour 2013.

Pouvez-vous m'expliquer ce déficit d'information et y remédier afin que les rapporteurs puissent convenablement exercer leur mission ?

La troisième question a trait au décalage entre les créations d'emplois annoncées et la réalité. La masse salariale est insuffisamment calibrée.

L'exécution budgétaire 2013 a mis en évidence la réalisation d'économies sur les effectifs, alors que le budget de la justice avait été présenté comme prioritaire. Alors que les plafonds d'emplois devaient être portés à 77 542 ETPT en 2013 – contre 75 508 ETPT réalisés en 2012 –, la réalisation 2013 s'établit à 75 833 ETPT, à peine supérieure à celle de 2012, sachant de surcroît que les transferts nets sortants ont été inférieurs de 101 ETPT aux prévisions de la loi de finances initiale. La non-réalisation des ETPT au regard du plafond fixé en loi de finances initiale est de 1 709, hors transferts. Alors que le PAP 2013 faisait de la protection judiciaire de la jeunesse une priorité pour les créations d'emplois en 2013, ses effectifs budgétaires sont inférieurs en 2013 à ceux de 2012.

Si le Gouvernement tient vraiment à augmenter les effectifs du ministère de la justice, il lui est loisible, plutôt que d'annoncer des créations d'emplois, d'augmenter les dotations de masse salariale.

Ma quatrième question se rapporte à l'application de la contrainte pénale. La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines suppose des créations de postes, en particulier de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP). Or, selon vos services, le nombre de dossiers suivis par CPIP a augmenté de 2012 à 2013 et continuera d'augmenter sauf création de postes massive.

Enfin, les constructions pénitentiaires constituent une autre priorité pour le Gouvernement. Mais les dotations de crédits de paiement d'investissements pénitentiaires progressent peu de 2014 à 2015, de 20 millions d'euros pour atteindre 373,5 millions d'euros. La gestion 2013 a été caractérisée par un niveau inédit d'annulations sur l'immobilier pénitentiaire. Nous aimerions là aussi connaître les intentions du Gouvernement, notamment au regard du plan triennal.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, *rapporteur pour avis de la commission des lois pour les crédits relatifs à la justice administrative et judiciaire*. Mon avis budgétaire est consacré à la réforme du statut des personnels des greffes. Je souhaiterais néanmoins dire quelques mots rapides du budget de la justice judiciaire.

Je me félicite que le budget de la justice reste, cette année encore, un budget prioritaire. Bien que prenant sa part dans l'effort de redressement de nos finances publiques, il augmentera de 2,3 % en 2015. Cet effort mérite d'être salué tant l'ampleur du retard accumulé au cours de la précédente législature le justifie. Les juridictions et les personnels qui assurent le fonctionnement quotidien de la justice continuent en effet à se trouver plongés, pour beaucoup, dans des situations difficiles.

J'avais vivement regretté, l'année dernière, lors de l'examen du budget, que rien ne soit fait pour revaloriser les rémunérations et le statut des personnels des greffes, qui jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement des juridictions. Il m'apparaissait indispensable que le Gouvernement adresse un message fort de reconnaissance à ces personnels, dont les tâches et les responsabilités n'ont cessé de s'accroître, alors que leur statut n'a pas été revalorisé depuis 2003. C'était d'autant plus indispensable que les greffiers joueront un rôle considérable dans les actions pour la justice du quotidien que vous avez engagées pour construire la justice du XXI^e siècle.

Vous m'aviez réaffirmé votre volonté d'avancer sur ce dossier. Vos paroles ont été suivies par des actes. Je me félicite que, grâce à vos efforts, les négociations avec les organisations syndicales représentatives, mais aussi les ministères du budget et de la fonction publique – ce qui n'était pas rien – aient abouti, le 15 juillet dernier, à un protocole d'accord sur les perspectives d'évolution statutaire des personnels des greffes.

Ce protocole, que j'ai étudié attentivement, prévoit une réforme ambitieuse du statut des greffiers en chef et des greffiers, ainsi que d'importantes avancées pour les fonctionnaires des corps communs du ministère de la justice qui travaillent dans les greffes.

La transformation du corps des greffiers en chef en un corps de directeurs de greffe, la revalorisation de leur grille et la création d'un statut d'emploi de directeur de greffe fonctionnel permettent de mieux reconnaître les fonctions d'encadrement de ces fonctionnaires.

La revalorisation de la grille des greffiers et la création, unique pour un corps de catégorie B, d'un statut d'emploi valorisant leurs compétences constituent également des avancées dont nous pouvons tous nous réjouir.

Les secrétaires administratifs et les adjoints administratifs et techniques, qui jouent un rôle essentiel au sein des greffes, n'ont pas été oubliés et je me félicite, en particulier, de l'accélération du dispositif d'intégration dans le corps des greffiers des secrétaires administratifs « faisant fonction », qui sont nombreux, et de la garantie qui leur est offerte de bénéficier d'une affectation de proximité.

Ce protocole est une étape importante, mais je ne le considère pas comme un point d'arrivée. Il doit s'inscrire dans une démarche plus large, qui conduira à redéfinir les missions des greffiers. Cette réflexion, vous l'avez engagée dans le cadre des travaux de la réforme « justice du XXI^e siècle ».

L'un des rapports des groupes de travail, le rapport Delmas-Goyon, a proposé de créer un véritable greffe juridictionnel, auquel certaines des compétences actuellement exercées par les magistrats pourraient être confiées, afin de permettre à ces derniers de se recentrer sur la prise de décision et sur les contentieux complexes.

Je songe, par exemple, à la possibilité d'ordonner des mesures d'instruction avec l'accord des parties, de soulever d'office l'incompétence territoriale ou des irrecevabilités manifestes, ou encore à une compétence générale propre en matière d'homologation gracieuse ou à une compétence déléguée en matière d'injonction de payer. Que pensez-vous de ces propositions ?

Vous avez par ailleurs annoncé, dans vos deux circulaires du 8 octobre dernier relatives aux expérimentations sur l'assistance au magistrat et sur l'accueil unique du justiciable, que les juridictions dans lesquelles ces expérimentations seront menées bénéficieront de renforts, ce qui est une condition indispensable à leur réussite. Pourriez-vous nous préciser les effectifs qui seront affectés à cette fin ?

Une autre condition de la réussite de la réforme « justice du XXI^e siècle » est, à mon sens, que le tandem « greffier-magistrat » fonctionne bien, sans tensions. Cela n'est pas toujours le cas. Ne pensez-vous pas qu'il serait utile pour bâtir, dès la formation initiale, une culture professionnelle commune, de développer les formations communes aux auditeurs de justice et aux futurs greffiers et greffiers en chef ?

Enfin, pourriez-vous confirmer que les primes exceptionnelles prévues par le protocole du 15 juillet dernier seront bien versées au 30 octobre 2014, comme le prévoit ledit protocole ?

M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis de la commission des lois pour les crédits relatifs à l'administration pénitentiaire. La lutte contre la

radicalisation islamiste dans les prisons est un sujet très compliqué sur lequel nous devons nous garder de toute caricature, de tout amalgame mais aussi de tout déni.

Il faut être très à l'écoute des acteurs de terrain qui ont envie de s'exprimer sur ces questions, en particulier les personnels surveillants, qui font un travail très difficile.

J'ai la conviction qu'il faut anticiper le traitement à venir par l'administration pénitentiaire des Français ou étrangers résidant en France qui sont partis faire le djihad dans la zone irako-syrienne et qui seront probablement incarcérés à leur retour. Au nombre de 53 aujourd'hui, disséminés dans les maisons d'arrêt d'Île-de-France, ils seront hélas plus nombreux demain.

Monsieur le président, je n'ai pas l'intention de m'excuser de vouloir porter ce débat, au-delà du Parlement, sur la place publique car il s'agit d'un sujet d'intérêt national.

Je présente dans mon rapport quatre axes de propositions qui ne se veulent pas polémiques mais aussi concrètes et opérationnelles que possible.

En premier lieu, je souhaite une réflexion pour améliorer la capacité de renseignement au sein de l'administration pénitentiaire. Il faut systématiser les efforts de renseignement déjà engagés mais aussi mieux organiser la coopération avec les services de contre-espionnage du ministère de l'intérieur et privilégier le renseignement humain, ce qui suppose d'améliorer la formation des personnels au recueil et à l'analyse du renseignement ainsi que certaines évolutions techniques.

En deuxième lieu, il convient de définir un discours anti-radicalisation. Cela signifie apporter un plus grand soutien aux aumôniers musulmans agréés par l'État, qui sont au nombre de 178 aujourd'hui, en les outillant pour s'opposer aux imams autoproclamés dans le milieu pénitentiaire. En outre, nous gagnerions à nous inspirer de l'exemple britannique. J'ai noté avec satisfaction que la Chancellerie en avait pris le chemin en publiant un appel d'offres pour élaborer avec des sociologues des outils anti-radicalisation. Je sais que Dounia Bouzar que j'ai auditionnée y travaille.

En troisième lieu, il faut réduire la capacité d'essaimage des radicaux dans les établissements pénitentiaires. Sur ce sujet très compliqué, je ne plaide pas pour la concentration des détenus radicaux, radicalisés ou radicalisateurs, en un seul établissement qui deviendrait une sorte de Guantanamo à la française mais je refuse le statu quo : la dissémination des radicaux dans ce que les surveillants appellent le tour de France des prisons me semble lourde de dangers. Je propose donc d'expérimenter la création dans certains établissements d'unités spécialisées anti-radicalisation – des quartiers réservés avec des personnels formés spécialement.

Enfin, quatrième idée, la prison est un lieu clos qui a vocation à le rester. Or, trop souvent, elle permet les échanges avec l'extérieur, en particulier du fait de

l'intrusion illégale de téléphones portables et donc d'internet. En dépit des progrès dans la lutte contre les téléphones portables, des solutions techniques devraient être recherchées en liaison avec les opérateurs téléphoniques.

Mon rapport contient vingt propositions soumises à votre sagacité, madame la garde des sceaux. À ce stade, l'effort d'anticipation reste perfectible. C'est la raison pour laquelle j'émetts un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

Mme Nathalie Nieson, *rapporteuse pour avis de la commission des lois pour les crédits relatifs à la protection judiciaire de la jeunesse*. Dans un contexte budgétaire très difficile, la justice est bien une priorité pour le Président de la République. Le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » connaît une quasi-stabilité de ses crédits de paiement et une augmentation de ses effectifs de 60 postes. Si elle paraît modeste, cette évolution est à mettre en regard de plusieurs années de baisses brutales de crédits sous les précédentes législatures.

Je m'inscris dans la continuité des rapports présentés par mon collègue Jean-Michel Clément.

Pour nourrir mon rapport sur les jeunes filles mineures auteures d'infractions, je suis allée à la rencontre des professionnels dans les établissements pénitentiaires pour mineurs, les centres éducatifs renforcés ou des foyers. Ces personnels sont très investis dans un métier difficile qui demande beaucoup d'engagement et d'humanité. Ils remplissent leur mission avec une grande lucidité.

À rebours de certains *a priori*, les jeunes filles sont très minoritaires dans la délinquance des mineurs. Elles représentent 17 % des mineurs condamnés, 10 % des mineurs suivis par la protection judiciaire de la jeunesse et 1,4 % des mineurs incarcérés.

Pour autant, la prise en charge de ces jeunes filles en grande souffrance constitue un défi à plusieurs titres : le premier d'entre eux est celui de la mixité. Si elle est un impératif pour le bien vivre dans notre société, elle peut être vécue comme une difficulté pour les professionnels, en particulier pour ceux qui s'occupent de jeunes filles ayant subi des violences de la part du sexe opposé. Elles doivent réapprendre le respect d'elles-mêmes et des autres.

Il me semble également important de lutter contre le cloisonnement des informations. Le grand nombre d'intervenants auprès des mineures est souvent responsable d'une mauvaise circulation de l'information entre les différents professionnels, en particulier entre le personnel médical et le personnel pénitentiaire. Il faut favoriser le travail en équipe pour faciliter une prise en charge globale des mineurs et une plus grande efficacité de celle-ci.

Il faut enfin veiller à la cohérence et à la continuité des actions dans le cadre du parcours judiciaire, en permettant par exemple d'assurer une sortie en

douceur de l'emprisonnement vers un centre éducatif puis vers un placement dans une famille ou un foyer.

À cet égard, l'idée d'un mandat global mérite d'être étudiée même si elle compte aussi quelques détracteurs. Ces questions seront sans doute abordées dans le cadre de la réforme de la justice des mineurs que nous attendons.

M. Jean-Michel Clément, *rapporteur pour avis de la commission des lois pour les crédits relatifs à l'accès au droit et à la justice*. Je suis pour la première année les crédits du programme « Accès au droit et à la justice », dont la rapporteure pour avis était Nathalie Nieson. Je tiens à saluer le travail qu'elle a accompli sur ce sujet, et en particulier sur l'aide aux victimes, au cours des deux dernières années.

J'ai choisi de consacrer mon avis à l'accès au droit. L'aide juridictionnelle représente, certes, plus de 90 % des crédits dont je suis le rapporteur, et son financement fait l'objet d'une réforme importante cette année, mais notre collègue Jean-Yves Le Bouillonnet ayant été chargé d'une mission auprès de vous, Mme la garde des Sceaux, sur ce même sujet, il m'a semblé que nous ferions un peu double emploi.

La politique de l'accès au droit ne recueille pas toute l'attention qu'elle mériterait et fait figure de parent pauvre de l'aide juridique, au regard de l'aide juridictionnelle. Cette politique représente pourtant des enjeux considérables en termes de justice sociale et d'égalité des territoires. Sans accès au droit, l'adage selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » devient illusoire, surtout pour les populations les plus fragiles. Sans accès au droit, il ne peut y avoir d'accès aux droits. La connaissance de ses droits est un préalable indispensable à leur exercice, et donc à leur effectivité. Le non-recours aux droits sociaux est d'ailleurs un phénomène de grande ampleur, évalué à plusieurs milliards d'euros par an.

J'ai rencontré, pour rédiger mon rapport, des représentants de tous les acteurs impliqués dans cette politique : le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes du ministère, naturellement, le Conseil national de l'aide juridique, des représentants des professions juridiques, des conseils départementaux de l'aide juridique et des maisons de la justice et du droit (MJD). Je me suis également rendu dans la MJD de Saint-Denis et dans le point d'accès au droit (PAD) du 20^{ème} arrondissement, géré par l'association Droits d'urgence. J'ai pu constater le dynamisme, l'enthousiasme et la générosité des personnes qui agissent pour que cette politique d'accès au droit soit une réalité sur le terrain.

C'est grâce à ces personnes que, depuis sa mise en place par la loi du 10 juillet 1991 sur l'aide juridique, l'accès au droit s'est considérablement développé. 101 conseils départementaux de l'accès au droit ont été créés ; il existe aujourd'hui 137 MJD ainsi que 1 200 PAD répartis sur l'ensemble du territoire - seuls les départements de la Lozère et de l'Yonne n'en sont pas dotés. Des PAD spécialisés ont été créés en établissements pénitentiaires et dans les hôpitaux

psychiatriques, ce qui est une excellente initiative car les personnes concernées ont besoin d'être informées sur leurs droits.

Il reste cependant beaucoup à faire, et je me félicite que vous ayez retenu le renforcement de l'accès au droit parmi les priorités de l'action que vous menez pour bâtir la justice du XXI^e siècle. Vous avez annoncé le dépôt, au premier semestre 2015, d'un projet de loi qui reformera la loi du 10 juillet 1991. Je formule dans mon avis une douzaine de propositions qui contribueront, je l'espère, à nourrir les travaux préparatoires de ce futur projet de loi. J'ai pu constater que la connaissance de ses droits permet d'éviter le recours à la justice. Les associations me l'ont dit, lorsque l'usager est correctement informé, 25 % des contentieux seraient évités.

Je propose de renforcer le rôle de pilotage de cette politique par le Conseil national de l'aide juridique, qui m'a paru être beaucoup plus impliqué, ces dernières années, sur l'aide juridictionnelle que sur l'accès au droit, ce qui est dommage. J'approuve votre proposition de réformer la gouvernance des conseils départementaux de l'accès au droit, afin d'impliquer davantage toutes les juridictions du département et les MJD. L'extension de leur compétence à l'aide aux victimes me paraît aussi aller dans le bon sens.

Je partage pleinement votre volonté de doter chaque MJD d'un greffier, comme le prévoit d'ailleurs le code de l'organisation judiciaire depuis longtemps. Un greffier en MJD, c'est un greffier en moins dans une juridiction : atteindre cet objectif exigera donc de procéder à des créations d'emplois de greffiers supplémentaires. Parmi les 30 créations d'emplois de greffiers en 2015, pourriez-vous nous indiquer combien seront affectés en MJD ?

Je me félicite, par ailleurs, de la création de nouvelles MJD. Pourriez-vous nous confirmer que l'une d'entre elles, celle de Pontivy d'après mes informations, participera à l'expérimentation de l'accueil unique des justiciables ? Ne faudrait-il pas, à terme, aller plus loin, et créer des MJD de troisième génération, dans lesquelles pourraient se tenir des audiences ? Ce serait une manière de lutter contre les déserts judiciaires que la réforme de la carte judiciaire a créés.

Enfin, ne pensez-vous pas que les points d'accès au droit devraient être plus largement encouragés au travers des futures maisons de l'État qui ont vocation à se déployer sur certains territoires ?

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Je remercie les rapporteurs pour leurs travaux de grande qualité.

Je répondrai à leurs questions sur les thèmes qu'ils ont choisi d'explorer tout en m'efforçant de faire apparaître la cohérence et l'esprit de ce budget qui demeure prioritaire. En hausse de 2,3 %, il fait en effet partie des quatre budgets qui connaissent une augmentation cette année et qui autorisent des créations d'emplois – 500.

Ce budget répond à la préoccupation du Président de la République et du Gouvernement d'assurer un service public de la justice, au plus proche des citoyens, plus diligent et plus performant. Il donne également les moyens de mettre en œuvre les lois adoptées depuis le début de la législature et les précédentes. Sont notamment prises en compte les dispositions relatives à la prévention de la récidive et au renforcement de l'efficacité des sanctions pénales, la réforme pour « la justice du XXI^e siècle », les mesures relatives à l'hospitalisation sans consentement ainsi qu'au juge des libertés et de la détention.

S'agissant des créations d'emplois, elles sont ventilées, selon les besoins créés par les dispositions législatives, vers les services judiciaires, la protection judiciaire de la jeunesse et l'administration pénitentiaire.

La capacité de création d'emplois est renforcée par des efforts supplémentaires dans certains domaines. Nous avons ainsi décidé de combler les vacances identifiées dans les services pénitentiaires.

Afin d'éclaircir un mystère sur les créations d'emplois – en l'occurrence, l'écart récurrent entre effectifs théoriques et réels de l'administration pénitentiaire –, j'ai diligenté un audit de l'Inspection générale des finances. Depuis deux ans, j'en étais venue à m'interroger sur la capacité de l'administration pénitentiaire à créer des emplois et à maîtriser la masse salariale. Or, il ressort de cet audit que l'écart est dû au défaut de création des emplois annoncés dans les trois derniers projets de loi de finances de la précédente législature.

Ce n'est pas pour vous être désagréable que je vous donne ces indications mais je suis satisfaite d'avoir résolu une énigme, ce que même la perspicacité de M. Blanc n'avait pas permis de faire ...

J'ai donc obtenu que ces postes vacants soient comblés et qu'ils s'ajoutent aux 500 postes créés dans l'administration pénitentiaire pour atteindre 534 postes supplémentaires dont 200 sont créés depuis septembre 2014.

Il reste certains écarts inévitables, qualifiés d'écarts frictionnels, qui sont imputables au temps de formation – 31 mois pour les magistrats, 24 mois pour les greffiers et l'administration pénitentiaire.

Nous avons fait des efforts pour améliorer les indicateurs de performance. Le taux de réponse pénale est stable et élevé – plus de 85 % et 95 % pour les mineurs.

Les frais de justice permettent aux juridictions d'exercer leur activité juridictionnelle. Il est inconcevable de décider en début d'année de limiter la capacité des juridictions à ordonner des expertises ou à recourir à des interprètes. Nous appliquons donc le principe de la liberté de prescription pour les magistrats tout en faisant des efforts de maîtrise des coûts. Des économies seront réalisées notamment grâce à la plateforme nationale d'interception judiciaire, à une rationalisation de certains frais médicaux ainsi qu'à la possibilité de

communication électronique que vous avez validée en première lecture dans le projet de loi d'habilitation.

Monsieur Jean-Yves Le Bouillonnet, je vous remercie d'avoir rappelé le rôle important joué par les greffiers dans les juridictions ; ceux-ci représentent en effet des acteurs clés de la réforme « justice du XXI^e siècle ». Contrairement au passé, nous créons les postes de greffiers qui doivent accompagner les nouveaux magistrats. Nous avons décidé de dédier 30 postes de greffiers à l'élaboration de la justice du XXI^e siècle en 2015, puis 20 nouveaux agents en 2016 et en 2017. Dans ce cadre, des expérimentations, qui concernent le service d'accueil unique de la justice, ont débuté.

Cela fait une dizaine d'années que les greffiers n'ont pas connu de revalorisation statutaire et indemnitaire ; j'avais indiqué, les deux années précédentes, que nous n'étions pas en mesure de fournir cet effort, mais que nous le programmions pour 2015 : nous tenons parole, puisque nous avons signé un protocole de 11 millions d'euros avec les trois principales organisations syndicales, qui permet de procéder à cette revalorisation, d'améliorer le statut d'emploi et le lissage de la carrière, et d'offrir des perspectives plus intéressantes en termes de qualification.

Nous menons parallèlement un effort d'intégration des adjoints administratifs et de croissance de la rémunération des personnels de catégorie C qui reçoivent un salaire modeste et pour lesquels nous avons augmenté les primes exceptionnelles depuis deux ans puisqu'il s'avère difficile de décider d'une hausse du traitement hors primes.

Nous organisons des échanges entre magistrats et greffiers pour développer la mixité de la culture professionnelle, les écoles nationales de la magistrature et des greffes (ENM) et (ENG).

Nous avons lancé une expérimentation sur l'équipe de travail autour du magistrat, qui vise à permettre aux greffiers d'exercer des missions plus conformes à leurs qualifications et à la qualité des services qu'ils fournissent, et, partant, plus valorisantes.

Monsieur Guillaume Larrivé, nous avons décidé de réarticuler les politiques carcérale et pénale afin d'accroître la cohérence de la politique publique de la justice et de la présentation du budget. La disjonction entre ces deux piliers, opérée au cours du précédent quinquennat, s'avérait néfaste. La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales crée la contrainte pénale, qui constitue un progrès, puisque cette peine sera exécutée en milieu ouvert tout étant encadrée par des dispositions précises, mais contient également plusieurs mesures qui touchent au milieu fermé.

Nous effectuons les efforts budgétaires nécessaires pour mettre en œuvre efficacement les dispositions relatives au milieu ouvert, et nous conduisons la même action pour le milieu fermé en créant des postes, selon la disponibilité de

nos crédits, pour bien doter les nouveaux et les anciens établissements parlementaires.

La politique pénitentiaire repose également sur la création de nouvelles places. Dans les trois prochaines années, nous consacrerons 1 milliard d'euros en AE pour 3 200 places supplémentaires nettes, compte tenu de la suppression de plus de 1 000 places vétustes.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) verront leurs effectifs augmenter de 1 000 agents et leurs crédits de fonctionnement de 10 %.

Nous créons des postes de magistrats depuis 2013 pour appliquer les nouveaux textes : 40 nouveaux emplois en 2015, dont 24 dans le cadre de la réforme « justice du XXI^e siècle.

Monsieur Guillaume Larrivé, vous avez décidé de mettre la lumière sur la radicalisation islamiste en prison. Certains de vos collègues se sont plaints d'avoir été informés après les journalistes, et je regrette que vous n'ayez pas auditionné les membres de mon cabinet, le ministère de la justice dans son ensemble se trouvant toujours à la disposition du Parlement. Nous aurions pu ainsi vous renseigner sur ce sujet, que vous avez raison de qualifier de « délicat » et de vouloir aborder avec responsabilité. J'ai le plaisir ou le regret de vous informer que la plupart de vos propositions sont déjà mises en œuvre et produisent leurs effets.

Je ne comprends pas comment vous pouvez avancer des estimations chiffrées sur la population musulmane en prison, puisque les statistiques ethniques et religieuses n'existent pas dans notre pays. En conséquence, j'ignore les enseignements que l'on peut tirer de vos données, si ce n'est une stigmatisation qui mériterait au moins d'être argumentée.

Nous avons renforcé le renseignement pénitentiaire en 2012 puis en 2013 dans le cadre du plan de sécurisation de 33 millions d'euros élaboré en juin de l'année dernière. À cette occasion, nous avons créé sept nouveaux postes dans ce domaine et avons réorganisé le renseignement pénitentiaire dans l'ensemble du territoire. L'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) assurera la formation initiale et continue de ces personnels. Nous avons également créé 30 postes d'aumôniers musulmans ; il y en a maintenant 178 au total, alors qu'ils n'étaient que 151 lorsque nous sommes arrivés au pouvoir. Le problème que vous soulevez, monsieur le député, n'est pas récent, mais il n'avait été traité ni dans sa composante de renseignement, ni dans celle de la présence d'aumôniers musulmans, puisque seuls quatre postes avaient été créés entre 2009 et 2012.

Vous nous suggérez de travailler avec le ministère de l'intérieur, mais nous le faisons déjà ! Ainsi, nos personnels de renseignement pénitentiaire participent aux états-majors de sécurité à l'échelle départementale, ce qui permet un échange d'informations. Nous signalons aux services du ministère de l'intérieur les détenus sortant de prison lorsqu'une suspicion de radicalisation

violente existe. Le directeur pénitentiaire est associé aux actions de l'unité de coordination de lutte antiterroriste (UCLAT). M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, et moi-même avons publié deux circulaires communes ; nous avons élaboré, en lien avec les ministères des affaires étrangères, et de l'intérieur, un plan gouvernemental qui a permis l'installation d'une plateforme téléphonique et numérique pour les signalements de comportements suspects ; nous avons ainsi pu empêcher 70 départs de personnes vers le Moyen-Orient.

Le plan de sécurisation des prisons, déployé en deux étapes cette année, vise à lutter contre les projections, à installer des portiques à masse métallique et à ondes millimétriques et à développer des équipes cynotechniques – qui existent depuis juillet dernier à Reims et à Lyon.

Aux ressentis, j'oppose des faits qui, eux, sont probants.

Madame Nathalie Nieson, je connais votre sensibilité à la question des victimes. Notre politique d'aide aux victimes s'avère vigoureuse depuis notre arrivée au pouvoir, le budget qui lui est consacré augmentant de 22 % – pour atteindre 16,8 millions d'euros – dans ce projet de loi de finances (PLF) par rapport à l'année dernière. En 2012, les crédits atteignaient 10 millions d'euros, et nous les avons augmentés de 26 % à 12,8 millions d'euros en 2013, puis de 7 % à 13 millions en 2014. Nous poursuivrons cet effort dans les prochaines années.

Ces crédits aident les associations dans leur remarquable travail auprès des victimes. Nous avons ouvert une centaine de bureaux d'aide aux victimes, tous les tribunaux de grande instance (TGI) devant en compter un.

Nous expérimentons, dans huit TGI depuis janvier 2014, des dispositions de la directive du 25 octobre 2012, non encore transposée dans notre droit, comme le suivi individualisé des victimes.

Nous avons un établissement réservé aux jeunes filles auteurs d'infraction, mais la règle générale reste la mixité. Lorsqu'une seule fille se trouve dans un centre mixte, cela pose des difficultés. Le temps passé dans un établissement ne constitue qu'une étape au sein d'un parcours. Parmi les mineurs incarcérés, 4 % sont des filles ; elles représentent 10 % des jeunes suivis par les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). La délinquance des filles est estimée à 17 %, et la moitié des filles condamnées le sont pour des faits de vol.

Monsieur Jean-Michel Clément, la question de l'accès au droit touche celle des professions réglementées. Un accès au droit facilité permet de prévenir et de résoudre des litiges avant l'enclenchement d'une procédure judiciaire. Nous cherchons à faire des maisons de la justice et du droit de véritables sites judiciaires, comme le prévoit le code de l'organisation judiciaire, et nous y affectons, dans cette optique, des greffiers. L'accès au droit participe de la justice du XXI^e siècle et s'intègre dans l'architecture des sites judiciaires dans l'ensemble du pays. Nous avons commencé par lutter contre les déserts judiciaires en procédant à la réouverture de TGI et à la création de chambres détachées. Nous

réformons la gouvernance des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) et des points d'accès au droit (PAD). Le service d'accueil de la justice, aujourd'hui en expérimentation, remplira une mission d'information, assurée par des greffiers ayant reçu une formation spécifique. Nous élaborerons prochainement, en associant étroitement la représentation nationale, la cartographie de l'accès au droit, qui montrera le maillage territorial de l'ensemble des structures qui permettent aux citoyens, selon leurs besoins, d'avoir accès au droit.

Mme Cécile Untermaier. Le budget pour l'année 2015 augmente par rapport à l'année précédente pour le troisième exercice consécutif ; cela confirme le caractère prioritaire de la justice pour le Gouvernement.

La plupart des programmes de la Mission « Justice » bénéficient de cette poussée budgétaire ; ainsi les crédits du programme « Accès au droit et à la justice » affectés à l'aide aux victimes progressent. Ce programme comporte également la hausse indispensable de l'aide juridictionnelle, qui garantit l'accès au droit des plus pauvres et de ceux qui rencontrent de nombreuses difficultés. Il convient également de saluer la revalorisation de l'indemnité versée aux avocats, tant pour prendre en compte le travail consacré à l'étude du dossier que pour valoriser l'expertise de cet auxiliaire de justice ; cette hausse devrait atteindre 50 millions d'euros comme le préconise notre collègue M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

Le programme de la « Protection judiciaire de la jeunesse » connaît une croissance remarquable de ses crédits dans le contexte de crise que nous connaissons. Cette augmentation se traduit par la création de nouveaux équivalents temps plein (ETP), utiles à l'application de nos réformes.

Le programme « Justice judiciaire » accuse une légère baisse par rapport à celui de 2014 ; pour autant, le nombre d'ETP progressera légèrement, cette augmentation s'avérant particulièrement salutaire au vu des conditions dans lesquelles les agents du service public de la justice remplissent leurs missions après les coupes budgétaires effectuées par la précédente majorité. Le point d'indice des greffiers se trouve revalorisé, ce qui répond à l'une des revendications exprimées lors du mouvement du printemps dernier.

Enfin, la hausse des frais de justice, certes modeste, doit être soulignée, car ils participent au bon fonctionnement de notre justice.

M. Guy Geoffroy. Nous regrettons que le temps offert aux porte-parole des groupes ait été réduit de cinq à deux minutes.

Certes, les crédits augmentent légèrement, mais un Français verse 61,2 euros par an pour la justice, soit à peine plus de la moitié du montant allemand, qui atteint 114 euros. La France se classe au 37^e rang européen en la matière – sur 45 pays et derrière des pays comme la Géorgie et la Turquie ! Les procureurs

français sont parmi les moins nombreux d'Europe, puisqu'on n'en compte que 2,9 pour 100 000 justiciables, la moyenne européenne se situant à 11,8.

Le nombre de conseillers sera-t-il suffisant en 2014 et en 2015 pour faire face aux conséquences de la contrainte pénale, sachant qu'il en faudrait 1 000 nouveaux ? Au mieux, ils ne pourraient être, compte tenu des temps de formation, que 300 en 2015. Comment comptez-vous gérer cette situation ?

Vous aviez évoqué la construction de 6 500 nouvelles places de prison ; or la lecture des documents budgétaires ne fait apparaître que 2 881 nouvelles places. Comment justifiez-vous cet écart ?

L'article 56 du PLF, rattaché à la mission « Justice », dispose que le droit de timbre pour interjeter appel augmentera de 150 à 225 euros, soit une progression de 50 % ! Or vous n'avez pas cessé de vilipender notre action lorsque nous avons osé financer l'aide juridictionnelle par une contribution de 35 euros par justiciable. Qu'avez-vous à nous dire à ce propos, madame la garde des sceaux ?

M. Sergio Coronado. Monsieur Guillaume Larrivé, votre rapport alimente depuis ce matin la presse de droite et d'extrême droite sur le fondement de déclarations alarmistes et de chiffres contestables ; or nous avons découvert ce rapport en arrivant dans cette salle, et il aurait été bien plus correct à l'égard de la représentation nationale que la présentation du rapport devant la commission précède ce plan médias.

Je me réjouis que la hausse des moyens dévolus à la justice se poursuive.

La hausse continue du nombre de places dans les prisons – 10 000 en dix ans – n'a pas réglé le problème de la surpopulation carcérale, le taux d'occupation des maisons d'arrêt, stable depuis 2012, atteignant 134 %. L'article 100 de la loi pénitentiaire avait repoussé la perspective de l'encellulement individuel au 24 novembre 2014, après un premier report après celui de la loi de 2003. Comment le Gouvernement compte-t-il mettre en place l'encellulement individuel, dont la perspective se trouve encore une fois retardée ? Utilisera-t-il les mêmes mauvaises règles que celles déployées par le Gouvernement précédent en 2008 ? Quel est le nombre de cellules ? Quelle est leur ventilation en fonction de leur taille et du nombre de places ? Pourrions-nous connaître le nombre de détenus en surnombre, prison par prison, et celui de prisonniers dormant sur un matelas à même le sol.

M. Marc Dolez. Le recours de l'administration pénitentiaire aux partenariats entre le public et le privé (PPP) continuera de croître en 2015 et représentera un montant total supérieur à 300 millions d'euros en 2018.

Pourquoi n'avez-vous pas retenu, madame la garde des sceaux, la proposition de l'ancien contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) de rétablir progressivement l'encellulement individuel plutôt que de le repousser à 2017 ?

Quel est le calendrier de présentation du projet de loi prévoyant la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs, à laquelle le Gouvernement s'est engagé ? Quand sera refondée l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ?

Depuis le 1^{er} janvier 2014, la prise en charge d'un mineur délinquant par les services éducatifs doit s'effectuer dans un délai de cinq jours à compter de la date du jugement. Pourriez-vous nous dresser un premier bilan de l'application de cette mesure ?

Pourquoi prolonger et augmenter la taxe acquittée pour interjeter appel, qui constitue une restriction financière à l'accès au juge ?

Quelle appréciation portez-vous sur la réforme des prud'hommes telle que M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, l'a esquissée la semaine dernière ?

M. François Rochebloine. Madame la garde des sceaux, la situation de la maison d'arrêt de La Talaudière dans le département de la Loire illustre les problèmes quotidiens de la condition carcérale. Votre administration considère cet établissement comme l'un des quinze plus vétustes de notre pays.

La première urgence a trait à la rénovation des locaux, indispensable à défaut de reconstruction, puisque cette maison d'arrêt ne répond pas aux normes actuelles. Plusieurs tranches de ces travaux sont en cours ou programmées, l'état de dégradation des locaux s'avérant préoccupant. Le réseau d'eau est à reconstruire, la cour de promenade n'est toujours pas achevée, la cour des sports figure en tranches conditionnelles. Que dire de l'absence de dispositifs empêchant les projections depuis l'extérieur, sans parler des nuisances et de l'insécurité que subissent les riverains ?

Le taux d'occupation de la maison d'arrêt dépasse constamment la capacité théorique d'accueil des locaux. Avec 349 détenus à la fin septembre, dont 21 femmes, ce taux dépasse 120 % dans le secteur des hommes.

Les personnels se trouvent en sous-effectif, et, bien que ce problème ne soit pas propre à cette maison d'arrêt, cette situation ne facilite pas la mission des agents de surveillance. L'effectif théorique pour la surveillance est de 106 agents, mais près de dix postes ne sont pas pourvus. Au total, l'établissement ne compte que 137 agents sur 154 théoriques. Les personnels sont découragés et certains d'entre eux ont démissionné.

Après la découverte d'une grenade défensive dans les locaux en mars dernier, j'avais espéré qu'une fouille générale soit organisée puisque la dernière remonte à 2005. L'administration s'est contentée d'une fouille partielle qui a quand même donné d'excellents résultats : il faut aller plus loin !

Madame la garde des sceaux, la situation s'avère urgente, et je serais heureux de vous accueillir dans ma circonscription pour visiter cette maison d'arrêt.

Mme Laurence Dumont. Madame la garde des sceaux, les augmentations de crédits n'empêchent pas la justice française de rester trop pauvre, car la situation de départ était trop dégradée. Trop longtemps, le dévouement des personnels, qui ont parfois travaillé dans des conditions à la limite de la décence, a compensé l'insuffisance budgétaire. Il reste du chemin à parcourir malgré les effets de la politique que vous avez mise en œuvre depuis trois ans.

Ce budget, dont les crédits sont maintenus dans un cadre financier pourtant très contraint, permet de dégager les moyens nécessaires à l'application de la loi pénale grâce aux importants recrutements prévus dans les SPIP et à l'augmentation de leurs crédits de fonctionnement et d'investissement. Ces services apportent un accompagnement essentiel à l'insertion des personnes détenues et au recul de la récidive. Si les créations de postes sont indispensables, la formation le sera tout autant.

En milieu fermé, les personnes doivent bénéficier un traitement digne, ce que permet le programme de construction de nouveaux établissements palliant la fermeture des prisons trop vétustes. Quels méthodes et principes le ministère entend suivre pour le dimensionnement, l'implantation, le coût et le financement des reconstructions ? Par ailleurs, il convient de concrétiser l'objectif de l'encellulement individuel, essentiel au traitement digne des personnes détenues.

La conjonction des politiques mises en œuvre depuis trois ans et l'effort important porté par ce budget doivent permettre d'agir efficacement sur les conditions de détention et sur la surpopulation carcérale, celle-ci atteignant des niveaux trop élevés.

Avec mon collègue M. Philippe Duron et le maire de Caen, M. Joël Bruneau, nous vous avons écrit au sujet de la situation de la maison d'arrêt de Caen en juillet dernier. Je dénonce le projet depuis plus de dix ans – date à partir de laquelle les parlementaires peuvent visiter les établissements pénitentiaires. La dignité des prisonniers et des personnels qui y travaillent quotidiennement en dépend. Quels sont vos arbitrages sur la reconstruction de cette maison d'arrêt ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Madame la garde des sceaux, alors même que votre budget augmente de 1,6 % dans cette période de forte contrainte financière, et qu'une priorité est fixée en faveur de la justice, je souhaiterais attirer votre attention sur les délais – voire les carences – d'affectation de magistrats et de greffiers dans certaines juridictions, notamment en milieu rural. Il faut parfois attendre plus d'un an pour qu'un substitut au procureur de la République ou un greffier soient nommés, ou qu'un magistrat du siège vienne compléter une formation de jugement d'un TGI.

Ce problème n'est certes pas nouveau, mais il menace la qualité des décisions judiciaires et allonge le temps nécessaire à la justice pour statuer. Les chefs de juridiction dénoncent cette situation. Alors que le nombre de juridictions reste stable, pourquoi la gestion des ressources humaines s'avère-t-elle si difficile dans ce ministère ?

M. Dominique Raimbourg. J'attendais avec impatience l'exposé de notre collègue, M. Guillaume Larrivé, car j'ai dû commenter son rapport à la télévision, alors que je n'en connaissais que ce que *Le Figaro* en disait ce matin. Je le rejoins en tout cas pour refuser de polémiquer sur un tel sujet qui nécessite le rassemblement.

La loi du 15 août 2014 vise à mettre fin aux sorties sèches. Ne peut-on pas utiliser le dispositif mis en place pour surveiller ceux qui auraient pu se radicaliser sans que les personnels pénitentiaires ne s'en aperçoivent ? Quel est le calendrier de l'application de cette loi ? Quels seront les moyens déployés pour suivre les personnes quittant la prison ?

M. Philippe Goujon. Madame la garde des sceaux, vous n'avez pas chiffré l'indemnisation que l'État devra verser aux notaires ayant déjà une étude en cas d'instauration de la liberté totale d'installation ? Ceux-ci évoquent un montant total de 8 milliards d'euros. M. Emmanuel Macron prévoit aussi de fusionner les professions d'huissier de justice, de mandataire judiciaire, de commissaire-priseur judiciaire. Comment envisagez-vous de maintenir le maillage territorial de la justice et d'indemniser les cabinets en place ?

La loi du 15 août 2014 créera un surcroît de travail considérable pour les juges correctionnels et les procureurs, et certains ont laissé entendre dans la presse qu'ils n'appliqueraient pas la nouvelle contrainte pénale. Les juges d'application des peines (JAP) devront examiner les dossiers de tous les condamnés arrivant aux deux tiers de leurs peines, ce qui devrait concerner de 3 500 à 7 000 détenus. Que répondez-vous à ces inquiétudes ? Quelles dispositions comptez-vous prendre pour éviter que soient relâchés sans suivi de dangereux délinquants ?

Enfin, comptez-vous achever la réforme sur les transfèvements, qui se trouve en sommeil depuis 2012 puisque seules sept ou huit régions l'appliquent ?

M. Joaquim Pueyo. Madame la garde des sceaux, ce budget prévoit un effort soutenu pour poursuivre la rénovation des établissements pénitentiaires, puisque 6 500 places supplémentaires seront créées entre 2015 et 2017. Néanmoins, cette réponse en termes de places ne peut suffire. La lutte contre la radicalisation passe également par le renforcement des programmes d'insertion en prison fondés sur l'éducation et la formation. Dans le même temps, il convient de développer l'encellulement individuel, qui permet de mieux surveiller les détenus et d'accompagner les plus vulnérables qui pourraient se laisser influencer par une longue exposition à des idées radicales.

La lutte contre la surpopulation carcérale ne constitue pas qu'une question de dignité et de réinsertion, car elle renvoie aussi à la sécurité des personnels qui doivent faire face à des conditions de travail délicates.

Certains critiquent la trop grande taille des nouveaux établissements, suspectés de ne pouvoir assurer la bonne application des politiques que nous souhaitons engager. Ce n'est pas la taille des établissements mais l'organisation de la vie en leur sein qui constitue l'élément primordial ; il vaut mieux une maison d'arrêt accueillant 800 détenus dans des conditions dignes et adaptées aux objectifs d'accompagnement et de réinsertion qu'un établissement de petite taille dans lequel les détenus s'entassent à plusieurs par cellule et où la violence entre les prisonniers et envers les personnels s'avère forte.

Le droit pénal nous donne déjà les moyens d'isoler les éléments radicalisés ou les prosélytes ; nous pouvons déjà renforcer le renseignement pénitentiaire et augmenter le nombre d'aumôniers. En revanche, on ne doit pas imiter ce qu'ont mis en place certains pays en matière de quartiers spécifiques, comme l'Irlande avec l'armée républicaine irlandaise (IRA). La France avait souhaité regrouper tous les prisonniers basques il y a quelques années, et ce fut un échec total. Je vous recommande d'adopter une grande prudence sur ce sujet.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je m'élève contre la limitation du temps de parole qui nous est imposée. Ce n'est pas la tradition à la commission des lois, et les commissaires respectent une autodiscipline qui permet de contenir les débats dans une durée normale. Je déplore que, sur un tel budget, nous en soyons réduits à ne pouvoir interroger que si brièvement la garde des sceaux. À ma demande, le bureau de la commission des lois traitera de cette question.

M. le président Gilles Carrez. Les modalités de la discussion du projet de loi de finances ont été fixées par la conférence des présidents. Le choix, qu'à titre personnel je regrette, a été fait d'examiner chacune des trente missions et en commission élargie et en séance publique. Parce que cela demande beaucoup de temps aux députés et aux ministres, des règles strictes ont été établies que je suis tenu de faire respecter et que je m'efforce d'appliquer avec discernement.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je ne l'ignore pas, monsieur le président, et ma remarque ne vous visait pas personnellement. Mais puis-je faire observer que laisser cinq minutes au lieu de deux à six représentants de groupe pour donner leur point de vue sur un budget d'une telle importance, c'est « perdre » 18 minutes ? Cette méthode de travail, qui prive les parlementaires du droit de s'exprimer comme ils le souhaitent, n'est pas la bonne. Je ne doute pas que vous transmettez mes observations à la conférence des présidents. Je les ferai moi-même connaître largement.

Quels sont, madame la garde des sceaux, l'évolution, le volume et la répartition du budget consacré aux associations d'aide à la réinsertion des détenus ? J'avais appelé votre attention, l'an dernier, sur les problèmes de

trésorerie des établissements pénitentiaires, incapables, en fin d'année notamment, de régler leurs factures dans des délais normaux ; comment cela a-t-il évolué ? Enfin, je m'associe aux questions qui vous ont été posées sur l'allongement du moratoire pour l'encellulement individuel et sur la réforme des conseils de prud'hommes.

Mme Nathalie Nieson, *rapporteuse pour avis*. Vous avez parlé, madame la garde des sceaux, des financements destinés aux associations d'aide aux victimes et je vous en remercie. Cependant, les besoins demeurent importants. Nous pensions avoir trouvé une ressource nouvelle en prévoyant, dans la loi relative à l'individualisation des peines, la majoration des amendes pénales et de la « contribution victime ». Malheureusement, ce dispositif a été censuré par le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision du 7 août 2014, l'a jugé contraire au principe de l'individualisation des peines. Avez-vous exploré des pistes alternatives ?

Mme Cécile Untermaier. Depuis quelques années, la dématérialisation des procédures entre les services de la gendarmerie, de la police et de la justice est engagée dans la juridiction judiciaire. Les bienfaits du logiciel Cassiopée de suivi des procédures pénales sont connus, mais des difficultés d'application persistent. Le budget pour 2015 prévoit son extension aux cours d'appel et la création d'un pendant, le logiciel Portalis, dans les juridictions civiles. La maîtrise de ces outils informatiques par les agents des services de la justice justifie sans doute une organisation particulière ; le budget pour 2015 en prévoit-il les moyens et le suivi ?

M. Guy Geoffroy. La presse a évoqué l'hypothèse d'un amendement du Gouvernement visant à instaurer un moratoire pour l'encellulement individuel jusqu'en 2018. Est-ce une erreur ?

M. François Rochebloine. Il fut un temps où les personnels de direction ayant choisi l'administration pénitentiaire y accomplissaient toute leur carrière. Aujourd'hui, nombre d'entre eux rejoignent d'autres administrations, ce qui pose un problème réel. Il est tout aussi problématique que de jeunes surveillants ayant réussi le concours et suivi la formation de l'École nationale d'administration pénitentiaire quittent leur administration trois mois après leur première affectation ; le salaire du personnel de surveillance devrait être revu.

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. La loi du 24 novembre 2009 avait prévu en son article 100 que, dans la limite de cinq ans, il pourrait être dérogé au placement en cellule individuelle dans les maisons d'arrêt. Il apparaît évident qu'étant donnée la surpopulation carcérale, cette disposition ne pourra pas être respectée à la date dite. La surpopulation carcérale n'est pas un phénomène nouveau. Elle existait lorsque nous sommes arrivés au pouvoir, la population carcérale ayant augmenté de 35 % en dix ans – quelles que soient les protestations, ces chiffres sont incontestables – et elle existe

malheureusement toujours, car même si de nouveaux établissements sont construits, il faut attendre qu'ils sortent de terre.

On compte à ce jour, monsieur Coronado, 1 041 matelas au sol dans les établissements pénitentiaires ; ce chiffre est à peu près stable.

Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires étant ce qu'il est, le principe de l'encellulement individuel sera matériellement inapplicable en novembre 2014. Le Gouvernement vous soumettra donc un amendement proposant de proroger le moratoire jusqu'en décembre 2017. Mais alors que le précédent moratoire ne prévoyait aucun dispositif d'accompagnement, le Gouvernement s'engagera cette fois à présenter au Parlement un état budgétaire et opérationnel de l'encellulement individuel – et d'ici décembre 2017, nous aurons construit 3 200 places nettes. Toutes les nouvelles prisons construites doivent prendre en compte l'objectif de 90 % de cellules individuelles. De plus, la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales produira ses effets, puisqu'il n'y aura pas nécessité d'encellulement individuel pour les personnes mises sous contrainte pénale, sanction alternative à la prison.

M. le président Gilles Carrez. Vous avez la parole, monsieur Poisson, si votre intervention porte sur le même sujet.

M. Jean-Frédéric Poisson. C'est le cas. Je tiens à rappeler qu'en 2000 déjà, dans son rapport rédigé au nom de la commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises, Jacques Floch, député socialiste, pointait la surpopulation pénale. La situation que nous connaissons maintenant ne résulte donc pas seulement de l'action conduite par les gouvernements qui se sont succédé entre 2002 et 2012 ; vos prédécesseurs, madame la garde des sceaux, s'y étaient eux aussi trouvés confrontés.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice. La population carcérale a augmenté de 35 % en France entre 2001 et 2011 ; c'est un fait. Je n'ai pas dit qu'il n'y avait jamais eu surpopulation carcérale auparavant dans notre histoire.

M. le président Gilles Carrez. Il suffit pour s'en convaincre de se remémorer que le programme Chalandon, dans les années 1980, visait déjà à remédier à la surpopulation carcérale.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice. Il n'empêche que lorsque la population carcérale augmente de 35 % en dix ans, sans corrélation ni avec le taux de croissance démographique ni avec le taux de croissance de la délinquance, cela ne s'explique que par un autre paramètre, la politique pénale. Mais je n'entrais pas dans ces considérations ; je me limitais à décrire la situation telle qu'elle est.

M. Dominique Raimbourg. Je ne conteste pas que le rapport de Jacques Floch ait été rendu en 2000. Mais, en 2002, on comptait environ 48 000 détenus dans les prisons françaises pour 42 000 à 43 000 places ; la surpopulation carcérale était donc bien moindre, puisque le nombre de détenus en présence permanente est passé de quelque 48 000 à 68 000 en une dizaine d'années.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Cette question est très compliquée. Pour la troisième fois depuis la loi sur la présomption d'innocence de 2000, un gouvernement propose un amendement tendant à prolonger le moratoire sur l'encellulement individuel. En 2000, Mme Elisabeth Guigou avait demandé un moratoire de trois ans ; en 2003, le moratoire a été prolongé pour cinq ans – par amendement du gouvernement au détour d'une loi renforçant la lutte contre la violence routière ! – ; en 2007, le gouvernement posait par décret le principe du « libre choix » du détenu qui pouvait faire la demande d'une cellule individuelle et accepter, si celle-ci ne pouvait être satisfaite dans son établissement, un éventuel transfert. Lors de l'examen du projet de loi pénitentiaire de 2008, le gouvernement de l'époque avait proposé de faire une croix sur l'encellulement individuel ; l'Assemblée l'a accepté, le Sénat ne l'a pas voulu, et le principe de l'encellulement individuel a finalement été maintenu par la commission mixte paritaire. Un nouveau moratoire de 5 ans a alors été fixé qui vient à échéance en novembre 2014 et que Mme la garde des sceaux nous demandera de proroger dans les conditions qu'elle a dites.

Nous devons débattre du fond, non du seul amendement du Gouvernement. La question de l'encellulement individuel figure dans le code de procédure pénale depuis 1875 et on en parle comme si c'était l'alpha et l'oméga de la dignité des personnes détenues. La semaine dernière, je suis allé visiter, à Orléans, le nouvel établissement que vous avez inauguré en juillet, madame la ministre. Il s'agit de deux maisons d'arrêt de 210 places chacune, où l'encellulement individuel est la règle. Mais cela ne durera pas, m'a indiqué le directeur : des établissements vétustes ont été fermés, ce dont chacun se félicite, mais il en résulte qu'arrivent les premiers détenus venus de Blois. Autrement dit, on ne s'en sortira pas par la seule logique manichéenne consistant à construire des prisons pour parvenir, demain, à l'encellulement individuel. Franchement, madame la garde des sceaux, l'amendement n'est pas la bonne méthode, et je suggère que la commission des lois débatte du fond, c'est-à-dire de ce qu'est la dignité des personnes incarcérées. Vivre à deux dans une cellule où l'on ne passe que la nuit, ce n'est pas très grave ; y passer 23 heures par jour à trois est une autre histoire.

M. Guy Geoffroy. Je suis heureux que ce débat ait lieu ; je le suis un peu moins qu'il s'ouvre parce que nous avons dû faire valoir que l'histoire de France ne se résume pas à ce qui se serait passé entre 2002 et 2012. L'admettre, et admettre que la majorité actuelle est maintenant au pouvoir depuis deux ans et demi, voilà qui nous permettrait de progresser sur des sujets d'intérêt commun. Je fais miens les propos du président Urvoas. De longs débats ont eu lieu à ce sujet au début de la législature 2002-2007, M. Pascal Clément, alors président de la

commission des lois, étant comme nous tous très préoccupé par la surpopulation carcérale constatée en 2003, dont on ne peut prétendre qu'elle résultait des lois votées en juillet 2002. Pour y remédier, il préconisait toutes solutions d'urgence, par exemple la réaffectation de bâtiments laissés libres par la réforme des armées. Il faut effectivement débattre du fond, sans s'en tenir au pire des arguments, la pirouette selon laquelle il ne se serait rien passé en dix ans, alors que, c'est avéré, nous nous étions préoccupés de cette importante question.

Mme Laurence Dumont. Il suffit ! Qui peut nier qu'il existe un lien entre politique pénale et politique pénitentiaire ? Les faits sont têtus, et ils disent que la surpopulation carcérale est aussi la conséquence de la politique pénale menée pendant dix ans. L'amendement gouvernemental à venir a une explication : nous sommes piégés par loi pénitentiaire de 2009 – et il est heureux qu'à l'époque la droite au Sénat et la gauche à l'Assemblée nationale ait permis le maintiens du principe de l'encellulement individuel. Je souscris entièrement à la proposition de M. Urvoas visant à un débat de fond. Dans ce cadre, la réflexion de la commission des lois devra notamment porter sur l'instauration d'un *numerus clausus*, plusieurs fois suggérée par notre collègue Dominique Raimbourg.

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice.* M. Geoffroy me cherche querelle, et pourtant : le moratoire que l'ancienne majorité a décidé dans la loi pénitentiaire était un impératif pour elle. Vous aviez aussi prévu un plan de 80 000 places de prison, mais sans en financer le premier euro. Devoir résorber une augmentation de 10 % ou de 35 % de la population carcérale, ce n'est pas la même chose. Pour notre part, nous sommes au pouvoir depuis deux ans et demi et nous ne fuyons pas nos responsabilités. La question est effectivement de définir ce qu'est la dignité des personnes incarcérées. Nous avons été durement critiqués pour ne pas vouloir construire des prisons à tout-va, mais je pense, comme le président Urvoas, qu'il ne s'agit pas de construire de plus en plus d'établissements pour appliquer le principe de l'encellulement individuel.

L'amendement du Gouvernement tient au risque de contentieux qui découlerait du non-respect de l'encellulement individuel dans les maisons d'arrêt à partir du 24 novembre 2014, date d'échéance du moratoire fixé dans la loi de 2009. Cela ne signifie pas qu'il faille faire l'économie d'une réflexion sur l'organisation des journées en prison et sur les éléments qui caractérisent la dignité des personnes détenues. D'ailleurs, les textes européens ne traitent pas de l'encellulement individuel en tant que tel mais des conditions de détention respectueuses de la dignité de la personne.

M. Morel-A-L'Huissier a évoqué ce qu'il tient être un problème de gestion des ressources humaines mais qui relève de l'attractivité des territoires ruraux. Nous ouvrons des postes au concours tous les ans, mais cela ne suffit, les 1 400 départs à la retraite qui auront lieu au cours du présent quinquennat n'ayant pas été anticipés alors qu'ils étaient sus. Pour ma part, prévoyant que 45 % des greffiers en poste actuellement seront partis à la retraite en 2023, j'ai commencé à préparer le renouvellement de ce corps. Il aurait fallu ouvrir 300 postes de magistrats

chaque année ; 100 seulement l'ont été. Nous en ouvrons en moyenne 300 tous les ans pour combler les postes vacants et remplacer les départs mais les candidatures manquent pour certains ressorts. La seule solution est d'y affecter ceux qui sortent de l'École : ils ne travaillent pas isolément mais en immersion dans une juridiction, avec des magistrats expérimentés. Il ne s'agit pas, je le redis, de gestion des ressources humaines mais des disparités d'attrait entre les territoires. Les campagnes ne sont pas les seules affectées : le problème touche aussi l'Île-de-France où, en raison de la cherté de la vie, le taux de rotation du personnel est très élevé.

Je répondrai ultérieurement, de manière précise, aux questions spécifiques de M. Rochebloine et de Mme Dumont.

Monsieur Dollez, la refonte de l'ordonnance de 1945 et de texte supprimant les tribunaux correctionnels pour mineurs ne font qu'un. Le calendrier annoncé par le Gouvernement lors du débat sur la loi relative à l'individualisation des peines demeure et le texte pourra vous être soumis au premier semestre 2015.

M. Guy Geoffroy, la taxe de 35 euros s'imposant à tout justiciable souhaitant introduire une instance instauré par l'ancienne majorité constituait objectivement une entrave à l'accès au droit. C'est ce qui nous a conduits à la supprimer, en compensant par des fonds publics les 60 millions d'euros de perte de ressources potentielle pour l'aide juridictionnelle.

Je rappelle d'autre part que le droit de timbre dû par les parties à l'instance d'appel a été instauré pour financer le Fonds d'indemnisation de la profession des avoués. Ce droit est augmenté parce que les ressources du Fonds sont insuffisantes pour lui permettre de remplir sa mission, et aussi pour financer l'aide juridictionnelle. La dépense passera de 150 à 225 euros pour les parties qui interjetent appel. Permettez-moi de rappeler que ce droit de timbre remplace la rémunération précédemment due à l'avoué, et qui était de 900 euros en moyenne. Par ailleurs, l'indemnisation des avoués sera achevée fin 2023.

Le régime des agents de la fonction publique prévoit la possibilité de passerelles entre les différentes administrations, mais l'intéressant est qu'ils reviennent dans leur corps d'origine. Or les métiers de l'administration pénitentiaire sont des métiers difficiles, avec des contraintes spécifiques, et que la surpopulation carcérale ramène bien souvent à de la surveillance et, de plus en plus, à de la garde pure et simple. Aussi avons-nous fait des efforts et signé l'année dernière avec l'organisation syndicale majoritaire un protocole de valorisation de ces métiers. Il concerne les surveillants, les brigadiers et les directeurs d'établissement, et il est assorti d'une enveloppe de 20 millions d'euros pour permettre des promotions en suspens depuis plusieurs années.

M. François Rochebloine. J'ai rencontré plusieurs responsables syndicaux, et ce ne sont pas les échos que j'ai entendus.

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Le protocole a bel et bien été signé, car nous savons le sujet épineux. Nous constatons environ 5 % d'abandon au début des formations ; nous nous attachons donc à ce que, le plus tôt possible, les stagiaires sachent ce qu'est le métier auxquels ils se préparent, afin d'éviter toute ambiguïté.

J'en viens aux conseils de prud'hommes. Ces conseils doivent rester paritaires mais être plus intégrés aux juridictions. Dans le rapport consacré à l'avenir des juridictions du travail qu'il m'a remis, M. Alain Lacabarats, ancien président de la chambre sociale de la Cour de cassation, propose d'améliorer les procédures mais aussi la formation des conseillers prud'hommes. Il note en effet que le taux de conciliation est de 6 %, une proportion dérisoire pour une instance conçue pour régler les litiges liés à l'exécution et à la rupture du contrat de travail précisément sur cette base. Les conseillers prud'hommes sont très attachés au paritarisme. Mais, parce que le taux de conciliation est très faible, le juge professionnel intervient très fortement dans les conflits du travail : le taux de renvoi au départage est élevé – quelque 20 % – et le taux d'appel très élevé – 60 % –, tout comme le taux de réformation totale ou partielle, qui est de 70 %. Le très faible taux de conciliation a aussi pour conséquence l'allongement du délai au terme duquel les décisions sont rendues. Tout cela conduit M. Lacabarats à proposer des aménagements procéduraux favorisant la conciliation tout en inscrivant plus fortement les conseils prud'hommes au sein des juridictions.

Nous vous proposerons par ailleurs, dans le projet « Justice du XXI^e siècle » d'organiser les tribunaux de grande instance par pôles, dont un pôle social.

Je pense avoir répondu à l'ensemble des questions posées.

M. Philippe Goujon. Pas encore exactement, madame la garde des sceaux, puisque vous n'avez rien dit ni de l'indemnisation des notaires ni des JAP, des procureurs et des transfèrements.

M. Guillaume Larrivé, *rapporteur pour avis*. Pouvez-vous préciser, madame la garde des sceaux, si la réforme des conseils de prud'hommes se fera par ordonnance, comme le Gouvernement y a été habilité, ou dans le cadre du projet de loi sur la libéralisation de l'économie que présentera le ministre de l'économie, et selon quel calendrier ?

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Le vecteur prévu est le projet de loi sur la libéralisation de l'économie.

M. Guillaume Larrivé, *rapporteur pour avis*. Le ministre du travail a fait adopter un projet de loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnance des dispositions en matière prud'homale. Quels seront les champs respectifs des deux textes ?

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. L'ordonnance du ministère du travail concernera la désignation des

conseillers prud'hommes ; le texte de fond sera du ressort du ministre de l'économie.

Si des modifications sont introduites dans les modalités de délégation de service public à certaines professions réglementées, il reviendra aux juridictions éventuellement saisies de déterminer l'existence d'un préjudice et de le chiffrer.

Comment les juges de l'application des peines auront-ils connaissance de la situation du condamné ? me demandez-vous. Nous avons reporté l'entrée en vigueur de ces dispositions à janvier 2015 pour avoir le temps de faire en sorte que l'information, sur les casiers judiciaires notamment, soit totalement fluide et à la disposition des juges de l'application des peines.

La contrainte pénale engorgerait les tribunaux qui fonctionnent déjà à flux tendu, dites-vous. En tant que telle, la contrainte pénale ne génère pas d'audiences particulières, puisque ce n'est qu'une peine parmi d'autres dans notre arsenal judiciaire. La juridiction fonctionne et elle peut prononcer une contrainte pénale, une peine de prison ou autre.

Monsieur le député Goujon, vous m'avez aussi interrogée sur les extractions judiciaires, c'est-à-dire le déferrement des détenus devant les autorités judiciaires. Ces missions, qui étaient auparavant réalisées par les seules forces de police et de gendarmerie, peuvent désormais être effectuées par des agents pénitentiaires. Ce transfert de compétences s'effectue progressivement, par régions et selon un calendrier qui va jusqu'en 2019. Il s'accompagne d'un transfert de postes du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice.

Malheureusement, le premier arbitrage interministériel rendu en ce qui concerne ces postes était très défavorable au ministère de la justice, et il était en passe de poser de gros problèmes d'efficacité des extractions. J'ai donc demandé un nouvel arbitrage. J'ai rencontré les syndicats de police et le groupe de liaison de la gendarmerie nationale. Au terme d'un travail entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice, un nouvel arbitrage a été trouvé, plus favorable à mon ministère en termes de postes équivalent temps plein.

M. Philippe Goujon. Quels sont les chiffres précis sur les emplois ?

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice.* Nous avons obtenu 1 200 postes contre 800 lors du premier arbitrage. C'est moins que ce que nous aurions souhaité mais nous allons nous en contenter pour assurer ces extractions judiciaires en toute sécurité. Le transfert des missions va reprendre en 2015 en commençant par l'Alsace, l'Aquitaine et le Nord-Pas-de-Calais. En 2016, il concernera la Bourgogne, la Bretagne, le Centre, la Haute-Normandie, le Limousin, les Pays de la Loire et le Poitou-Charentes. En 2017, ce sera le tour de la Seine-et-Marne, de la Seine-Saint-Denis, du Languedoc-Roussillon et de Rhône-Alpes. En 2018... Oh quelle audace !

M. Guy Geoffroy. Bref instant de lucidité !

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. En fait non, l'administration c'est la continuité de l'État. J'ai un absolu respect du suffrage universel et de l'état de droit. En 2018, donc, le transfert s'étendra à Paris et aux départements du Val-de-Marne et de l'Essonne. Enfin, en 2019, il s'achèvera par la Corse et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

M. le président Gilles Carrez. La garde des sceaux a-t-elle répondu à toutes les questions ?

M. François Rochebloine. Je souhaiterais une réponse écrite sur la maison d'arrêt de La Talaudière.

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. J'y veillerai, monsieur le député.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je constate une absence de réponse concernant le montant de l'aide aux associations d'insertion.

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Je vous ferai parvenir cette réponse avant le débat public, monsieur le député. Vous voulez des données sur les associations de la fédération Citoyens et Justice qui travaillent dans le cadre de mesures judiciaires en pré et post-sententiel, n'est-ce pas ?

M. Jean-Frédéric Poisson. Sur toutes celles qui aident les détenus à se réinsérer.

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. On m'indique que l'aide à l'insertion des détenus serait de 7,9 millions d'euros pour 2015, mais je préfère vous fournir par écrit une réponse plus complète.

Mme Nathalie Nieson, *rapporteuse pour avis*. Quant à l'aide aux victimes ?

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Comme vous le savez, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 49 de la réforme pénale qui prévoyait d'instaurer une majoration automatique de 10 % pour les amendes pénales, douanières et certaines amendes prononcées par des autorités administratives, afin de financer l'aide aux victimes. Les services du ministère de la justice et du ministère des finances travaillent sur un autre dispositif. Vous serez associée à la réflexion, madame Nieson, même si vous êtes désormais rapporteur pour la protection judiciaire de la jeunesse. Cette réflexion devrait aboutir à la rédaction d'un amendement qui sera proposé par le Gouvernement lors de la discussion de la loi de finances.

M. le président Gilles Carrez. Merci, madame la garde des sceaux d'avoir répondu à ces dizaines de questions qui ont permis de faire le tour de votre ministère.

*

* *

À l'issue de l'audition de Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des Sceaux, sur les crédits de la mission « Justice », la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission Justice (M. Jean-Michel Clément, rapporteur pour avis « Accès au droit et à la justice et aide aux victimes » ; M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire » ; M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur pour avis « Justice administrative et judiciaire » ; Mme Nathalie Nieson, rapporteure pour avis « Protection judiciaire de la jeunesse »).

Conformément aux conclusions de M. Jean-Michel Clément, de M. Jean-Yves Le Bouillonnet et de Mme Nathalie Nieson, rapporteurs pour avis, mais contrairement à l'avis de M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Justice » pour 2015.

Article 56 : Augmentation du droit de timbre en appel

La Commission examine l'amendement II-CL3 de M. Guy Geoffroy.

M. Guy Geoffroy. L'amendement vise à limiter la hausse du droit de timbre en appel dans des proportions raisonnables, en le faisant passer de 150 à 185 euros, au lieu de l'augmentation de 50 % proposée par le Gouvernement à l'article 56.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur pour avis. Je suis défavorable à cet amendement. Le coût du recours à un avoué était au moins de 900 euros par partie. Le droit de timbre, même augmenté, reste bien inférieur à ce coût et n'est pas de nature à faire obstacle au droit de former appel.

M. Guy Geoffroy. Dire que les justiciables font une économie de 900 euros, grâce à la suppression des offices des avoués, me paraît contestable. Beaucoup d'avocats semblent en effet avoir intégré dans leurs honoraires le montant des émoluments que les justiciables devaient auparavant verser aux avoués. Il ne faudrait pas qu'une hausse aussi importante – de 50 % – du droit de timbre prive les justiciables de leur droit fondamental d'aller en appel.

M. Dominique Raimbourg. Cela nous conduit à nous pencher sur la manière dont a été opérée la suppression des offices des avoués. Cette suppression n'a pas été un succès total. Il faudra en tenir compte lorsque nous examinerons la réforme des professions juridiques réglementées. La commission des Lois du Sénat a présenté il y a quelques mois un rapport d'information à ce sujet, dressant un premier bilan mitigé de la loi du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel. Ce rapport montre que la plupart des avoués se sont reconvertis et que leur préjudice est donc différent de celui qui avait été estimé sur la base d'une cessation d'activité. Il apparaît aussi que les plus

grandes victimes de cette réforme ont été les salariés des avoués, dont près d'un tiers n'a pas retrouvé de travail. Lorsque l'on réforme les professions réglementées, l'approche purement économique doit être extrêmement prudente car on a parfois des déconvenues.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur pour avis. Je souscris entièrement à ce qu'a dit notre collègue Dominique Raimbourg. Je rappelle par ailleurs que l'indemnisation des avoués a été réduite d'environ un tiers, heureusement d'ailleurs à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 20 janvier 2011 sur la loi du 25 janvier 2011. Avant de parler d'indemnisation, il faut déterminer s'il reste réellement un préjudice à indemniser. Beaucoup d'avoués se sont reconvertis dans la profession d'avocat et se sont spécialisés dans les procédures d'appel. La dématérialisation des procédures est également un gain pour le fonctionnement de la justice et en termes de coût. La hausse du droit de timbre proposée ne fera pas obstacle au droit de former appel.

*L'amendement n° II-CL3 de M. Guy Geoffroy est **rejeté** et la Commission donne un **avis favorable** à l'article 56.*

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Ministère de la Justice**
 - M. Jean-François Beynel, directeur des services judiciaires
 - M. Paul Huber, conseiller des services judiciaires et réformes
- **École nationale des greffes**
 - M. Michaël Janas, directeur
 - Mme Véronique Andriollo, sous-directrice des ressources humaines des greffes à la Direction des services judiciaires
- **Conseil supérieur du notariat**
 - M. Jean Tarrade, président
 - Mme Christine Mandelli, administratrice, chargée des relations avec les institutions
- **Chambre nationale des huissiers de justice**
 - M. Patrick Sannino, président
 - M. Gabriel Mecarelli, directeur des Affaires juridiques
- **Syndicat C-JUSTICE**
 - Mme Lydie Quirié, secrétaire générale
 - Mme Nicole Delaunay, secrétaire générale-adjointe
- **Syndicat Interco CFDT Justice**
 - M. Michel Besseau, élu au comité technique ministériel
 - Mme Myriam Madouri, représentante à la commission mixte paritaire des greffiers
- **Syndicat des greffiers de France – Force ouvrière**
 - Mme Isabelle Besnier-Houben, secrétaire générale
 - Mme Claude Gigoï, greffière au tribunal de grande instance de Paris
- **Syndicat des greffiers en chef CFE-CGC**
 - M. Philippe Neveu, secrétaire général

- Mme Odile Guilloteau, secrétaire générale adjointe
- Mme Evelyne Neveu, membre des commissions paritaires

- **UNSA Services judiciaires**

- Mme Brigitte Bruneau-Berchère, secrétaire générale adjointe
- M. Arnaud Faure, membre de la commission exécutive

- **Force ouvrière-magistrats**

- Mme Béatrice Brugère, secrétaire générale-adjointe
- M. Emmanuel Poinas, secrétaire général

- **Syndicat de la magistrature**

- Mme Françoise Martres, présidente
- M. Éric Bocciarelli, secrétaire général

- **Union syndicale des magistrats (USM)**

- Mme Virginie Valton, vice-présidente
- Mme Véronique Léger, secrétaire générale