



N° 3117

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

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° 3096)
de finances pour 2016

TOME VIII

JUSTICE

JUSTICE ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE

PAR MME ANNE-YVONNE LE DAIN
Députée

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 la rapporteure pour avis au plus tard le 10 octobre 2015 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, et 91 % des réponses relatives à la justice judiciaire par la Chancellerie. Votre rapporteure 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 2016	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
SECONDE PARTIE : LA RÉPARTITION TERRITORIALE DES MOYENS DE LA JUSTICE	15
I. LA RÉPARTITION TERRITORIALE DES JURIDICTIONS	15
A. LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE A DÉGRADÉ L'ACCÈS À LA JUSTICE POUR DE NOMBREUX JUSTICIABLES	15
1. Une réforme menée dans la précipitation et sans concertation	15
2. Une dégradation de la qualité du maillage territorial et la création de « déserts judiciaires »	17
3. Un impact négatif sur les délais de traitement	17
4. Des surcoûts immobiliers	17
5. Une réforme inaboutie qui n'a pas concerné les cours d'appel	18
B. RESTAURER LA PROXIMITÉ DE LA JUSTICE POUR TOUS LES CITOYENS	18
1. Les correctifs apportés à la réforme de la carte judiciaire	18
2. Les mesures proposées dans le cadre de la « justice du 21 ^e siècle »	19

a. Des mesures issues d'un vaste processus de concertation	19
b. Le renforcement de la politique d'accès au droit	20
c. Le service d'accueil unique du justiciable (SAUJ).....	22
d. La nécessité de consolider les « audiences foraines »	23
II. LA RÉPARTITION TERRITORIALE DES EFFECTIFS	23
A. DE FORTES DISPARITÉS TERRITORIALES.....	24
1. Les disparités territoriales entre cours d'appel	24
2. Les disparités territoriales entre tribunaux de grande instance.....	25
3. Les disparités territoriales entre tribunaux d'instance	26
4. Les disparités territoriales entre conseils de prud'hommes	26
B. DES CRITÈRES ET UNE MÉTHODOLOGIE DE RÉPARTITION PERFECTIBLES.....	26
1. La répartition des postes de magistrats	26
2. La répartition des effectifs des greffes.....	27
EXAMEN EN COMMISSION	31
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS	69

MESDAMES, MESSIEURS,

La Justice reste, cette année encore, un budget prioritaire, dont les moyens seront sensiblement renforcés en application du plan de lutte contre le terrorisme rendu public par le Gouvernement à la suite des attentats de janvier 2015. Ses crédits, d'un montant de 8,04 milliards d'euros en incluant les ressources extrabudgétaires, sont en augmentation de 1,5 % par rapport à 2015 et de 8 % par rapport à 2012.

Ces moyens permettront notamment de transformer l'institution judiciaire par la mise en œuvre des actions pour la « justice du 21^e siècle », conformément au projet de loi déposé à cet effet au Sénat qui devrait être discuté en novembre ⁽¹⁾.

Votre rapporteure pour avis a décidé de consacrer, cette année, son rapport à la répartition territoriale des moyens de la justice. L'égal accès de tous au service public de la justice, où qu'il se situe sur notre territoire, est un principe essentiel dont le respect doit être effectivement assuré.

Cet égal accès et la proximité de la justice ont été mis à mal par la réforme de la carte judiciaire engagée en 2007 et achevée en janvier 2011, qui a créé de véritables « déserts judiciaires ».

Les correctifs apportés par la garde des Sceaux en 2013 et 2014, avec la réimplantation de trois tribunaux de grande instance et la création de chambres détachées, doivent être complétés par une série de mesures destinées à rendre la justice plus proche des citoyens et plus accessible, grâce notamment à la mise en place du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ), à la dématérialisation progressive des procédures et au renforcement de l'accès au droit.

Au-delà de l'implantation territoriale des juridictions, l'égal accès à la justice implique également une répartition équilibrée sur l'ensemble du territoire des effectifs du ministère de la Justice, au sein des juridictions. Les fortes disparités constatées sur ce point laissent à penser que les critères et la méthodologie employés pourraient être affinés.

(1) *Projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du 21^e siècle, déposé sur le Bureau du Sénat le 31 juillet 2015.*

PREMIÈRE PARTIE : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE POUR 2016

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 (dont 31 en métropole et 11 outre-mer) 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 **399 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 386 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une **augmentation, respectivement, de 2,93 % et de 0,96 %** par rapport à 2015.

Les crédits demandés pour dépenses de personnel pour 2016 sont de 322,9 millions d'euros (+ 1,33 % par rapport à 2015). Le plafond d'autorisation d'emplois est de 3 819 équivalents temps plein annuel travaillé. 35 emplois seront créés, dont 29 de magistrats de l'ordre administratif, principalement destinés à la CNDA et aux tribunaux administratifs.

Les juridictions administratives (hors CNDA) ont été saisies de **256 165 affaires en 2014** (12 487 pour le Conseil d'État, 29 945 pour les cours administratives d'appel et 213 733 pour les tribunaux administratifs) – soit une hausse de 16,5 % par rapport à 2013 – et ont rendu **234 683 décisions** (12 806 pour le Conseil d'État, 30 005 pour les cours administratives d'appel et 191 872 pour les tribunaux administratifs) – soit une hausse de 3,04 % sur un an. La Cour nationale du droit d'asile a, pour sa part, été saisie de 37 356 recours et a rendu 39 162 décisions.

En 2014, les **délais prévisibles moyens de jugement**, qui se sont réduits au cours de la dernière décennie, ont légèrement augmenté par rapport à 2013 dans les tribunaux administratifs et ont poursuivi leur baisse au Conseil d'État et surtout à la CNDA :

– 10 mois et 1 jour devant les tribunaux administratifs (contre 9 mois et 25 jours en 2013 et 1 an, 7 mois et 21 jours en 2002) ;

– 11 mois et 1 jour devant les cours administratives d’appel (contre 11 mois et 12 jours en 2013 et 2 ans, 10 mois et 18 jours en 2002) ;

– 6 mois et 2 jours devant le Conseil d’État (contre 7 mois et 25 jours en 2013) ;

– 6 mois et 4 jours à la CNDA (contre 6 mois et 24 jours en 2013 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 2016 d’un budget de 8,264 milliards d’euros en autorisations d’engagement et de 7,973 milliards d’euros en crédits de paiement, soit une diminution de 10,11 % des autorisations d’engagement et une augmentation de 0,1 % en crédits de paiement. Si l’on tient compte des ressources extrabudgétaires, le budget de la Justice sera cependant de 8,04 milliards d’euros en 2016, soit + 1,3 % par rapport à 2015.

Cette mission comporte six programmes ⁽¹⁾, 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.

Au 1^{er} janvier 2016, 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, 6 tribunaux du

(1) 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 Colette Capdevielle et Mme Élisabeth Pochon.

travail ainsi que 2 greffes détachés, outre les tribunaux des affaires de sécurité sociale et les tribunaux paritaires des baux ruraux.

1. L'évolution des crédits du programme

Avec une dotation de 3,12 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,08 milliards d'euros en crédits de paiement, le programme « Justice judiciaire » est en augmentation, respectivement, de 4,17 % et de 0,71 % par rapport à 2015.

— L'action « **Traitement et jugement des contentieux civils** », qui recouvre les moyens humains et budgétaires des juridictions civiles, commerciales et sociales, **voit ses crédits augmenter de 2,12 %** pour s'établir à 946,6 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Cette action représente 30,3 % 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 **augmentés de 4,9 %**, s'établissant à 1,003 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ; ils représentent 32,17 % des crédits du programme.

— Les crédits de l'action « **Cassation** », évalués à 48,05 millions d'euros, sont **en diminution de 18 %** ; 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 » évoquée ci-dessous.

— 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 10,62 millions d'euros, en diminution de 12,55 %.

— Les crédits de l'action « **Soutien** » représentent 971,08 millions d'euros en autorisations d'engagement et 938,01 millions d'euros en crédits de paiement, soit 31 % des crédits du programme. Ils sont en augmentation sur un an de 7,8 % en autorisations d'engagement et en diminution de 3,38 % 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 (+ 1,9 %) sur un an pour s'établir à 112,78 millions d'euros.

La subvention pour charges de service public accordée à l'**École nationale de la magistrature** s'élève à 27,8 millions d'euros (dont 4,2 millions d'euros au titre du plan de lutte antiterroriste pour l'adaptation de la formation initiale et continue, la location de locaux sécurisés et des surcoûts liés à des frais de déplacement dans le cadre de l'organisation de colloques spécifiques), en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une hausse significative de 14,28 % par rapport à 2015.

Enfin, une mesure de périmètre de 23,1 millions d'euros permettra de prendre en charge le paiement global des cotisations sociales des collaborateurs occasionnels du service public pour les prestations de traduction et d'interprétariat effectuées en 2016, si importantes.

2. L'évolution des effectifs

Le plafond d'emplois est fixé, en 2016, à 31 743 équivalents temps plein annuel travaillé (+ 102 équivalents temps plein annuel travaillé par rapport au plafond d'emplois autorisé pour 2015).

En 2016, 157 créations nettes d'emplois sont prévues.

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

– le plan de lutte contre le terrorisme (+ 114 magistrats) ;

– la mise en œuvre des réformes décidées suite aux travaux relatifs à la Justice du 21^e siècle (+ 24 magistrats et + 69 greffiers), notamment le développement des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ) et des greffiers assistants de magistrats (GAFM), dispositifs novateurs à l'égard tant du justiciable que de la profession ;

– la mise en œuvre des réformes relatives à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines (+ 27 magistrats) dont le déploiement est nécessairement progressif ;

– 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 (+ 10 magistrats) ;

– le soutien à l'activité juridictionnelle générale (+ 3 magistrats).

Un effort important est opéré pour mettre en œuvre la rénovation du statut des personnels de greffe, issue du protocole signé le 15 juillet 2014 et entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2015, à laquelle notre collègue Jean-Yves Le Bouillonnet avait consacré son avis l'année dernière ⁽¹⁾. 8,6 millions d'euros sont prévus à ce titre pour l'année 2016. Les magistrats ont bénéficié, pour leur part, d'une amélioration de leur rémunération au cours des années précédentes.

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 2016, le programme est doté en autorisations d'engagement de 3,48 millions d'euros et de 4,44 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement une baisse de 3,84 % et une hausse de 2,41 % par rapport à 2015.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 2,63 millions d'euros. Elles correspondent aux vacances des 22 membres du CSM (1,3 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 853 360 euros en autorisations d'engagement et 1,81 million d'euros en crédits de paiement. Ces crédits recouvrent six catégories de dépenses :

– des dépenses de structure, à hauteur de 370 046 euros en autorisations d'engagement et 1,31 million d'euros en crédits de paiement, dont 940 000 euros de loyer et 264 000 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 370 514 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 43 977 euros en autorisations d'engagement et de 52 080 euros en crédits de paiement (dépenses de carburant et d'entretien des véhicules du Conseil, achat et location de mobilier, etc.) ;

– des dépenses informatiques de 61 903 euros en autorisations d'engagement et de 76 159 euros en crédits de paiement ;

(1) Avis n° 2267 de M. Jean-Yves Le Bouillonnet au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de finances pour 2015, tome VIII, Justice administrative et judiciaire.

- des dépenses de formation ;
- des dépenses liées à une subvention 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 374,74 millions d'euros en autorisations d'engagement (en augmentation de 5,8 % par rapport à 2015) et 310,77 millions d'euros en crédits de paiement (en baisse de 1,47 % par rapport à 2015). 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 du tiers des crédits du programme. Ils s'élèvent à 95,58 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 113,72 millions d'euros en crédits de paiement. Sur un an, les autorisations d'engagement diminuent de 38,8 % et les crédits de paiement de 4 %.

Les dépenses les plus importantes sont les dépenses de personnel (54,32 millions d'euros), qui regroupent les crédits de personnel du secrétariat général ainsi que ceux relatifs aux agents mis à disposition à l'extérieur. Parmi les dépenses de fonctionnement (41 millions d'euros en autorisations d'engagement et 59,15 millions d'euros en crédits de paiement), 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 35,03 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en diminution de 2,14 % par rapport à 2015. Cette action regroupe les crédits en faveur de l'action sociale ministérielle (22,3 millions d'euros) ainsi que les

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

rémunérations des agents qui concourent à la mise en œuvre des politiques d'action sociale (12,73 millions d'euros). 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 télécommunications, devrait atteindre 194,04 millions d'euros en autorisations d'engagement et 111,94 millions d'euros en crédits de paiement. Ses dotations sont en augmentation de 70,58 % en autorisations d'engagement et en diminution de 0,8 % en crédits de paiement par rapport à 2015. La répartition de ces crédits est présentée ci-après :

- 22,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement seront consacrés aux dépenses de personnel.

- 51,95 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont dédiés à la maintenance des matériels et logiciels en service au sein du ministère de la Justice, aux prestations de service, au renouvellement des matériels et à la formation informatique.

- 119,4 millions d'euros de dépenses d'investissement en autorisations d'engagement et 37,29 en crédits de paiement, serviront tout particulièrement à financer les grands projets informatiques suivants :

- PORTALIS, qui est la refonte nécessaire 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. Il constitue un volet important du projet « justice du 21^e siècle » et sera le vecteur d'une réforme d'ampleur de l'organisation judiciaire, en ce qu'il permet la mise en œuvre d'un greffe civil commun à tous les services et la généralisation des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ). Son premier composant, le portail informatif du justiciable, devrait être ouvert d'ici quelques mois. Le coût total du projet est évalué à 28,6 millions d'euros et son installation complète et homogène sur le territoire national est considéré comme un travail d'ampleur à réaliser rapidement ;

- 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 2016 ;

- la plate-forme nationale des interceptions judiciaires.

Ces différents systèmes doivent être compatibles avec les dispositifs des services de police et de gendarmerie. La puissance et la fluidité du réseau

informatique et des messageries devront être adaptés à l'usage de chacun, notamment pour les partages d'information. Il conviendrait de faire en sorte que les capacités des systèmes d'information permettent des flux de données à la hauteur des besoins effectifs des personnels concernés, en matière de messagerie notamment (ces dernières étant parfois bloquées par le poids de certains fichiers).

SECONDE PARTIE : LA RÉPARTITION TERRITORIALE DES MOYENS DE LA JUSTICE

La justice est un service public essentiel, dont le maillage territorial doit garantir l'égal accès de tous, partout sur le territoire.

Cette exigence de proximité et d'égalité implique que la répartition territoriale des juridictions et du personnel judiciaire (magistrats du siège et du parquet et personnels des greffes et des services judiciaires) correspondent aux besoins locaux, à la fois en termes démographiques et d'activité.

S'agissant de la *répartition territoriale des juridictions*, la réforme de la carte judiciaire engagée en 2007 a fortement dégradé l'accès à la justice pour de nombreux justiciables et rend indispensable que la proximité de la justice soit restaurée (I).

S'agissant de la *répartition territoriale des effectifs*, il existe de fortes disparités qui laissent à penser que les critères et la méthodologie employés par le ministère de la Justice pour procéder aux affectations pourraient être affinés (II).

I. LA RÉPARTITION TERRITORIALE DES JURIDICTIONS

La réforme de la carte judiciaire engagée en 2007 a fortement dégradé l'accès à la justice pour de nombreux justiciables, créant de véritables « déserts judiciaires » (A). Au-delà des correctifs indispensables qui lui ont été apportés à l'initiative de la garde des Sceaux, ses effets négatifs impliquent de renforcer l'accès de tous à la justice, qui doit rester un service public de proximité (B), sans aboutir *in fine* à une prise en charge des coûts d'accès au droit par le justiciable (d'où l'intérêt à cet égard des SAUJ comme de PORTALIS, voir *supra*).

A. LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE A DÉGRADÉ L'ACCÈS À LA JUSTICE POUR DE NOMBREUX JUSTICIABLES

1. Une réforme menée dans la précipitation et sans concertation

La réforme de la carte judiciaire a été engagée en 2007 et s'est achevée en janvier 2011. Elle a conduit à la suppression de près d'une juridiction sur quatre, leur nombre passant au total de 1 190 à 863, avec 341 suppressions (dont 23 tribunaux de grande instance et 178 tribunaux d'instance).

Menée dans la précipitation, quasiment sans concertation, cette réforme a été très contestée, en particulier dans sa méthode. Intégralement menée par décret, elle n'a jamais été soumise au Parlement.

BILAN DES SUPPRESSIONS ET CRÉATIONS DE JURIDICTIONS

Juridictions et services	Nombre avant réforme	Suppressions	Créations	Nombre après réforme
Cours d'appel	35	0	0	35
Tribunaux de grande instance et première instance	186	23	0	163
Tribunaux d'instance	473	178	7	302
Greffes détachés	86	85	0	1
Bureaux du livre foncier	46	35	0	11
Juridictions de proximité	474	178	7	303
Conseils de prud'hommes	271	62	1	210
Juridictions commerciales	225	78	6	153
Total	1 190	341	14	863

Source : Ministère de la Justice et Cour des comptes, rapport public annuel 2015, p. 38

Le bilan qui peut être dressé de cette réforme de grande ampleur est contrasté. Les appréciations qui ont pu être portées sont d'ailleurs très variables :

– la commission des Lois du Sénat, dans un rapport d'information publié en juillet 2012⁽¹⁾, y a vu une « occasion manquée », déplorant la brutalité de la réforme. La justice aurait été sensiblement éloignée du justiciable sans qu'aient été suffisamment prises en compte les difficultés propres à certains territoires ou à certains citoyens. Les rapporteurs soulignent la dégradation constatée des délais de traitement des dossiers soumis aux juridictions civiles, en particulier dans les tribunaux d'instance, ainsi que l'effondrement, dans certains territoires, des saisines d'un juge ;

– la Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2015, a porté une appréciation plus positive. Elle a considéré que la charge budgétaire de la réforme avait été maîtrisée, avec un coût initial à 413 millions d'euros, et a relativisé la dégradation des délais dans les juridictions concernées. Elle a aussi estimé que l'évolution du nombre d'affaires ne traduisait pas d'effet d'éviction.

Personne ne conteste qu'une réforme de la carte judiciaire, dessinée pour l'essentiel en 1958, était nécessaire pour l'adapter aux évolutions démographiques et économiques de la France. La méthode employée est cependant discutable : outre l'absence de concertation, il est regrettable que la réflexion se soit limitée aux implantations géographiques et sur l'application quasi mécanique de critères

(1) Rapport d'information n° 662 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et de M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des Lois par le groupe de travail sur la réforme de la carte judiciaire, juillet 2012.

liés à l'activité des juridictions ⁽¹⁾, sans s'accompagner d'une réflexion sur l'organisation judiciaire et sur le redécoupage des ressorts des juridictions, qui aurait souvent permis de maintenir certaines d'entre elles en leur assurant une activité suffisante, proche du justiciable.

2. Une dégradation de la qualité du maillage territorial et la création de « déserts judiciaires »

La réforme a eu des conséquences négatives pour de nombreux justiciables, en particulier les plus modestes. Elle a dégradé la qualité du maillage territorial du service public de la justice, en créant des zones dans lesquelles, sur plus de 100 km, un territoire est privé de toute implantation judiciaire, d'où l'expression de « désert judiciaire ». Tel est le cas, par exemple, en Bretagne intérieure : les TI de Loudéac, Pontivy et Ploërmel ont été supprimés, privant celle-ci de toute présence juridictionnelle. Tel est le cas aussi en Auvergne pour une zone qui s'étend de Clermont-Ferrand jusqu'au Puy-en-Velay, à la suite des suppressions des TI d'Issoire, d'Ambert et de Brioude.

Dans certains territoires, la suppression de juridictions a pu avoir un « effet d'éviction » sur la demande de justice, l'éloignement de la juridiction ayant pu décourager des citoyens, qui peuvent renoncer à saisir le juge pour de petits litiges. En Haute-Loire, par exemple la suppression des TI de Brioude et d'Yssingeaux, et leur rattachement au Puy-en-Velay, s'est traduite par un effondrement de la demande de justice de plus de 20 % depuis 2008.

3. Un impact négatif sur les délais de traitement

La réforme a aussi eu un impact négatif sur les délais de traitement des dossiers soumis aux juridictions civiles. Dans les TI concernés, en particulier, le délai moyen est passé de 5,7 mois à 6,3 mois entre 2009 et 2011, soit une dégradation de 10 %. La hausse des délais, certes générale, est plus marquée dans les TI touchés par la réforme que dans les autres.

4. Des surcoûts immobiliers

Sur le plan financier, l'abandon de sites antérieurement mis gracieusement à disposition par les collectivités territoriales au profit de sites loués, dont les loyers sont croissants, a un coût important pour le ministère de la Justice ⁽²⁾. De

(1) Pour les tribunaux de grande instance (TGI), le seuil d'activité minimal a été fixé à 1 550 affaires civiles (hors référés) ou à 2 500 affaires pénales poursuivables. Pour les tribunaux d'instance (TI) et les juridictions de proximité, le seuil a été fixé à 615 affaires civiles nouvelles par an et par magistrat. Tous les TI situés au siège d'un TGI ou dans les villes où le TGI était supprimé ou situés à plus d'une heure du TI de rattachement ont en principe été maintenus. Pour les conseils de prod'hommes, le seuil a été fixé à 300 affaires nouvelles par an et pour les tribunaux de commerce à 400 procédures contentieuses.

(2) Le rattachement à Bourges du TI de Vierzon, qui était la propriété de l'État, et de celui de Sancerre, dont les locaux étaient mis à disposition gracieusement par la mairie, a ainsi nécessité la location d'un nouveau bâtiment pour le tribunal de rattachement, soit un loyer de 41 567 euros par trimestre et 111 000 euros de travaux d'aménagement, par exemple.

même, la reconversion et l'entretien par les collectivités territoriales de ces 241 sites rétrocédés, d'une superficie totale de plus de 87 000 mètres carrés, a un impact sur leurs propres budgets.

Par ailleurs, la suppression de juridictions a parfois concerné des sites qui avaient fait l'objet de travaux de réhabilitation récents (par exemple, ceux des tribunaux d'instance d'Hyères-les-Palmiers, pour un coût de 750 000 euros, ou de Clichy, pour 970 000 euros). Elle a aussi conduit à l'abandon d'opérations immobilières, occasionnant parfois des dépenses irrécupérables (comme la restructuration du palais de justice de Saint-Brieuc, pour un coût de 369 000 euros).

5. Une réforme inaboutie qui n'a pas concerné les cours d'appel

Enfin, on ne peut manquer de souligner que la réforme n'a pas touché les cours d'appel, dont les ressorts, qui rappellent pour certains ceux des Parlements de l'Ancien Régime, sont très variables et ne correspondent ni aux 22 régions métropolitaines actuelles, ni aux 13 régions à venir en 2016, ni aux 9 inter-régions des services déconcentrés de la justice. Cette carte conduit à des chevauchements de compétences territoriales difficilement compréhensibles pour le justiciable comme pour le contribuable et à des déséquilibres.

B. RESTAURER LA PROXIMITÉ DE LA JUSTICE POUR TOUS LES CITOYENS

Au-delà des correctifs – indispensables – apportés à la réforme de la carte judiciaire, avec la réimplantation de trois tribunaux de grande instance et la création de quatre chambres détachées (1), il convient d'adopter une série de mesures destinées à rapprocher le citoyen de la justice (2).

1. Les correctifs apportés à la réforme de la carte judiciaire

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.

La prise en compte des difficultés rencontrées sur le terrain par les justiciables a conduit la garde des Sceaux à confier, en novembre 2012, à Serge Daël, conseiller d'État honoraire et président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), la mission de réexaminer la situation de huit tribunaux de grande instance (TGI) supprimés (Belley, Dole, Guingamp, Marmande, Millau, Saint-Gaudens, Saumur, Tulle).

La liste des sites retenus pour cette mission se fonde notamment sur les juridictions dont les suppressions avaient été qualifiées de « douteuses » par le rapporteur public dans ses conclusions rendues sous l'arrêt du Conseil d'État en date du 19 février 2010⁽¹⁾ statuant sur de nombreux recours relatifs à la réforme de la carte judiciaire.

La commission Daël a été missionnée pour faire des propositions concrètes relatives à la présence et à l'organisation de la justice, soit par la réimplantation d'un TGI, soit par l'aménagement d'autres infrastructures. L'objectif de la mission a été de répondre au besoin de proximité des justiciables et d'accès à la justice en proposant la création de chambres détachées et de guichets uniques de greffes.

À la suite du dépôt des conclusions de cette mission, le 10 février 2013, la garde des Sceaux a rendu les arbitrages suivants :

– réimplantation de trois TGI à Saint-Gaudens, Saumur et Tulle (avec le maintien du TGI de Brive-La-Gaillarde) ;

– création de chambres détachées à Dôle, Guingamp, Marmande ;

– mise en place d'un guichet unique de greffe à Belley.

En décembre 2013, la situation de Millau a été réexaminée et il a été décidé d'y créer une chambre détachée.

Les arbitrages rendus ont pris en compte plusieurs critères : le niveau d'activité avant la suppression, la distance par rapport au TGI de rattachement, l'évolution démographique du territoire, la fonctionnalité de la distribution territoriale des juridictions ou encore la présence d'une maison d'arrêt sur le ressort.

Le décret n° 2013-1258 du 27 décembre 2013 modifiant l'organisation judiciaire prend acte de la création des trois TGI de Saumur, Saint-Gaudens et Tulle et des chambres détachées de Guingamp, Dôle et Marmande, à compter du 1^{er} septembre 2014.

Le décret n° 2014-607 du 10 juin 2014 entérine la création d'une chambre détachée au TGI de Rodez à Millau, à compter du 1^{er} janvier 2015.

2. Les mesures proposées dans le cadre de la « justice du 21^e siècle »

a. Des mesures issues d'un vaste processus de concertation

La garde des Sceaux a présenté, en conseil des ministres, le 10 septembre 2014 les grandes lignes de la réforme judiciaire « La justice du 21^{ème} siècle », fruit d'une réflexion collective de plus de deux ans.

(1) CE, 19 février 2010, n° 322407 et autres.

Elle avait ainsi confié à la fin de l'année 2012 plusieurs missions de réflexion, d'une part à l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ), sur l'office du juge, et, d'autre part, à trois groupes de travail :

– l'un plus particulièrement centré sur l'office du magistrat, son périmètre d'intervention et l'organisation de son travail (groupe de travail sur le « juge du XXI^{ème} siècle », présidé par le premier président Pierre Delmas-Goyon) ;

– un autre, plus spécifiquement chargé de l'organisation judiciaire (groupe de travail sur les « juridictions du XXI^{ème} siècle » présidé par le premier président Didier Marshall) ;

– un troisième consacré au ministère public (commission de modernisation de l'action publique sous la présidence de M. Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire près la Cour de cassation).

Ces groupes de travail ont remis, à la fin de l'année 2013, 268 recommandations à la garde des Sceaux.

Un débat national sur la justice du XXI^{ème} siècle rassemblant 1 900 magistrats, fonctionnaires de justice, professions du droit, universitaires, parlementaires, et élus locaux a eu lieu les 10 et 11 janvier 2014 à la maison de l'UNESCO à Paris à partir de ces recommandations. Plus de 2 000 contributions issues des débats organisés dans les juridictions et les cours ont été formalisées en mai 2014.

Articulées autour de trois axes, une justice plus proche, plus efficace et plus protectrice, les 15 actions annoncées en septembre 2014 ont notamment pour objectif, sans modifier à proprement parler la carte judiciaire, de faciliter les démarches des justiciables et de rendre la justice plus accessible : saisine de la justice et suivi des procès sur Internet, dématérialisation progressive des procédures, renforcement de l'accès au droit, expérimentation d'un accueil physique unique pour la justice, etc.

Ce projet de réforme s'est traduit, au niveau législatif, par la présentation du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du 21^e siècle, déposé sur le Bureau du Sénat le 31 juillet 2015, qui devrait être discuté dans cette assemblée en novembre et à l'Assemblée nationale l'année prochaine.

b. Le renforcement de la politique d'accès au droit

La politique d'accès au droit a pour objectifs, aux termes de l'article 53 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, de permettre à toute personne de bénéficier des services suivants :

– l'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en oeuvre de ces droits ;

– l’aide dans l’accomplissement de toute démarche en vue de l’exercice d’un droit ou de l’exécution d’une obligation de nature juridique et l’assistance au cours des procédures non juridictionnelles ;

– la consultation en matière juridique ;

– l’assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques.

Trop souvent considérée comme le « parent pauvre » de l’aide juridique ⁽¹⁾ (par comparaison avec l’aide juridictionnelle), c’est une politique fondamentale, qui doit être renforcée pour rendre le service public de la justice plus proche des citoyens. Ses enjeux sont considérables en termes de justice sociale et d’égalité des territoires.

Cette politique repose, au niveau national, sur le service de l’accès au droit et à la justice et de l’aide aux victimes (SADJAV) rattaché au secrétariat général du ministère de la justice et sur le Conseil national de l’aide juridique (CNAJ), organisme consultatif placé auprès de la garde des Sceaux.

Au plan local, l’organisation de l’accès au droit est confiée aux conseils départementaux de l’accès au droit (CDAD), qui sont des groupements d’intérêt public (GIP) créés à l’initiative du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département. Ils sont actuellement au nombre de 100, celui de la Lozère étant en cours de création. Les CDAD mettent en place des structures d’accès au droit de proximité, destinées à accueillir tous les publics : 1 250 points d’accès au droit ont ainsi été mis en place, dont 154 au sein d’établissements pénitentiaires.

Les maisons de la justice et du droit complètent ce dispositif. Elles sont, depuis la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998, des établissements judiciaires. On en dénombre 137 aujourd’hui. De nouvelles MJD ont été créées en zone rurale à partir de 2008, dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, afin de maintenir une présence judiciaire dans les lieux où une ou plusieurs juridictions avaient été supprimées (MJD dites « de nouvelle génération »). Les MJD devaient en principe se voir toutes affecter un greffier ⁽²⁾, mais tel n’a pas été pas le cas en pratique.

Le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du 21^e siècle comporte, en son article premier, plusieurs mesures destinées à renforcer la politique de l’accès au droit :

– il modifie l’article L. 111-2 du code de l’organisation judiciaire afin d’affirmer que « le service public de la justice concourt à l’accès au droit et assure un égal accès à la justice » ;

(1) Voir l’avis n° 2267 de M. Jean-Michel Clément, fait au nom de la commission des Lois, sur le projet de loi de finances pour 2015, tome VII, Justice.

(2) Art. R. 131-10 du code de l’organisation judiciaire.

– la composition et la gouvernance des CDAD sont modifiées afin d’ajouter, parmi les membres de droit, une association œuvrant dans le domaine de l’accès au droit, de l’aide aux victimes ou de la médiation, et de créer une vice-présidence du CDAD confiée au procureur de la République près du THI du chef-lieu du département. Le procureur ne pouvant dès lors plus exercer la fonction de commissaire du gouvernement, celle-ci est dévolue à un magistrat du siège ou du parquet de la cour d’appel en charge de la politique associative, de l’accès au droit et de l’aide aux victimes, désigné conjointement par les chefs de cour d’appel de rattachement ;

– les missions des CDAD sont étendues à la mise en œuvre d’une politique locale de résolution amiable des litiges.

Ces mesures législatives de renforcement de l’accès au droit sont bienvenues. Il est indispensable qu’elles s’accompagnent d’une augmentation des moyens matériels et humains consacrés à cette politique, afin d’améliorer le maillage du territoire en maisons de la justice et du droit et en points d’accès au droit.

c. Le service d’accueil unique du justiciable (SAUJ)

La justice apparaît à la fois complexe et éloignée : à peine la moitié des Français disent connaître le tribunal de grande instance et le tribunal d’instance et une majorité d’entre eux indique ne pas savoir quelle est la juridiction compétente pour certains contentieux courants.

La création d’un lieu unique compétent pour informer les usagers, les renseigner, délivrer les imprimés nécessaires (notamment d’aide juridictionnelle), mais également pour prendre des actes juridictionnels et fournir des informations sur l’évolution d’une procédure, quelle que soit la juridiction compétente, constituerait une simplification considérable pour les citoyens.

Il existe déjà des guichets uniques de greffe (GUG) dans certaines juridictions au sein desquelles sont affectés des agents des greffes afin d’assurer un service d’accueil mutualisé au profit de plusieurs juridictions (cour d’appel, TGI, TI, conseil de prud’hommes) implantées sur un même site. La mise en place d’un service d’accueil unique de la justice (SAUJ) vise à aller plus loin et à généraliser cette démarche.

Les premières expérimentations du SAUJ ont été lancées à l’automne 2014, dans les ressorts des TGI de Privas, de Bobigny, de Dunkerque, de Brest, de Saint-Denis-de-la-Réunion et de Vesoul. Ces expérimentations se limitent à ce stade à la diffusion d’informations, générales ou personnalisées.

L’article 2 du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du 21^e siècle vise à donner une base législative au SAUJ, en modifiant le code de l’organisation judiciaire afin de conférer au greffe une compétence géographique qui s’étend au-delà de celle de la juridiction où il est implanté, ainsi

qu'une compétence d'attribution propre. Il modifie aussi le code de procédure pénale pour étendre aux greffiers affectés à un SAUJ l'accès à l'application pénale Cassiopée avec laquelle sont traitées les données pénales. L'article 13 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 est également modifié pour autoriser les justiciables à déposer une demande d'aide juridictionnelle auprès d'un SAUJ.

La création des SAUJ constituera une avancée remarquable, qui simplifiera l'accès des Français à la justice. Cette avancée ne sera effective qu'à la condition que les applications informatiques sur laquelle elle se fonde, en particulier Cassiopée et le portail Portalis, soient pleinement déployées et opérationnelles sur tout le territoire à des échéances raisonnables pour le justiciable comme pour les magistrats et les personnels de greffe.

d. La nécessité de consolider les « audiences foraines »

L'organisation des audiences foraines est régie par l'article R. 124-2 du code de l'organisation judiciaire, qui prévoit que, en fonction des nécessités locales, les juridictions judiciaires peuvent tenir des audiences foraines sur le territoire des communes de leur ressort autres que celle où est fixé leur siège. Le premier président de la cour d'appel, après avis du procureur général près cette cour, fixe, par ordonnance, le lieu, le jour et la nature de ces audiences. Leur organisation est donc une faculté qui appartient aux chefs de cour.

Ces audiences foraines sont très utiles pour maintenir une présence judiciaire dans des villes où une juridiction a été supprimée. Leur organisation repose cependant exclusivement sur l'investissement des magistrats et des personnels et génère des contraintes puisqu'elles obligent magistrats et greffiers, souvent déjà surchargés, à se déplacer avec leurs dossiers. Elles exigent également la présence de locaux adaptés.

Ces difficultés expliquent le faible recours à ces audiences, qui présentent pourtant un intérêt incontestable. En effet, ce n'est plus au justiciable de se déplacer, c'est la justice qui vient à lui.

Votre rapporteure pour avis considère que cette piste devrait être davantage explorée. La consécration législative des audiences foraines pourrait peut-être contribuer à leur développement.

II. LA RÉPARTITION TERRITORIALE DES EFFECTIFS

L'examen de la répartition territoriale des effectifs et de leurs « ratios d'efficience » fait apparaître de fortes disparités territoriales (A). Celles-ci laissent à penser que les critères et la méthode employés pour les affectations de magistrats et les personnels des greffes sont perfectibles (B).

A. DE FORTES DISPARITÉS TERRITORIALES

Votre rapporteure pour avis a demandé au ministère de la Justice de lui communiquer une série de données quantitatives relatives à la répartition territoriale des effectifs des services judiciaires. Elle a ainsi souhaité connaître :

– le nombre de fonctionnaires, de magistrats du siège et du parquet par cour d'appel, TGI, TI et conseils de prud'hommes ;

– les ratios fonctionnaires pour 1 000 habitants de chaque juridiction (« ratio démographique ») ;

– les ratios nombre d'affaires traitées par fonctionnaire, par magistrat du siège et par magistrat du parquet pour chaque juridiction (« ratios d'efficience »).

Ces données ont malheureusement été communiquées très tardivement, ce qui n'a pas permis de les exploiter pleinement. En effet, la comparaison entre juridictions sur le fondement de ces ratios n'est rigoureuse qu'à condition de s'accompagner d'autres éléments explicatifs, relatifs notamment aux caractéristiques démographiques, socio-économiques et judiciaires du ressort concerné. L'impact d'une série importante d'affaires, de la présence d'un établissement pénitentiaire ou psychiatrique ou d'une vacance de poste, par exemple, doit être pris en compte.

Il aurait par conséquent été nécessaire de disposer d'un temps suffisant d'échanges avec les services de la Chancellerie et les chefs de cour concernés pour obtenir ces éléments complémentaires, de nature à expliquer au moins pour partie les disparités constatées.

Ces réserves méthodologiques étant faites, et le poids de l'histoire et des réformes des années antérieures étant considérés, l'analyse de ces données quantitatives n'en a pas moins été riche d'enseignements. Elle fait en effet apparaître des disparités territoriales très importantes – même si l'on tient compte des inévitables incompressibilités liées au maintien d'un maillage territorial satisfaisant – qu'il s'agisse du nombre de magistrats et de personnel des greffes pour 1 000 habitants ou du nombre d'affaires traitées par ces personnes au sein du ressort considéré.

1. Les disparités territoriales entre cours d'appel

S'agissant des cours d'appel (CA), on constate, à partir des données 2014, que :

– le ratio du nombre de fonctionnaires de la justice pour 1 000 habitants varie de 0,016 (CA de Poitiers) à 0,065 (CA de Bastia), soit un rapport de 1 à 4 ;

– le ratio d’efficacité rapportant le nombre d’affaires traitées par fonctionnaire affecté aux actions civiles et pénales varie de 209 (CA de Fort-de-France) à 401 (CA de Cayenne), soit un rapport de 1 à presque 2 (1,91) ;

– le ratio d’efficacité rapportant le nombre d’affaires traitées par magistrat du siège affecté sur les actions civiles et pénales varie de 263 (CA de Limoges) à 453 (CA de Reims), soit un rapport de 1 à 1,72 ;

– le ratio d’efficacité rapportant le nombre d’affaires traitées par magistrat du parquet affecté aux actions civiles et pénales varie de 436 (CA de Limoges) à 1 200 (CA de Fort-de-France), soit un rapport de 1 à 2,75.

2. Les disparités territoriales entre tribunaux de grande instance

S’agissant des tribunaux de grande instance (TGI), on constate, à partir des données 2014, que :

– le ratio du nombre de fonctionnaires de la justice pour 1 000 habitants varie de 0,09 (TGI de la Roche sur Yon) à 0,43 (TGI de Paris), soit un rapport de 1 à 4,7 ;

– le ratio d’efficacité rapportant le nombre d’affaires traitées par fonctionnaire affecté aux actions civiles et pénales varie de 211 (TGI de Paris) à 549 (TGI d’Auch), soit un rapport de 1 à 2,6 ;

– le ratio d’efficacité rapportant le nombre d’affaires traitées par magistrat du siège affecté sur les actions civiles et pénales varie de 417 (TGI d’Ajaccio) à 1 433 (TGI de Cambrai), soit un rapport de 1 à 3,44 ;

– le ratio d’efficacité rapportant le nombre d’affaires traitées par juge des enfants varie de 226 (TGI de Créteil) à 3 600 (TGI d’Auch), soit un rapport de 1 à 15,93 ;

– le ratio d’efficacité rapportant le nombre d’affaires traitées par juge d’instruction varie de 8 (TGI de Mende) à 128 (TGI de Soissons), soit un rapport de 1 à 16 ;

– le ratio d’efficacité rapportant le nombre d’affaires traitées par juge de l’application des peines varie de 221 (TGI de Mende) à 7 767 (TGI de Rodez), soit un rapport de 1 à 35,1 ;

– le ratio d’efficacité rapportant le nombre d’affaires traitées par magistrat du parquet affecté sur l’action pénale varie de 1 387 (TGI de Roanne) à 6 953 (TGI de Montargis), soit un rapport de 1 à 5.

3. Les disparités territoriales entre tribunaux d'instance

S'agissant des tribunaux d'instance (TI), on constate, à partir des données 2014, que :

– le ratio du nombre de fonctionnaires de la justice pour 1 000 habitants varie de 0,004 (tribunal de police de Lyon) à 0,886 (TI de Paris 1^{er}), soit un rapport de 1 à 221 ;

– le ratio d'efficacité rapportant le nombre d'affaires traitées par magistrat affectés aux actions civile et pénale varie de 241 (TI de Mamoudzou) à 7631 (TI de Vire), soit un rapport de 1 à 31,7 ;

– le ratio d'efficacité rapportant le nombre d'affaires traitées par fonctionnaire affecté aux affaires civiles et pénales varie de 81 (tribunal de police de Marseille) à 367 (TI de Paris 1^{er}), soit un rapport de 1 à 4,5.

4. Les disparités territoriales entre conseils de prud'hommes

Pour les conseils de prud'hommes (CPH), on constate, à partir des données de 2014, que :

– le ratio démographique rapportant le nombre de fonctionnaires de la justice pour 1 000 habitants varie de 0,006 (CPH de Châlons-en-Champagne) à 0,046 (CPH de Paris), soit un rapport de 1 à 76 ;

– le ratio d'efficacité rapportant le nombre d'affaires traitées par fonctionnaire varie de 47 (CPH de Guéret) à 1 220 (CPH de Papeete), soit un rapport de 1 à 26.

B. DES CRITÈRES ET UNE MÉTHODOLOGIE DE RÉPARTITION PERFECTIBLES

Chaque année, le ministère de la Justice publie la circulaire de localisation des emplois (CLE), répartissant sur l'ensemble du territoire les emplois de magistrats et de fonctionnaires avec pour objectif d'assurer le bon fonctionnement de chaque juridiction. Les méthodologies employées pour la répartition des postes de magistrats et des personnels des greffes sont différentes.

1. La répartition des postes de magistrats

S'agissant des magistrats, la répartition des postes se fait entre le siège et le parquet mais également par fonctions spécialisées (instance, instruction, application des peines, enfants) au sein des juridictions.

La CLE est publiée après la campagne des dialogues de gestion, au cours desquels le ministère de la Justice propose des scénarii de gestion qui lui semblent

adaptés au fonctionnement des juridictions, en tenant compte des évolutions d'activité de chaque ressort qu'il perçoit.

En amont de ces rencontres, la cellule contrôle de gestion établit une analyse complète de l'activité. Cette analyse est réalisée avec l'outil Pharos qui permet, en croisant les données recueillies, d'analyser l'activité et la performance des services.

Depuis 2008, l'outil Pharos ou « l'infocentre des services judiciaires » récupère, agrège et ordonne les données liées à l'activité et aux moyens des juridictions. Il permet à la fois d'analyser précisément l'activité d'une juridiction et de comparer les indicateurs des juridictions de même taille, notamment en termes de performance.

Les chefs de cour, destinataires des analyses de la cellule contrôle de gestion, formulent ensuite auprès de la direction des services judiciaires les demandes d'emploi pour leur ressort :

- créations ou suppressions simples de postes ;
- redéploiement de postes au sein d'une même juridiction ;
- redéploiement de postes au sein du ressort d'une cour d'appel.

Ainsi, à titre d'exemple, en 2015, le poste de juge au tribunal d'instance (TGI) de la Flèche a été redéployé au sein du TGI d'Angers au service des enfants.

Cette opération a été réalisée au regard de l'analyse de la cellule de contrôle de gestion, approuvée par le premier président de la cour d'appel, selon laquelle il existait un excédent d'emploi au sein du tribunal d'instance de la Flèche au regard de son activité tandis que la hausse de l'activité au sein de la juridiction pour enfants du tribunal de grande instance d'Angers justifiait la création d'un nouvel emploi de juge des enfants.

Les créations peuvent aussi être justifiées par une particularité du ressort. En 2015, l'ouverture d'un établissement pénitentiaire dans le ressort du TGI de Valence a justifié la création d'un poste de juge de l'application des peines.

2. La répartition des effectifs des greffes

S'agissant des effectifs des greffes, la répartition des emplois est effectuée par juridiction et par catégorie d'agents (A, Greffier, secrétaire administratif, C bureau et C technique), avec identification de certaines fonctions spécifiques (maison de justice et du droit, secrétaire général des conseils départementaux d'accès aux droits, directeur de greffe, responsable de gestion, etc.).

En ce qui concerne les emplois localisés de catégorie A, cette répartition s'effectue plus précisément par grade.

Il s'agit d'identifier, dans le respect du plafond annuel des emplois, le niveau pertinent et efficient des effectifs de chaque juridiction.

La localisation s'appuie non seulement sur de multiples outils (quantitatifs : Outilgref, Pharos – ou qualitatifs : rapports des inspections, des chefs de cours) mais aussi sur les études menées par la sous-direction des ressources humaines des greffes (études sur l'évolution des métiers, sur la structure des catégories et des corps, examen des pyramides des âges, absentéisme, etc.).

OUTILGREF est l'outil statistique utilisé par la sous-direction des ressources humaines des greffes (SDRHG) pour analyser l'activité annuelle d'une juridiction et sa charge de travail et traduire celle-ci en termes de besoin en effectif de greffe. Les évaluations guident l'opération annuelle de localisation des emplois de fonctionnaires dans les greffes des juridictions.

Des actualisations interviennent pour tenir compte des réformes procédurales, de l'évolution des métiers du greffe, du déploiement des nouvelles applications métiers et des nouvelles technologies au sein des juridictions, ayant des conséquences sur les organisations et les charges de travail.

OUTILGREF évalue la charge de travail d'une juridiction à partir d'indicateurs mesurant le flux d'affaires nouvelles enregistrées dans l'année, prises en compte pour un temps forfaitaire correspondant à celui de l'ensemble des actes induits sur la durée de la procédure, permettant ainsi à la SDRHG de procéder annuellement à l'adaptation des emplois de greffe d'une juridiction, au regard des demandes formulées par les chefs de cours à l'occasion des dialogues de gestion.

Par ailleurs, les créations d'emplois de magistrats spécialisés (juge de l'application des peines, juge d'instruction...) sont accompagnées, si la situation de la juridiction le nécessite, par la création d'un emploi de greffier, afin de prendre en compte la hausse de l'activité induite. En 2015, un emploi de greffier a donc été créé au tribunal de grande instance d'Angers pour accompagner l'emploi de juge pour enfant créé par redéploiement du tribunal d'instance de La Flèche.

Les créations peuvent aussi être justifiées par une politique de renforcement de certains services, et par la particularité de certains ressorts : les tribunaux de grande instance d'outre mer ont ainsi bénéficié, en 2015, d'un renforcement du greffe des tribunaux mixte de commerce, par la création de 7 emplois (4 greffiers, 2 secrétaires administratifs et 1 adjoint administratif).

Enfin, à titre d'exemple, en 2015, 7 emplois supplémentaires ont été créés au bénéfice du tribunal de grande instance de Toulouse, l'évaluation Outilgref du besoin en effectifs au regard de l'activité de la juridiction ayant augmenté de 2 % entre 2012 et 2013.

De même, 5 emplois supplémentaires ont été créés au bénéfice du tribunal de grande instance de Pontoise, l'évaluation Outilgref du besoin en effectifs au regard de l'activité de la juridiction ayant augmenté de 5 % entre 2012 et 2013.

Ces méthodes de répartition des effectifs, tant des magistrats que des personnels des greffes, paraissent rationnelles et sophistiquées. Toutefois, les importantes disparités territoriales constatées (voir *supra*) sont difficilement compréhensibles pour les personnels concernés comme pour les justiciables. Elles démontrent que les outils de prévision et de traitement, tant sur le plan informatique que lors des dialogues de gestion, devraient être affinés. Le service rendu au justiciable en serait amélioré, grâce à une célérité et une sérénité accrues.

Le budget de la Justice connaît, cette année encore, une augmentation significative, menée conjointement avec les réformes de fond nécessaires. Une attention particulière a été portée aux ressources humaines au cours des trois dernières années, en termes de rémunérations et de grilles indiciaires.

Le travail accompli ici soulève la question de l'équité de l'accès à la justice sur le territoire national et du service rendu aux justiciables par ceux qui sont chargés de la rendre.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 21 octobre 2015, 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 2016.

M. Pierre-Alain Muet, *président*. Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice, je suis heureux de vous accueillir, avec M. Jean-Jacques Urvoas, président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Nous sommes réunis en commission élargie afin de vous entendre sur les crédits du projet de loi de finances pour 2016 consacrés à la mission « Justice ».

Je vous rappelle les règles de nos commissions élargies.

Lors de sa réunion du 7 juillet dernier, la Conférence des présidents a reconduit à l'identique les modalités d'organisation de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances.

Nous donnerons d'abord la parole aux rapporteurs des commissions, qui interviendront pour une durée de cinq minutes. Après la réponse de Mme la ministre, s'exprimeront ensuite, pour deux minutes chacun, les porte-parole des groupes, ainsi que tous les députés qui le souhaitent.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je remercie les rapporteurs pour avis de la Commission des lois, qui ont beaucoup travaillé.

Nous avons souhaité changer les responsabilités par rapport à l'année précédente. Ainsi, Elisabeth Pochon interviendra sur l'accès au droit et à la justice et l'aide aux victimes, sujet dont on sait qu'il tient à cœur à la garde des Sceaux. Guillaume Larrivé, quant à lui, nous éclairera sur l'administration pénitentiaire. Ce sera vrai en tout cas pour ceux qui n'ont pas lu *Le Figaro*, car ceux qui l'ont lu connaissent déjà la teneur du rapport de notre collègue – il y a là une sorte de jurisprudence si l'on se réfère à ce qui s'est déjà produit l'an dernier. Enfin, Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure pour avis pour la justice administrative et judiciaire, et Colette Capdevielle, rapporteure pour avis pour la protection judiciaire de la jeunesse, nous feront part de leurs observations.

Tous les quatre interviendront sur les thématiques qu'ils ont choisies. Depuis quelques années, nous avons souhaité, en effet, que les rapporteurs pour avis ne fassent pas le travail, remarquable, déjà mené par le rapporteur de la Commission des finances, Étienne Blanc. Nous nous intéressons donc à l'usage des sommes dont il va vérifier l'honnêteté, la sincérité et la limpidité, comme il le fait tous les ans, de façon à avoir un regard à la fois sur le contenu et le contenant. C'est un travail complémentaire entre les commissions des finances et des lois.

M. Marc Dolez. Je souhaite faire un rappel au règlement, fondé sur l'article 41, qui définit les modalités d'organisation de nos travaux en commission – et je prie Mme la garde des Sceaux de m'excuser car ce débat ne la concerne pas.

Monsieur le président, vous venez d'indiquer que les orateurs des groupes ne disposeraient cette année que de deux minutes de temps de parole et que cette décision résultait de la Conférence des présidents.

J'ai précisément interrogé le président Bartolone lors de la dernière Conférence des présidents, qui m'a indiqué qu'en réalité, la responsabilité de l'organisation des débats était du ressort des présidents de commission, lesquels avaient toute latitude pour organiser ces débats dans les meilleures conditions possible. Ainsi, l'an dernier, les orateurs des groupes ont disposé de cinq minutes.

Nous allons examiner ce soir un budget de 8 milliards d'euros, ce qui fait, si je compte bien, 15 secondes par milliard ! Cela prête à sourire, mais c'est toute la question de l'utilité du Parlement et de ses commissions qui est ainsi posée. La ministre pourra s'exprimer le temps qu'elle voudra, mais les parlementaires sont bâillonnés. Par conséquent, je me demande s'il convient encore de réunir des commissions élargies. Autant nous demander d'envoyer la position de nos groupes respectifs par carte postale ou par *tweet* !

Sauf si vous reveniez sur votre décision, monsieur le président, je serai amené, ainsi que mon groupe, pour cette commission élargie et pour toutes celles qui vont suivre, à en tirer les conséquences. En accordant deux minutes au lieu de cinq à chacun des six groupes, monsieur le président, vous escomptiez faire une économie de dix-huit minutes. J'ai une bonne nouvelle pour vous : ce soir, vous allez faire une économie de vingt minutes, car, dans de telles conditions, je renonce à mon temps de parole. Les choses intéressantes que j'avais à dire à Mme la garde des Sceaux et aux différents membres du Gouvernement, je les dirai mercredi prochain dans l'hémicycle.

M. Pierre-Alain Muet, président. Monsieur le député, je comprends parfaitement votre remarque. Cela étant, nous avons déjà le même dispositif l'an dernier. On peut effectivement penser que le temps de parole de cinq minutes attribué autrefois aux orateurs des groupes était meilleur, mais nous sommes obligés d'appliquer des décisions qui s'imposent à toutes les commissions élargies. Ce sujet méritera d'être évoqué à nouveau pour le prochain budget, dans le cadre de la Conférence des présidents.

M. Marc Dolez. Je me permets de rappeler que le président Bartolone a indiqué que les présidents de commission avaient toute latitude pour organiser au mieux les travaux de leur commission. Je comprends, monsieur le président, que vous vous référeriez à ce qui a été décidé par la Commission des finances : il n'en reste pas moins que le problème de fond est posé et que la situation est pour nous tout à fait inacceptable.

M. François Rochebloine. Au nom du groupe Union des démocrates et indépendants, je fais totalement miens les propos de notre collègue Dolez. Je ne doute pas, monsieur le président, que vous puissiez porter au moins à quatre minutes ce temps de parole. Faute de quoi, mieux vaudrait supprimer les commissions élargies. Nous irions ainsi directement en séance publique où, je le rappelle, nous n'avons déjà plus que cinq minutes par groupe. On réduit sans cesse notre temps de parole. Cela fait bientôt vingt-huit ans que je suis dans cette maison, mais je n'avais encore jamais vu cela !

M. Guy Geoffroy. J'adhère aux propos qui viennent d'être tenus. Monsieur le président, vous dites que vous porterez cette parole là où ce sera tranché. L'an passé, j'avais déjà soulevé le problème et l'on m'avait répondu la même chose. Je souhaite que la parole portée cette année soit plus efficace que l'an passé...

M. Pierre-Alain Muet, président. Compte tenu des interventions qui viennent d'avoir lieu et du temps que représente le passage de deux à cinq minutes, nous pouvons, avec le président Urvoas, considérer que les orateurs des groupes prendront le temps qui leur permettra de s'exprimer, en restant le plus possible dans les normes.

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. La réalité de la situation de la justice en France, c'est qu'elle ne peut continuer à fonctionner avec le budget qui lui est dédié. C'est une observation qui relève du rapporteur spécial, mais aussi de la Cour des comptes. Ensemble, nous mettons en évidence, depuis 2012, l'absence de soutenabilité du budget de la justice. La soutenabilité des finances publiques, c'est la capacité d'un État à rester solvable, c'est-à-dire à conserver des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour honorer ses engagements.

Or le manque de moyens est flagrant, pratiquement dans tous les secteurs, et en particulier dans quatre domaines : la masse salariale, les frais de justice et les moyens de fonctionnement, les dépenses d'investissement et les dépenses d'aide juridictionnelle.

C'est peut-être ce qui explique la dégradation des indicateurs : les délais de jugement des procédures civiles augmentent – ceux des procédures pénales ne sont malheureusement pas connus –, la sécurité dans les établissements pénitentiaires diminue, les délais de prise en charge des mineurs délinquants ne sont pas satisfaisants et le taux de mesures en attente d'exécution augmente.

Au regard de ces observations générales, madame la garde des Sceaux, je voudrais vous poser quatre questions.

La première porte sur la masse salariale, qui est insuffisamment calibrée.

Le plafond d'emplois n'est pas saturé, et pourtant, la dépense constatée de rémunérations d'activité a toujours consommé pratiquement tous les crédits ouverts. Le coût unitaire de chaque emploi a toujours été supérieur aux prévisions de la loi de finances initiale, en 2013 et 2014. On ne vous reproche pas de ne pas saturer les plafonds d'emplois, mais de ne pas inscrire des crédits de personnel en rapport avec les créations d'emplois affichées. La masse salariale prévue par le projet de loi de finances est manifestement sous-calibrée au regard des emplois annoncés, ce qui ne l'empêche pas de croître sous l'effet mécanique du glissement vieillesse technicité (GVT). Aujourd'hui, que valent les annonces de créations d'emplois au regard de ces constatations ?

Ma deuxième question porte sur le sacrifice des investissements.

Contrairement aux affirmations du Gouvernement, la réalité de la situation des investissements au ministère de la justice, particulièrement des investissements immobiliers, n'est pas qu'ils sont poursuivis, mais qu'ils sont sacrifiés au fonctionnement courant.

Sur les trois années 2012, 2013 et 2014, les montants des dotations de titre 5 – dépenses d'investissement – ouvertes en loi de finances initiale et qui n'ont pas été consommées, ont atteint la somme très importante de 892 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et de 358 millions pour les crédits de paiement.

La Cour des comptes le dit clairement : « 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. »

Comment pouvez-vous expliquer cette situation ? Comment entendez-vous donner les moyens de préserver les investissements du ministère de la justice à hauteur des engagements que vous avez pris ?

Ma troisième question concerne l'aide juridictionnelle, dont je constate qu'elle est financée par des expédients.

Au 1^{er} janvier 2014, vous avez supprimé la contribution pour l'aide juridique, estimant qu'il s'agissait d'une taxe qui allait restreindre les droits des justiciables à saisir une juridiction. Or depuis, vous n'avez cessé d'augmenter les taxes : revalorisation de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance de protection juridique, augmentation des droits fixes de procédure et de la taxe forfaitaire prévue sur les actes effectués par les huissiers de justice, augmentation du droit de timbre dû par les parties à l'instance d'appel, qui passe de 150 à 225 euros.

Comment pouvez-vous, aujourd'hui, expliquer cette situation ? Ne considérez-vous pas que ces taxes spéciales affectées à l'aide juridictionnelle constituent un obstacle à la possibilité de saisir une juridiction, en tout cas un frein ?

Ma quatrième question porte sur les crédits dédiés aux dépenses de santé des détenus.

Lors d'une précédente législature, j'avais commis un rapport sur ce sujet. Pour avoir visité quelques établissements pénitentiaires, je puis vous dire que c'est un véritable sujet d'inquiétude chez les agents de la pénitencière et au niveau de la direction des établissements.

Les crédits proposés ne sont pas à la hauteur des engagements et des attentes. En 2016, vous avez prévu 126,6 millions pour les dépenses de santé des détenus, dont 33,4 millions à la charge des services déconcentrés et 93,2 millions versés à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour le paiement des cotisations sociales des détenus.

Cependant, selon la réponse au questionnaire budgétaire, la prévision de dépenses pour 2015 s'établit à 37 millions, pour 31,8 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2015. Il en sera évidemment de même pour 2016.

Comment pourrez-vous remédier à cette nouvelle dégradation budgétaire des dépenses de santé des détenus, à l'heure où les problèmes de psychiatrie, de psychologie et d'addiction méritent une intervention très lourde dans ce domaine au sein des établissements pénitentiaires ?

M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour l'administration pénitentiaire. Je voudrais en quelque sorte être un porte-parole ce soir, après ce que j'ai vu au cours de ces dernières semaines sur le terrain, dans les prisons, s'agissant de la situation des personnels de l'administration pénitentiaire. J'ai rencontré des personnels de grande valeur, très solides, des équipes de direction courageuses et très motivées, mais aussi des agents exprimant un vrai malaise quant aux missions qui leur sont assignées et aux difficultés de leur exercice. Il est important qu'au-delà des chiffres, le Gouvernement entende ce malaise et dirige l'administration pénitentiaire pour mobiliser pleinement les personnels qui y travaillent.

Sur le fond, j'ai souhaité concentrer cet avis budgétaire sur la question de l'adaptation de l'administration pénitentiaire à la menace terroriste, voire, pour reprendre les termes employés par le chef du Gouvernement, à la guerre contre le terrorisme islamiste radical dans laquelle notre pays est engagé.

Dans ce rapport, je fais une vingtaine de propositions aussi opérationnelles que possible. Je souhaite, ce soir, concentrer mon propos sur deux d'entre elles, pour que nous ayons, madame la garde des Sceaux, un véritable échange.

Mon premier sujet de préoccupation porte sur le regroupement ou non, et selon quelles modalités, des détenus terroristes identifiés par l'administration pénitentiaire comme étant les plus dangereux.

Le Gouvernement a engagé un programme qui consiste à identifier, puis à répartir ces détenus dans cinq lieux de détention. Le cinquième, celui de Lille-Annœullin, a vocation, à compter de janvier prochain, à accueillir vingt-huit détenus identifiés comme étant les plus dangereux, au terme d'un processus d'évaluation pensé en amont.

Alors que je me suis rendu sur place, j'ai compris que ce qui était engagé était lourd de nouvelles menaces. Je voudrais que vous en preniez, les uns et les autres, pleinement conscience.

Ces vingt-huit détenus seront regroupés dans deux unités de quatorze détenus, unités étanches l'une par rapport à l'autre et par rapport au reste de la prison, ce qui est une bonne chose. Mais au sein de chacune de ces unités, les communications seront possibles, notamment au moment des promenades ou des activités sportives.

La conviction que j'ai acquise au fil des auditions, et notamment lors d'échanges avec des patrons de services de police impliqués dans ce domaine, c'est que vous êtes en train, si vous ne changez pas l'architecture de ce projet, de créer les conditions de la renaissance de cellules de combat dans cette unité de Lille-Annœullin. L'intérêt général commanderait d'envisager une autre solution consistant à isoler du reste du monde pénitentiaire, mais aussi les uns par rapport aux autres, ces détenus identifiés par vous comme étant les plus dangereux.

En ce qui concerne ma seconde proposition, il me semble nécessaire, madame la garde des Sceaux, que vous engagiez avec nous une réflexion sur la durée des peines, c'est-à-dire le *quantum* prononcé, mais aussi les modalités de réduction ou d'aménagement, s'agissant de détenus condamnés pour des actes de terrorisme. La société a le droit de se protéger contre ces individus qui veulent la détruire, ce qui suppose de trouver les moyens juridiques d'une mise à l'écart durable, voire perpétuelle, de certains d'entre eux au sein de l'administration pénitentiaire. Certains magistrats, et notamment le président du tribunal de grande instance de Paris lui-même, ont engagé publiquement une réflexion à ce sujet. L'Assemblée nationale doit, elle aussi, se saisir de cette question. Si nous voulons mieux protéger les Français dans la durée, nous devons, j'en suis convaincu, modifier, ajuster le *quantum* et les modalités d'aménagement des peines en matière de terrorisme.

Mme Elisabeth Pochon, rapporteure pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour l'accès au droit et à la justice et l'aide aux victimes. Je me félicite de cette nouvelle augmentation du budget de la justice, qui traduit la place essentielle accordée à celle-ci par le Président de la République et le

Gouvernement. J'ai décidé de consacrer mon avis à la réforme de l'aide juridictionnelle, qui fait l'objet de l'article 15 du projet de loi de finances adopté jeudi dernier. C'est un sujet d'une actualité certaine.

Nous sommes tous attachés à l'aide juridictionnelle (AJ) parce qu'elle est le vecteur d'une politique de solidarité qui permet l'accès des plus démunis au service public de la justice. Aujourd'hui, sa réforme est indispensable, car elle est dans une situation critique, malgré les efforts budgétaires importants réalisés par le Gouvernement depuis trois ans – 318 millions d'euros en 2013, 373 millions d'euros en 2014, 379 millions d'euros en 2015, ressources extrabudgétaires incluses.

Le système d'AJ est confronté à plusieurs difficultés majeures. Beaucoup de justiciables aux revenus modestes en sont exclus, le plafond d'admission pour l'AJ totale étant inférieur au seuil de pauvreté. Les besoins de financement sont croissants, avec l'augmentation du nombre de demandes – même si elles semblent se stabiliser ces dernières années – et l'extension progressive des champs d'intervention de l'avocat – lors de la garde à vue, des auditions libres etc. La rétribution des avocats est insuffisante, avec une unité de valeur qui n'a pas été revalorisée depuis 2007. La réforme proposée n'est pas au rabais : 50 millions d'euros supplémentaires y seront dédiés en année pleine, sur un budget total qui sera cette année de 405 millions d'euros.

Cette réforme fait suite à de nombreux rapports, dont le dernier, celui de notre collègue Jean-Yves Le Bouillonnet, a inspiré certaines mesures adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 2015.

Enfin, cette réforme a fait l'objet de temps de concertation avec les professions concernées. Elle repose sur plusieurs axes : le relèvement du plafond de ressources de 941 à 1 000 euros ; la revalorisation de l'UV de référence à 24,20 euros hors taxes ; la refonte du barème utilisé pour calculer la rétribution des avocats ; la suppression de la modulation géographique de l'UV ; la compensation intégrale des effets négatifs que pourrait produire cette suppression pour certains barreaux par le biais d'une contractualisation locale, qui permettra de mieux prendre en compte les spécificités locales de chaque barreau ; l'introduction d'une rétribution des avocats et des médiateurs en matière de médiation ; la poursuite de la diversification des sources de financement de l'AJ.

Le relèvement du plafond d'admission, le développement de la contractualisation et l'extension de l'AJ à la médiation sont des avancées indéniables.

Sur d'autres points, après avoir auditionné les principaux acteurs concernés – l'Union nationale des CARPA (UNCA), le Conseil national de l'aide juridique (CNAJ), le Conseil national des barreaux (CNB), le Syndicat des avocats de France (SAF), les rapporteurs des quatre groupes de travail que vous aviez mis

en place en décembre –, j'ai cinq interrogations ou suggestions sur lesquelles j'aimerais connaître votre position, madame la garde des Sceaux.

Est-il envisageable, si le budget le permet, de relever le plafond de ressources afin de permettre un accès au droit encore plus adapté aux revenus modestes des justiciables ?

Pouvez-vous nous éclairer davantage sur la refonte du barème de rémunération des avocats et nous dire si vous avez prévu de revoir à la hausse ce barème qui avait chuté ? Pensez-vous pouvoir augmenter à nouveau des missions liées au droit de la famille et au droit social ?

L'UV de référence, qui n'a pas été augmentée depuis 2007, ne pourrait-elle pas être alignée sur la plus haute, c'est-à-dire 25,90 euros, plutôt que sur la moyenne, afin de n'engendrer aucun effet de baisse ?

Afin de développer la mise en œuvre du principe de subsidiarité de l'AJ par rapport à la protection juridique, ne faudrait-il pas une concertation avec les assurances afin que l'information des assurés sur leurs garanties soit renforcée ? Il faudrait, par exemple, qu'une attestation soit délivrée de façon systématique ou qu'il existe un socle de garanties minimales, incluant la prise en charge d'un avocat librement choisi.

S'agissant du prélèvement sur les fonds des Caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), qui est au cœur de l'actualité, je m'interroge sur la légitimité d'un financement pesant uniquement sur la profession d'avocat, alors que le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice créé dans le cadre de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques permet de faire contribuer d'autres professions juridiques. L'alimentation dudit fonds est-elle prévue dans le projet de loi de finances ?

Madame la ministre, je souhaite que vous puissiez reprendre le long chemin sur lequel vous vous êtes engagée pour moderniser la justice en apportant un nouveau souffle à l'aide juridictionnelle.

Mme Anne-Yvonne Le Dain, *rapporteuse pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la justice administrative et judiciaire*. Je voudrais tout d'abord souligner à mon tour que le budget de la justice franchit pour la première fois cette année un seuil symbolique, celui des 8 milliards d'euros, avec une augmentation de 1,3 % par rapport à 2015.

Dans le contexte de redressement de nos finances publiques, cette nouvelle hausse démontre la volonté du Gouvernement et de notre majorité de combler le retard de notre pays en matière de budget de la justice. La France reste en effet, chacun le sait, mal classée – trente-septième sur quarante-cinq États – par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) au regard du critère du budget de la justice rapporté à la population du pays – 61,20 euros par

habitant et par an – et du PIB par habitant. Il y a encore beaucoup à faire, comme j’ai pu m’en rendre compte lors de mes auditions. C’est pour cela que je salue aujourd’hui, une fois de plus, l’augmentation de notre budget.

J’ai consacré mon avis, cette année, à la répartition territoriale des moyens de la justice. La justice doit être forte et proche des citoyens. L’égal accès de tous à la justice est un impératif démocratique, et ce, sur tout le territoire national.

Cette égalité d’accès et cette proximité ont été mises à mal par la réforme de la carte judiciaire engagée en 2007 par Mme Dati et achevée en janvier 2011. Menée dans la précipitation et sans concertation, elle a abouti à la suppression de 341 juridictions et réduit de près de 30 % le nombre de juridictions en France. Elle a créé de véritables déserts judiciaires, des zones dans lesquelles, sur plus de 100 kilomètres, un territoire est privé de toute implantation judiciaire, comme en Bretagne intérieure ou en Auvergne, et dans bien d’autres endroits.

Cette réforme a également entraîné un effet d’éviction en matière de demande de justice, l’éloignement de la juridiction conduisant certains justiciables à renoncer à saisir le juge pour de petits litiges, qui sont de grands dolis pour eux.

Sur le plan financier, la réforme de la carte judiciaire a souvent entraîné des surcoûts immobiliers, avec l’abandon de sites antérieurement mis gracieusement à disposition par les collectivités territoriales au profit de sites loués, dont les loyers sont croissants. C’est en outre une réforme inaboutie, qui n’a pas concerné les cours d’appel, dont les ressorts rappellent pour certains ceux des parlements de l’Ancien Régime... Bref, une réforme qui a mis à mal la justice et la confiance que l’on pouvait avoir en elle.

Les correctifs que vous avez apportés, madame la garde des Sceaux, à partir des conclusions de la mission que vous aviez confiée à M. Serge Daël, en réimplantant des TGI dans les villes de Saint-Gaudens, Saumur et Tulle, et en créant des chambres détachées à Dôle, Guingamp, Marmande et Millau, étaient indispensables.

Il faut aller au-delà et poursuivre le rapprochement de la justice des citoyens, dans le cadre de la justice du XXI^e siècle.

Le renforcement de la politique d’accès au droit, avec la réforme de la composition et de la gouvernance des conseils départementaux de l’accès au droit (CDAD), prévue par l’article 1^{er} du projet de loi J21, est une excellente mesure. Il faudra qu’elle s’accompagne de moyens suffisants pour que chaque Maison de la justice et du droit (MJD) se voie, notamment, affecter un greffier. Pouvez-vous nous confirmer que telle est bien votre intention ?

La création du Service d’accueil unique du justiciable (SAUJ), prévue par l’article 2 du projet de loi J21, sera aussi une avancée remarquable, qui simplifiera considérablement l’accès des Français à la justice. Cependant, elle ne sera effective que si les systèmes informatiques sur lesquels elle se fonde, Cassiopée en

matière pénale et Portalis en matière civile, sont déployés et opérationnels sur tout le territoire. Pourriez-vous nous donner des éléments sur le calendrier de déploiement de Portalis et son articulation avec celui de la mise en place des SAUJ ?

Je regrette que la piste constituée par les audiences foraines, prévues par l'article R. 124-2 du code de l'organisation judiciaire, ne soit pas davantage explorée. Je sais que ces audiences représentent une contrainte importante pour les magistrats et les greffiers, déjà surchargés, mais elles sont très utiles pour maintenir une présence judiciaire dans les villes où une juridiction a été supprimée. Ce n'est plus le justiciable qui se déplace, mais la justice qui vient à lui. Ne pourrait-on envisager de pérenniser et conforter ces audiences foraines, en leur conférant un statut législatif ?

Au-delà de l'implantation territoriale des juridictions, je me suis également penché sur la répartition des effectifs de magistrats et de personnels des greffes, entre les juridictions. Votre administration m'a récemment transmis les chiffres, qui sont évidemment à manier avec précaution, car les données quantitatives ne sont pas toujours suffisantes pour effectuer des comparaisons rigoureuses entre les juridictions. Ces limites étant posées, j'ai cependant relevé des disparités territoriales, sur lesquelles je m'interroge.

Pour ne prendre que quelques exemples, j'ai du mal à comprendre que le ratio, dit « d'efficience », rapportant le nombre d'affaires traitées par juge d'instruction puisse varier de 8 à Mende, à 128 à Soissons, soit un rapport de 1 à 16 ! Ou encore que le nombre d'affaires traitées par un juge des enfants varie de 226 au TGI de Créteil à 3 600 au TGI d'Auch, soit un rapport de 1 à 16. Ou encore que celui des affaires traitées par un juge de l'application des peines soit de 358 à Paris et de 7 767 au TGI de Rodez, soit un rapport de 1 à 21. Il nous faut donc comprendre ces disparités.

Il reste encore beaucoup à faire pour restaurer l'égalité de tous devant le service public de la justice et rapprocher la justice des Français. Je me réjouis, madame la garde des Sceaux, que vous ayez décidé, avec l'énergie qui vous caractérise, de vous atteler à cette tâche indispensable dans le cadre du projet de loi pour la justice du XXI^e siècle, que notre assemblée examinera dans quelques mois.

Mme Colette Capdevielle, rapporteure pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la protection judiciaire de la jeunesse. Le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » bénéficie d'un accroissement de ses crédits de paiement de 2,3 % et s'élève à près de 796 millions d'euros. Quant au plafond des autorisations d'emplois, il augmente de 196 emplois. Sur les trois dernières années, 293 emplois auront ainsi été créés.

Je tiens à souligner ces chiffres, car la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) est un service public qui revient de très loin. En effet, entre 2007 et 2012, ses crédits avaient baissé de 4 % et la PJJ avait perdu, en ce qui concerne son plafond d'autorisations d'emplois, pas moins de 632 emplois, ce qui représentait une diminution de 7 % du plafond. On avait pu craindre, à l'époque, une remise en cause de la pérennité même de cette institution.

Le défi de la protection et de l'éducation des mineurs délinquants n'a pourtant jamais été aussi urgent. Ces jeunes, qui cumulent des ruptures familiales, des addictions, parfois de très graves problèmes psychiatriques, doivent être pris en charge le plus en amont possible. Plus cette prise en charge intervient tôt, plus nous avons de chances de remettre ces jeunes sur des parcours d'insertion, de respect de la loi et des autres, et de respect d'eux-mêmes.

Lorsqu'au contraire, la prise en charge intervient tard, il est beaucoup plus difficile d'aider et d'accompagner ces mineurs à s'en sortir, et les coûts à moyen et long terme, sont très lourds, bien plus élevés pour la société, que ce soit en termes d'atteintes aux biens ou aux personnes, d'incarcération ou d'aides sociales.

Il faut donc se féliciter que le Gouvernement n'ait pas choisi, comme sous la précédente législature, de sacrifier la protection judiciaire de la jeunesse à une application aveugle et à très courte vue, de la fameuse révision générale des politiques publiques (RGPP), si abrupte en ce domaine.

Les efforts consentis, malgré les contraintes imposées par le contexte budgétaire, en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse traduisent de manière concrète et ferme la volonté du Gouvernement de redonner du sens au contrat social qui nous unit, et dont tant de mineurs sont exclus ou s'excluent eux-mêmes en commettant des infractions. Ils confirment la priorité que le Président de la République, le Gouvernement et notre majorité ont choisi de donner, dès le début de ce quinquennat, à la justice et à la jeunesse. Je donnerai donc un avis favorable aux crédits de ce programme.

J'en viens à la présentation du thème que j'ai choisi de traiter prioritairement cette année, celui de la prise en charge des mineurs en milieu ouvert.

La majorité des mineurs suivis par la protection judiciaire de la jeunesse fait l'objet non pas d'une mesure d'incarcération ou de placement, mais d'un suivi en milieu ouvert, exécutée à partir du lieu de vie du jeune, sur prescription de l'autorité judiciaire. Le suivi en milieu ouvert représente ainsi 53 % de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse et 56 % de ses éducateurs travaillent dans ce secteur.

La réussite de la prise en charge d'un mineur qui n'est pas encore ancré durablement dans la délinquance dépend notamment de la rapidité, de la cohérence globale du parcours de protection du jeune, de l'adaptation et de la souplesse des moyens mis en œuvre.

Or j'ai pu mesurer, lors des diverses auditions que j'ai menées, comme lors de mon déplacement à l'unité éducative de milieu ouvert de l'Est parisien, à quel point les moyens dont dispose la protection judiciaire de la jeunesse sont encore tendus. En milieu ouvert, un éducateur s'occupe en moyenne de vingt-cinq jeunes ; les psychologues, accaparés par les mesures d'investigation, ont trop peu de temps pour suivre les mineurs qui en ont besoin ; les psychiatres sont en nombre très insuffisant, alors que de nombreux jeunes souffrent de troubles du comportement et de la personnalité ; enfin, les moyens matériels, tels que les véhicules ou les ordinateurs, ne sont pas encore à la hauteur des besoins réels.

Cela m'amène, madame la garde des Sceaux, à ma première question : pouvez-vous confirmer l'intention du Gouvernement de poursuivre, l'année prochaine, le redressement du budget et des moyens humains et matériels de la protection judiciaire de la jeunesse, que vous avez entamé depuis trois ans ?

J'ai également visité, en compagnie du président de l'association « Sauvegarde de l'enfance à l'adulte du Pays basque », le centre éducatif fermé (CEF) d'Hendaye. J'ai pu échanger là-bas avec des éducateurs et certains jeunes. Il me semble que certains de ces centres ont montré leurs limites, lorsqu'on songe notamment à leur prix de journée élevé et au grand nombre d'éducateurs qui sont mobilisés pour un nombre restreint de jeunes. Ces éducateurs font un travail rude, souvent mal connu. Nous devons leur rendre hommage, eu égard à la difficulté de leur tâche.

Ne pourrait-on pas, madame la ministre, réorienter vers le milieu ouvert une partie des moyens aujourd'hui dévolus aux centres éducatifs fermés ?

Par ailleurs, des efforts ont été faits pour garantir plus de cohérence dans le parcours des mineurs pris en charge. Dans cet esprit, une note d'orientation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du 30 septembre 2014, saluée par l'ensemble des professionnels, a défini le milieu ouvert comme étant le socle de l'intervention éducative. C'est au milieu ouvert qu'il appartient de coordonner les autres modalités d'intervention lorsque les circonstances exigent qu'elles soient mises en œuvre.

Toutefois, il reste incontestablement des marges de progrès dans ce domaine. Trop souvent, les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse méconnaissent les autres dispositifs de protection ou négligent de rencontrer les enseignants et les chefs d'établissement, ou encore ne viennent pas consulter les dossiers d'assistance éducative au greffe du juge des enfants. J'ai également pu constater qu'ils cessaient parfois de suivre les jeunes qui faisaient l'objet d'un placement en centre éducatif fermé.

Au-delà du manque d'effectifs, que comptez-vous mettre en œuvre, madame la ministre, pour que l'on puisse progresser dans le sens d'une plus grande culture partenariale et d'un décloisonnement entre les différents dispositifs ? Quel jugement portez-vous sur l'idée de confier un mandat global aux

services de la protection judiciaire de la jeunesse ? Sans aller jusqu'au mandat global, comment pourrait-on accroître le rôle de pilotage des services de milieu ouvert de la protection judiciaire de la jeunesse ?

Comme je l'ai indiqué, le facteur temps est fondamental pour la réussite du suivi d'un mineur. Le délai total de prise en charge par un service éducatif était de trente et un jours en 2014. Il est parfois, pour certaines mesures et dans certains endroits, beaucoup plus long. On observe alors des phénomènes de files d'attente.

Quelles mesures pourrait-on prendre, madame la garde des Sceaux, pour faire diminuer le délai moyen de prise en charge en milieu ouvert, notamment pour la mise en œuvre des libertés surveillées préjudicielles, des réparations, des sanctions éducatives et des stages ?

J'en viens à un phénomène que l'on commence à observer chez certains jeunes pris en charge, celui d'une forme de radicalisation. Cette problématique n'est pas ignorée du Gouvernement puisque le plan de lutte contre le terrorisme annoncé le 21 janvier 2015 comporte un volet relatif à la PJJ. Il prévoit notamment la création de 169 emplois : dix coordonnateurs, cinquante-neuf référents laïcité et citoyenneté affectés en direction territoriale, quatre-vingt-deux psychologues et dix-huit éducateurs.

S'agissant de la soixantaine de référents laïcité et citoyenneté, je m'interroge sur la pertinence de leur affectation en direction territoriale. De mon point de vue, l'urgence porte sur la prise en charge directe sur le terrain des jeunes en voie de radicalisation. Madame la ministre, quelles actions pourraient être envisagées ?

Je conclurai mon propos en vous demandant dans quelle mesure le présent budget de la protection judiciaire de la jeunesse préfigure une prochaine réforme de l'ordonnance du 2 février 1945, réforme très attendue et à laquelle je vous sais très attachée.

Mme Christiane Taubira, *garde des Sceaux, ministre de la Justice*. Mesdames, messieurs les rapporteurs, vos propos éclairent le budget pour 2016 de la mission « Justice » qui laisse apparaître, en filigrane, des dispositions qui s'appliqueront sur le triennal. La diversité et la profusion de vos questions expliquent peut-être qu'un temps de parole illimité soit accordé au Gouvernement pour y répondre, cher Marc Dolez...

M. Marc Dolez. Je ne conteste pas ce point !

Mme Christiane Taubira, *garde des Sceaux, ministre de la Justice*. Je ne fais cette remarque qu'afin de vous demander de me pardonner d'avance si je ne réponds pas sur tous les points abordés.

Le budget de la justice pour 2016 est en augmentation. Malgré les contraintes qui s'exercent sur les finances publiques, il franchit la barre

symbolique des 8 milliards d'euros. Il s'agit donc toujours d'un budget prioritaire comme cela est réaffirmé par le Président de la République et par le Premier ministre.

Depuis le début de la législature, le ministère de la justice crée en moyenne cinq cents emplois par an. En 2014, l'administration pénitentiaire a même bénéficié de 534 emplois supplémentaires et, depuis le début de l'année 2015, de nouvelles capacités de créations ont été prévues dans le cadre du plan antiterroriste – nous disposons ainsi de 950 emplois supplémentaires. Nous créons cette année 1 024 emplois, et nous en créerons 2 947 sur le triennal alors que nous en avions prévu 1 834.

Ce budget trouve sa cohérence autour de l'efficacité des politiques publiques que nous mettons en place.

Une réforme de la justice civile est en cours. C'est le premier axe fort de ce budget. Mme la rapporteure pour avis pour les crédits relatifs à la justice administrative et judiciaire a évoqué le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle. Avec le projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société, il vous sera soumis après que le Sénat l'aura examiné au début du mois de novembre prochain. Cette réforme de la justice civile a été pensée dans un cadre global, comme un écosystème : une série de dispositions réglementaires et opérationnelles rendent efficaces les mesures législatives. La réforme doit permettre de rapprocher cette justice des citoyens – je rappelle que la justice civile représente 70 % de l'activité de l'institution judiciaire. Le service d'accueil unique du justiciable permettra à tout justiciable d'accéder à la justice à partir de n'importe quel site judiciaire proche de son domicile. Nous avons souhaité corriger les principaux défauts de la carte judiciaire en réimplantant des tribunaux de grande instance (TGI), en créant des chambres détachées, et en ouvrant des maisons de la justice et du droit où nous affectons des greffiers. Plus d'une vingtaine y ont déjà été affectés, et vingt et un postes y seront encore créés. Une nouvelle organisation du travail a également été expérimentée grâce notamment au rôle joué par le greffier assistant de magistrat ; elle sera généralisée.

Les décisions prises dans cet écosystème ont des traductions budgétaires. La plus grande accessibilité de la justice passe par exemple par sa modernisation : les nouvelles technologies doivent permettre la dématérialisation. Madame la rapporteure pour avis, vous m'interrogiez sur le calendrier de déploiement du système informatique Portalis. Il sera développé sur cinq ans, et sa première version sera disponible dès la fin de cette année. Nous avons aussi expérimenté l'équipement du ministère public en téléphones portables, en tablettes et en ordinateurs portables, instruments fort utiles pour satisfaire les obligations de permanence et de mobilité des magistrats. Cette évolution a des conséquences budgétaires d'autant plus lourdes qu'il faut s'assurer du niveau de sécurité très élevé de ces outils. Nous mettons également en place des standards téléphoniques

« autocom » qui permettent d’optimiser le traitement des appels téléphoniques et de gérer en temps réel la relation entre enquêteurs et magistrats.

La deuxième grande orientation de ce budget concerne l’aide juridictionnelle dont il faut évoquer les crédits mais aussi la nécessaire réforme. Le budget de l’aide juridictionnelle n’a cessé d’augmenter passant de 275 millions d’euros en 2010, à 405 millions. Ce budget comprend la compensation de la suppression de la contribution pour l’aide juridique (CPAJ), taxe anciennement perçue sous la forme d’un droit de timbre de 35 euros, à hauteur de 60 millions d’euros par an. Monsieur le rapporteur spécial, cette taxe constituait bien une entrave pour l’accès à la justice : nous avons constaté, dans certains ressorts, que sa mise en place, en 2011, avait provoqué un recul de 10 % du recours à la justice. Vous vous demandiez si les taxes que nous avons créées n’étaient pas, elles aussi, de nature à entraver le recours au juge. Ce n’est pas le cas : la taxe spéciale sur les conventions d’assurance de protection juridique ne conditionne pas directement l’accès à la justice. À terme, nous devons d’ailleurs être capables de mobiliser ces contrats. Vous évoquez aussi le droit de timbre dû par les parties à l’instance d’appel ; il est effectivement passé de 150 à 225 euros l’année dernière. Cette taxe a été créée lors de la précédente législature afin d’abonder le fonds d’indemnisation de la profession d’avoué (FIDA), profession qui a été supprimée. Elle contribue également à l’aide juridictionnelle. Son augmentation était nécessaire car son rapport avait probablement été surestimé : nous avons besoin tous les ans d’environ 20 millions d’euros pour combler l’insuffisance de ses recettes. Cette augmentation aura cependant une durée limitée puisque l’indemnisation en cours sera achevée en 2023. Ces évolutions permettent de diversifier les ressources de l’aide juridictionnelle. Au-delà de l’augmentation des crédits, cette diversification constitue un impératif de la réforme à entreprendre.

La lutte contre le terrorisme constitue la troisième grande orientation de ce budget. Dès novembre 2012, j’ai signé une circulaire concernant les détenus particulièrement surveillés. Elle a été actualisée en novembre 2013 grâce à de nouvelles informations. Nous avons en effet renforcé le renseignement pénitentiaire qui ne comptait que soixante-dix agents lorsque nous sommes arrivés aux affaires. Il compte aujourd’hui 159 personnels, pour la plupart des officiers qualifiés, et, demain, ils seront 185.

Monsieur Guillaume Larrivé, les personnes très radicalisées ne sont pas détenues dans l’aile dédiée de Fresnes, et nous n’avons pas opéré un rassemblement de celles qui se situent à un niveau intermédiaire de radicalisation. Concernant ces dernières, nous avons plutôt expérimenté une « double séparation » qui correspond à ce que vous souhaitez – dans l’univers pénitentiaire, l’isolement a un autre sens. Les personnes très radicalisées sont en revanche à l’isolement, et elles font l’objet de contrôles fréquents et de transferts. Pour leur part, les condamnés ou les prévenus pour des faits liés à des actes de terrorisme, c’est-à-dire ceux qui se situent à un niveau intermédiaire de radicalisation, sont doublement séparés. Ils sont séparés du reste la population carcérale dans une aile dédiée – ce qui a permis de faire immédiatement baisser la tension dans

l'établissement pénitentiaire –, et séparés entre eux. Les personnels concernés suivent des programmes de formation spécifiques. Cette expérimentation est particulièrement suivie : nous envisageons de la dupliquer pour les jeunes, le milieu ouvert, les courtes peines et les longues peines.

L'Association française des victimes du terrorisme (AFVT) a remporté l'appel d'offres que nous avons lancé en juin 2014 pour intervenir dans deux établissements. Le renseignement pénitentiaire nous a permis de constater que les personnes radicalisées développent désormais des stratégies de dissimulation alors que les signes ostentatoires de radicalisation permettaient jusqu'à ce jour de les identifier. Les méthodes évoluent également : nous sommes passés de manifestations bruyantes s'adressant aux foules à des interventions discrètes auprès de petits groupes de deux ou trois détenus. Nous devons aussi veiller à repérer les personnes exposées à cet endoctrinement. L'AFVT effectue pour nous un travail de détection des « signaux faibles ». Nous procédons à la modernisation du guide méthodologique conçu à l'échelle européenne en 2008 et enrichi en 2010. Il ne recensait que trois critères afin d'identifier la radicalisation : la vie quotidienne et le comportement social, la pratique religieuse, et le rapport à l'autorité. La recherche de détection des signaux faibles montre que ces critères ne sont plus pertinents. Nous produisons actuellement des indicateurs et des matériaux de connaissance et de prise en charge qui seront aussi utiles à tous nos partenaires européens. Nous avons aussi lancé un programme de « désendoctrinement » qui concerne aujourd'hui trente détenus. Il fait intervenir des repentis et il est conduit par l'AFVT. Nous l'évaluons en même temps qu'il se met en place.

Nous envisageons de dupliquer dans trois autres établissements la double séparation dans une aile dédiée qui est expérimentée à Fresnes.

Nous travaillons aussi à la prévention de la radicalisation pour assécher le terreau dans lequel le phénomène se nourrit : nous imposons une formation dans tous les quartiers arrivant, nous avons mis au point avec l'éducation nationale un programme spécifique destiné aux mineurs incarcérés, et nous formons surtout les personnels de surveillance, de probation et d'insertion, ainsi que les aumôniers. Nous avons recruté trente aumôniers en 2013, le même nombre en 2014, soixante cette année, et nous en recruterons encore trente l'année prochaine. Le budget consacré à l'aumônerie musulmane a doublé, et nous finalisons actuellement le décret relatif à la formation universitaire des aumôniers. Un accord avec l'Algérie prévoit que tous les imams algériens arrivant en France doivent suivre une formation universitaire laïque. Nous discutons afin de signer un accord équivalent avec la Turquie et Maroc.

Le plan de lutte antiterroriste se traduit par 300 millions d'euros supplémentaires sur trois ans, dont 102 millions dès cette année, et par 950 emplois supplémentaires pour le renseignement pénitentiaire, pour la surveillance ou encore pour des métiers nouveaux. Dans le domaine du renseignement pénitentiaire, nous créons une cellule pluridisciplinaire afin de mieux connaître le

phénomène de radicalisation ainsi qu'une cellule de veille permanente sur les réseaux sociaux. Des informaticiens-analystes et des interprètes-traducteurs ont été recrutés. Nous installons aussi dans les établissements des brouilleurs de haute technologie et des détecteurs de téléphones portables.

Mme la rapporteure pour les crédits relatifs à la protection judiciaire de la jeunesse a dit l'essentiel sur le sujet. La mise en place d'une mission nationale de veille et d'information nous a permis de détecter deux cents jeunes en cours de radicalisation ou qui y sont exposés en raison de leur entourage.

Dans le cadre de la lutte contre la radicalisation, nous avons structuré nos rapports avec l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) au sein de laquelle siège un directeur des services pénitentiaires. J'ai signé avec M. le ministre de l'intérieur des circulaires conjointes organisant nos services déconcentrés afin d'harmoniser leur travail. Un protocole a été signé avec l'UCLAT.

La mise en œuvre de la réforme pénale constitue le quatrième grand axe de ce budget. Cette réforme permet d'accroître et de mieux garantir les droits des victimes. Elle s'accompagne des moyens et des ressources humaines nécessaires à l'application de dispositifs comme la contrainte pénale ou la libération sous contrainte. Cela nous amène à créer un millier d'emplois au sein des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), ce qui induit une augmentation de 25 % des personnels de ce corps – 700 postes sont déjà créés, et 510 agents sont en place. Le budget de ce service augmente de 9 % cette année ; il aura augmenté de 21 % depuis 2013. Nous avons créé vingt-sept postes de juge de l'application des peines, et nous avons mis en place une étude qui a permis d'élaborer des outils de prise en charge dont disposent les agents d'insertion et de probation.

Monsieur Étienne Blanc, les délais de prise en charge des mineurs sont trop longs ; c'est insupportable. Ils sont actuellement de vingt mois en moyenne, ce qui est interminable pour les victimes. Nous travaillons à une réforme de l'ordonnance de 1945 qui permettrait d'appliquer, à environ 30 % des affaires, le principe de la césure afin qu'une première audience tenue assez rapidement – dix jours à trois mois de délai – permette à la victime de faire valoir son préjudice. Dans un délai maximal de six mois, le juge prononcera ensuite des mesures éducatives ou coercitives qu'il pourra ajuster. L'attente ne sera donc plus que de neuf mois au maximum alors qu'elle est aujourd'hui de vingt mois en moyenne. Il est en tout cas nécessaire de mettre de la cohérence dans la prise en charge des mineurs : les trente-sept réformes déjà adoptées ont introduit des modifications dans les procédures et dans la nature des sanctions qui ne sont pas toutes connues par les juges.

Madame Le Dain, vous souhaitez conférer un statut législatif aux audiences foraines. Je crois que nous avons besoin d'un peu de souplesse. Nous

n'avons pas prévu de figer leur organisation dans la loi, mais elles sont inscrites dans le code de l'organisation judiciaire.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Nous en venons aux orateurs des groupes politiques.

M. Sébastien Pietrasanta. Madame la ministre, cette année, vous nous présentez à nouveau un budget en hausse. Cette augmentation de 1,3 % de vos crédits leur permet de dépasser le seuil des 8 milliards d'euros, chiffre qui à lui seul symbolise la promesse tenue par le Gouvernement de considérer les missions de la justice comme prioritaires.

En 2012, vous avez reçu en héritage des services obsolètes et un budget sinistré ; depuis, et nous devons vous en remercier, vous consacrez toute votre énergie et votre pugnacité à accomplir votre mission.

Madame la garde des Sceaux, les procès en sorcellerie qui vous sont faits sont injustes et intellectuellement médiocres.

Sur la question du terrorisme et de la radicalisation, vous prenez toute votre part dans l'effort gouvernemental. L'administration pénitentiaire bénéficie de moyens supplémentaires. Qui peut voir du laxisme là où vous augmentez considérablement les moyens de la justice dans la lutte contre le terrorisme ? De même, contrairement à ce qu'affirment certains à droite, vous ouvrez plus de places de prison que vous n'en fermez, en général pour vétusté. Deux plans triennaux financés permettent de créer près de 10 000 places supplémentaires, le total passant de 57 300 à 67 000 places. Où donc est le laxisme ?

On vous doit également une rénovation immobilière de qualité sans précédent, qui a su éviter autant que possible les constructions en partenariat public-privé (PPP) si onéreuses. Rien que pour l'Agence publique pour l'immobilier de la justice, vous consacrez plus de 53 millions d'euros à la construction et à la livraison de palais de justice. J'observe que la plupart de ces constructions se situent dans des villes moyennes. C'est une manière de rétablir un maillage territorial mis à mal par le fameux « plan Dati ».

L'accès au droit et à la justice finance la possibilité pour toute personne de connaître ses droits et de les faire valoir. Ces deux libertés fondamentales complémentaires sont particulièrement sensibles aujourd'hui. L'aide juridictionnelle absorbe l'essentiel des crédits de cette mission comme l'a souligné Mme Élisabeth Pochon. Permettez-moi simplement de dire mon étonnement sur ce sujet. L'État reste le premier contributeur de la politique de solidarité nationale qu'est l'aide juridictionnelle. Pour autant la participation très minoritaire des professions est attendue. Ce sujet mérite un dialogue urgent.

Dans une période difficile, chacun doit raison garder. Soyons précis et factuels ! J'invite mes collègues à refuser cette démagogie, cette logique de bouc émissaire. Le groupe Socialiste, républicain et citoyen y sera particulièrement

vigilant. Il approuve avec raison le budget de la mission « Justice » tel qu'il nous est proposé

M. Guy Geoffroy. M. Pietrasanta vient de nous inviter à raison garder ; cela vaut également pour ceux qui évoquent une augmentation de ce budget. Restons modestes ! Hors pensions, l'augmentation en question n'est que de 0,2 % et, l'an prochain, d'après les prévisions, le budget, sera en diminution. Il n'y a tout de même pas de quoi être euphorique.

Je me contenterai ce soir d'évoquer la contrainte pénale, dispositif applicable depuis le 1^{er} octobre 2014. Jusqu'en 2017, cette peine concerne seulement les auteurs d'infractions et de délits passibles de moins de cinq ans de prison. Au-delà de cette date, elle s'appliquera à tous les délits.

Avec quelque malice et gourmandise, permettez-moi de rappeler que l'étude d'impact annexé au projet de loi créant le dispositif, étude produite par votre ministère, madame la garde des Sceaux, tablait sur 8 000 à 20 000 contraintes pénales prononcées par an. Force est de constater que nous en sommes très loin : un an après l'entrée en vigueur du dispositif, 950 mesures de contraintes pénales ont été prises. Je note que 37 tribunaux, parmi lesquels ceux de Perpignan ou Lyon, qui ne sont pas des petites villes, n'en ont prononcé aucune. Quant au TGI de Paris, il en a prononcé six en tout et pour tout. La contrainte pénale peine à s'imposer. Quelle est votre sentiment à ce sujet, madame la ministre ?

Avant cette réunion, j'ai relu le compte rendu de nos débats dans l'hémicycle sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines qui a créé la contrainte pénale et qui a supprimé les peines planchers. Au sujet de ces dernières, vous disiez à l'époque que si les juges ne les appliquaient pas, c'est qu'il s'agissait de mauvaises dispositions. Tenez-vous le même raisonnement s'agissant de la contrainte pénale ? (*Sourires.*)

Vous ne pouvez pas prétendre que nous ne vous avons pas prévenue. Les juges vous disent qu'ils ont du mal à identifier les mesures de contraintes à prescrire. Tout est à inventer : les obligations, le suivi personnalisé... Quant aux conseillers d'insertion, ils sont censés faire du « sur-mesure », mais ils n'y arrivent pas. Les juges qui le savent parfaitement se désintéressent de ce dispositif qui, selon vous, devait révolutionner le champ pénal en matière délictuel.

La personnalisation des mesures ou l'évaluation, tout cela prend du temps, et la charge de travail est énorme. Je crois que nous n'avons pas les moyens d'un tel suivi. Les magistrats craignent d'ailleurs que ce dispositif ne soit pas à la hauteur, et ils préfèrent ne pas prononcer de contrainte pénale. Que comptez-vous faire pour que la contrainte pénale, ce joyau que vous avez offert à la République, soit à la hauteur des ambitions que vous aviez pour elle ?

M. François Rochebloine. Avec 6,4 milliards d'euros de crédits demandés, vous nous présentez un budget, certes stable, mais loin de nous satisfaire, sachant qu'il faut poursuivre la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014,

dite réforme pénale. Je ne m'attarderai pas, par manque de temps, sur la gestion du dossier de l'aide juridictionnelle. En revanche, je m'interroge : pensez-vous que l'effort indéniable de la création de deux cents emplois supplémentaires pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation soit suffisant ?

Alors que l'exécution des peines doit demeurer une priorité, nous nous posons des questions sur les moyens accordés à l'administration pénitentiaire, alors que l'on ouvre 2 298 places sur la période 2015-2017, dont 216 en 2016

À titre d'exemple, je peux citer la maison d'arrêt de Saint-Étienne, pour laquelle on relève actuellement quatorze vacances de postes, soit un peu plus de 12 % de l'effectif théorique total de l'organigramme de référence. Des renforts en personnels de surveillance sont-ils prévus ? Les sorties de promotions d'école en novembre 2015 et début 2016 le permettront. Cette situation s'explique principalement par des mutations en direction d'établissements neufs. Nul n'ignore le contexte budgétaire mais, madame la ministre, il est indispensable de ne pas laisser dériver une situation aussi préoccupante qui renforce la démobilitation des personnels déjà confrontés à la surpopulation carcérale chronique, à l'accroissement des violences, et à des contraintes découlant du plan Vigipirate. Le recours aux heures supplémentaires s'accroît aussi dans des organigrammes structurellement sous-dotés depuis plus de dix ans, qui en sont restés aux trente-neuf heures.

Un mot sur la réhabilitation des établissements. J'observe avec satisfaction que la programmation triennale a prévu plusieurs opérations indispensables tant nos maisons d'arrêts et nos centres pénitentiaires sont vétustes et dégradés. Vous me permettez de revenir une nouvelle fois sur la maison d'arrêt de Saint-Étienne. Ouverte en 1968, elle doit être reconstruite. Je me réjouis de cette bonne décision, madame la ministre, et je ne peux faire moins que vous en remercier. Serait-il possible de connaître le calendrier détaillé de cette opération. Peut-on espérer qu'elle soit réalisée à horizon 2019-2020 ? Pourriez-vous également nous préciser si le lieu d'implantation est définitivement arrêté parmi ceux déjà proposés localement ?

Enfin, je tiens à vous rappeler mes démarches insistantes en faveur de l'association d'enseignement à distance Auxilia. Faute de moyens suffisants, ses dirigeants vont devoir procéder très prochainement à des licenciements, comme je vous l'ai indiqué par courrier. Pourtant, tout le monde s'accorde à dire que cette association répond à un réel besoin. Il y a urgence. L'an dernier, je vous ai déjà posé une question à ce sujet, et vous deviez recevoir les représentants de l'association. J'ai saisi le conseil régional pour qu'il puisse apporter un éventuel concours à cette association.

M. Sergio Coronado. Il faut toujours se réjouir des bonnes nouvelles, surtout en période de disette budgétaire. À l'instar de mes collègues, je ferai donc preuve d'un très grand optimisme, un optimisme en grande partie justifié. Depuis 2012, la majorité a accompagné de manière presque unanime les efforts consentis

par le Gouvernement en faveur du budget de la justice. Il a augmenté les moyens du ministère de la justice et engagé des réformes structurelles comme la réforme pénale et le projet de réforme de la justice du XXI^e siècle.

Pour 2016, avec 8,04 milliards d'euros, la hausse du budget de la justice sera d'1,3 % par rapport à 2015. Il s'agit plus que d'un budget sanctuarisé : nous atteignons 80 280 emplois, près de 3 000 créations jusqu'en 2017, dont 1 024 en 2016. Il faut se réjouir aussi de l'apport de fonds destinés à la lutte contre le terrorisme. Plus de la moitié du budget est absorbée par l'administration pénitentiaire. En douze ans, son poids n'a fait que s'accroître : sa part dans le budget du ministère de la justice est passée de 29 % à 44 %. Pourtant, on ne peut pas dire que tout aille bien : vétusté des locaux, situations en marge de la loi faute de crédits – rappelons la présence illégale de murets dans les parloirs à Fresnes, à propos desquels j'avais saisi la garde des Sceaux et le président de la commission des lois –, report contestable de l'encellulement individuel, taux d'occupation des maisons d'arrêt atteignant 135 %. À cet égard, madame la ministre, il serait intéressant que vous nous indiquiez le nombre de cellules et leur ventilation en fonction de leurs tailles et du nombre de places.

Vous avez décidé de mettre un accent particulier sur l'aide juridictionnelle. Il est vrai que réformer le système pour qu'il puisse continuer à jouer son rôle est devenu une nécessité.

L'accès à la justice des plus démunis demeure fondamental et je sais combien vous êtes sensible à cette question. En 2014, après deux ans de gel, les plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle ont été revalorisés de 0,8 %. Depuis le 1^{er} janvier dernier, les personnes dont les revenus mensuels sont inférieurs à 937 euros peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle totale. Toutefois, ce plafond ne permet toujours pas à une partie de la population d'être correctement défendue, malgré l'existence de l'aide juridictionnelle partielle.

Votre réforme de l'aide juridictionnelle permettra à près de 100 000 justiciables supplémentaires de bénéficier de l'aide juridictionnelle, grâce à la hausse du plafond de ressources établi désormais à 1 000 euros pour être couverts à 100 %. C'est louable mais il reste à trouver le mode de financement nécessaire à la réforme, question qui suscite, comme nous avons pu le constater ces derniers jours, de fortes oppositions dans l'avocature.

À la suite de la rencontre que vous avez organisée aujourd'hui, nous avons appris par voie de presse que le prélèvement sur les intérêts de fonds placés dans des caisses gérées par les avocats serait abandonné. Il est même question qu'un amendement supprimant ce dispositif soit déposé au Sénat. Qu'en est-il réellement ? Où trouvera-t-on les 15 millions qui devaient être prélevés sur les CARPA ?

Il pouvait apparaître discutable de faire peser le poids du financement de l'aide juridictionnelle sur les épaules des avocats, déjà peu nombreux à s'y

consacrer, 7 % d'entre eux réalisant 57 % des missions qui lui sont liées. Les barèmes fixés ne permettent nullement de prendre en considération le temps passé sur une affaire. Une intervention d'avocat en correctionnel est indemnisée 180 euros, quelle que soit la complexité du dossier. Il faut être très motivé, voire militant pour accepter de fournir cette aide.

De plus, comme l'a relevé la mission de modernisation de l'action publique (MAP) dans son rapport de novembre 2013 sur l'évaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle, plus de la moitié des dossiers de demande d'aide juridictionnelle déposés par les justiciables sont incomplets. Selon le syndicat des greffiers de France, cette proportion atteint 80 % au bureau d'aide juridictionnelle de Versailles. Les informations complémentaires que vous voudrez bien nous fournir à ce sujet, madame la ministre, nous serons d'une très grande utilité.

Enfin, un rapport d'inspection a révélé que près de 50 000 personnes travaillaient au noir pour l'État, dont 40 500 pour le ministère de la justice : interprètes, experts judiciaires, médiateurs, médecins experts, qui travaillent exclusivement sur réquisition des autorités de police ou des autorités judiciaires. Considérées comme des prestataires, elles n'ont ni bulletin de salaire ni protection sociale et ne sont pas assujetties à la TVA. La Chancellerie a annoncé que la situation, qui dure depuis plus de quinze ans, sera régularisée lors de l'examen du PLF 2017. Savez-vous quelles seront les mesures prévues et les coûts qui en découleront pour l'État ?

M. Marc Dolez. Ma première question porte sur l'aide juridictionnelle. On ne peut qu'accueillir avec satisfaction, madame la ministre, votre décision de renoncer à une participation financière des avocats car l'État ne doit pas se défausser sur les principaux acteurs de l'aide juridictionnelle. Pour autant, le problème de fond n'est pas réglé dans la mesure où les modalités de rétribution restent à préciser. Elles feront l'objet d'un décret en Conseil d'État. Une note de la Chancellerie publiée en septembre laisse craindre une révision à la baisse de la rétribution de certaines missions : ce serait le cas pour la garde à vue, les procédures de divorce et certaines procédures prud'homales. Selon le barème annexé à la note, le montant de la rétribution d'un avocat assistant un gardé à vue pendant les premières vingt-quatre heures serait réduit de 300 euros à 180 euros et un référé serait payé 145 euros au lieu de 345 euros actuellement. Pourriez-vous nous donner des précisions sur les nouveaux barèmes en cours d'élaboration et vous engager à ce qu'il n'y ait aucune diminution de rétribution ? Cet enjeu est essentiel car, si pour certaines missions, l'avocat devait travailler à perte, il est clair que l'augmentation du seuil d'admission à l'aide juridictionnelle – mesure que nous ne pouvons qu'approuver – ne serait que théorique.

Ma deuxième question concerne le décret d'application des réformes de la justice prud'homale induites par la loi Macron. Le Conseil supérieur de la prud'homie s'est réuni la semaine dernière et a formulé plusieurs remarques sur le projet de décret. Pensez-vous les prendre en compte pour apporter des modifications éventuelles ? En particulier, allez-vous restreindre les contraintes

concernant la saisine du Conseil des prud'hommes par requête, ce qui pourrait signifier la fin de la saisine simplifiée avec les conséquences que cela implique pour l'accès à la justice des publics les plus fragilisés ? Pouvez-vous, en outre, confirmer que ces nouvelles formalités de saisine n'auront plus à être accomplies sous peine de nullité ? Concernant la procédure d'appel, pouvez-vous préciser les obligations qui pèseront sur les défenseurs syndicaux ? Seront-ils soumis au même formalisme que les avocats ?

Ma troisième question sera consacrée la réforme de l'ordonnance de 1945. Comme l'an passé, vous vous engagez à la présenter devant Parlement en 2016, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter. Pouvez-vous nous préciser selon quel calendrier ? La suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs figurera-t-elle bien dans la réforme ? Je dois dire que les déclarations du Premier ministre la semaine dernière m'ont laissé perplexe à ce sujet.

Le travail au noir au ministère de la justice a été évoqué par Sergio Coronado. Je fais miennes les questions qu'il a posées.

Pour finir, je souhaiterais vous interroger, madame la ministre, sur les agents non titulaires de la protection judiciaire de la jeunesse. Beaucoup d'entre eux sont encore dans une situation de précarité : on évalue à 1 300 équivalents temps pleins travaillés le nombre de personnes dans cette situation, soit 16 % des personnels en activité. Au regard de la mission spécifique de ces agents, il me paraît impératif de trouver des solutions. Que pensez-vous notamment de la proposition de requalifier les contrats ?

J'aurais encore des questions, mais je ne voudrais pas abuser de la générosité des présidents qui ont bien voulu accorder cinq minutes de temps de parole aux orateurs de chaque groupe.

M. Philippe Goujon. Madame la garde des Sceaux, sous l'effet de votre politique, le nombre de détenus dans les prisons ne cesse de diminuer : entre avril 2014 et avril 2015, il y a ainsi eu 2 000 détenus de moins. La baisse concerne aussi les condamnés à des peines en milieu ouvert et les aménagements de peine – 5,2 % de moins en un an. À l'inverse, les chiffres de la délinquance sont en hausse, en dehors des vols avec violence. Quelle analyse portez-vous sur ces chiffres ?

Pour ce qui concerne les mineurs délinquants, nous souhaitons, contrairement à Mme la rapporteure pour avis, une multiplication des centres éducatifs fermés, dans le droit fil des engagements de campagne du Président de la République. Où en est le projet d'implantation de centres éducatifs fermés en Île-de-France dont la presse s'était fait l'écho ? Que pensez-vous de la recommandation des professionnels qui souhaitent porter à douze mois minimum au lieu de six mois renouvelables la durée de placement dans de tels établissements ?

Par ailleurs, j'aimerais savoir si vous allez procéder à l'abrogation de la rétention de sûreté.

S'agissant du transfèrement de détenus, il importe de rappeler que l'administration pénitentiaire ne dispose pas de suffisamment d'agents habilités pour assurer cette mission, d'autant que, depuis février 2015, ils doivent convoier les détenus à l'extérieur de leur ressort territorial. Au surmenage des personnels s'ajoute un allongement des délais de transfert de détenus qui fait peser un risque d'annulation des procédures, comme l'a souligné la Conférence nationale des procureurs généraux. Quelles mesures comptez-vous prendre pour lutter contre cette pénurie de personnel ?

En ce qui concerne les permissions de sortir, quelles propositions envisagez-vous pour améliorer le dispositif qui a connu de nombreuses défaillances ces derniers temps ?

M. Pascal Popelin. Madame la ministre, vous me permettrez de m'éloigner quelque peu du cœur des crédits de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2016 pour évoquer une question qui pourrait avoir des conséquences intéressantes sur les crédits ultérieurs de la mission « Sécurité » dont je suis le rapporteur pour avis au titre de la commission des lois.

L'empilement des textes de procédure pénale, conjugué à la montée en puissance du droit européen, a complexifié la tâche de ceux qui sont chargés d'appliquer chaque jour le code de procédure pénale, au premier rang desquels les forces de police et de gendarmerie. Ces lourdeurs sont pointées de longue date et je sais que vous travaillez à des pistes de réflexion depuis plusieurs mois sur ces questions, en lien avec M. le ministre de l'intérieur.

La semaine dernière, le Premier ministre a fait en votre présence des annonces importantes en matière de simplification de ces procédures, par voie législative et réglementaire. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce qui est envisagé par le Gouvernement afin de simplifier la gestion de la garde à vue par les officiers de police judiciaire ainsi que le formalisme procédural – je pense à la question des réquisitions –, de faciliter l'accès à certaines données utiles à l'enquête, de fluidifier les relations entre les parquets et les services enquêteurs, d'alléger la tâche des enquêteurs – je pense aux procédures de notification ? Pouvez-vous également nous éclairer sur le calendrier envisagé par le Gouvernement pour la mise en œuvre de ces évolutions très attendues ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Madame la ministre, je souhaiterais appeler votre attention sur le financement des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD). Depuis la loi du 10 juillet 1991, leur mise en place progressive sur l'ensemble du territoire s'est accompagnée d'une amélioration croissante du service rendu aux justiciables en matière d'accès au droit. J'en veux pour preuve la création d'antennes de médiation dans certains quartiers, la diffusion de brochures

d'information, la mise en place de numéros verts et d'actions de sensibilisation au droit et à la citoyenneté en direction des jeunes .

L'État, à travers le ministère de la justice, assure l'hébergement des CDAD au sein des TGI du chef-lieu du département et contribue à leur financement aux côtés des collectivités territoriales, notamment par le biais de subventions de votre ministère. Toutefois sa part reste souvent en deçà des besoins liés à la création de tels groupements d'intérêt public – formule juridique retenue par la loi de 1991.

En 2015, la Lozère est le dernier département français à avoir entrepris de se doter d'un CDAD. L'ensemble du territoire sera donc intégralement couvert en 2016.

Pouvez-vous me préciser, madame la ministre, quelles orientations budgétaires sont prévues pour financer ce type de structure ?

M. Dominique Raimbourg. Ma question est simple : où en est-on de la construction de places de prison ? En 2012, madame la ministre, vous avez hérité d'une situation très difficile : entre 2002 et 2012, le nombre de détenus est passé de 48 000 à 68 000, soit un taux d'incarcération qui a évolué de 75 pour cent mille habitants à 100 pour cent mille habitants. Pour gérer la surpopulation, on avait recours à un mécanisme mauvais mais efficace : les décrets de grâce. Il a été supprimé sans être remplacé et nous nous retrouvons aujourd'hui confrontés à une difficile situation de surpopulation.

Combien de places de prison allez-vous créer ? Comment régler la question de la surpopulation carcérale sans céder à ce fantasme, cette chimère des 80 000 places, tout à la fois infaisable, infondée et inutile ?

M. Olivier Audibert Troin. Ma question porte, madame la ministre, sur le programme 107, particulièrement sur les opérations menées par l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ) pour la déconstruction du centre pénitentiaire de Draguignan.

Je voudrais tout d'abord saluer l'écoute dont vous et les membres de votre cabinet avez su faire preuve en 2013 dans le dossier de reconstruction du centre pénitentiaire. Rappelons que le 15 juin 2010, alors que des inondations touchaient le département du Var, le personnel pénitentiaire a évité une épouvantable catastrophe humaine au centre de Draguignan, situé en zone inondable, en sauvant de la noyade des dizaines de détenus. Je veux ici encore rendre hommage à son courage.

Le problème de la déconstruction de cette ancienne maison d'arrêt demeure. Toutes les études hydrologiques ont montré l'effet aggravant de cette emprise bâtie pour l'écoulement des eaux et leur retour dans le lit de la rivière en cas de crue. L'examen des crédits de la mission « Justice » consacrés aux investissements immobiliers m'inquiète : aucune ligne budgétaire n'est prévue pour ces travaux de démolition, les crédits étant, fort légitimement, concentrés sur

l'indispensable construction de nouveaux établissements. Pour des raisons de salubrité et de sécurité publiques, il est urgent de voir réalisé en lieu et place de l'ancien bâtiment un bassin de rétention afin de lutter efficacement contre les inondations qui frappent régulièrement nos régions.

Pouvez-vous, madame la ministre, nous apporter des précisions sur le calendrier des travaux de déconstruction de l'ancien centre pénitentiaire de Draguignan ?

Mme Cécile Untermaier. L'aide juridictionnelle repose sur une politique de solidarité nationale qui garantit l'accès à la justice pour les plus pauvres. Je tiens à rappeler ici que des avocats se donnent sans compter pour la faire vivre.

L'État est le principal contributeur de l'aide juridictionnelle, comme aime à la souligner Jean-Yves Le Bouillonnet qui lui a consacré un rapport qui nous a beaucoup éclairés. Nous nous réjouissons de l'augmentation sensible de ses crédits intervenue depuis 2012.

Conscients de la nécessité de les augmenter encore, nous avons créé par amendement à la loi pour la croissance et l'activité un fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice destiné entre autres à contribuer au financement de l'aide juridictionnelle. Le Conseil constitutionnel a considéré que la possibilité offerte au Gouvernement de modifier par arrêté ministériel le niveau d'assiette ou de taux de la taxe visant à l'alimenter était contraire à la Constitution au titre de l'incompétence négative. Il a été convenu de travailler aux modifications nécessaires dans le cadre du projet de loi de finances. Pouvez-vous, madame la ministre, nous donner des précisions au sujet de l'échéancier que vous envisagez pour la création de ce fonds interprofessionnel, initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2016 ?

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Alors que l'ordonnance de 1945 relative à la délinquance des mineurs fête ses soixante-dix ans cette année, je souhaite vous interroger sur le programme budgétaire « Protection judiciaire de la jeunesse ». Il devrait être le dernier à être placé sous le régime législatif et réglementaire actuel puisque vous préparez un projet de loi réformant la justice des mineurs. Avant de rentrer dans le vif de ma question, je tiens à saluer l'action de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et de ses agents. Madame la ministre, vous le rappeliez lors d'un séminaire des cadres de la PJJ à la fin du mois de septembre : en 2014, sur les 136 091 jeunes qu'elle a pris en charge, plus de 50 % n'auront affaire qu'une fois à la justice pénale ; un tiers reviendra devant la justice pénale au moins une fois ; 10 % s'installeront dans un parcours chaotique de délinquance. C'est ce dernier public qui nous pose le plus grand défi.

Dans le contexte budgétaire difficile que nous connaissons tous, vous réaffirmez notre engagement pour la justice des mineurs avec la création de 60 emplois supplémentaires et une augmentation de 18 millions d'euros des crédits de paiement par rapport à la LFI 2015. Ces moyens supplémentaires doivent

permettre d'améliorer les résultats obtenus, notamment en matière de prévention de la récidive ou de la réitération ou bien encore en matière de réinsertion. Sur ce dernier point, je veux saluer l'objectif que fixe l'indicateur n° 1 : un taux de 80 % d'inscription dans un dispositif d'insertion sociale et professionnelle ou de formation pour les jeunes pris en charge.

Alors que les partenaires associatifs de votre ministère prennent en charge une part substantielle de l'action publique en matière de protection de la jeunesse avec 1 079 établissements, vous avez également renforcé les liens avec ces acteurs depuis le début de l'année grâce à la mise en place, le 30 janvier, d'une charte d'engagements réciproques signée par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et les fédérations associatives.

Madame la ministre, pouvez-vous indiquer à la représentation nationale ce que vous attendez de cette nouvelle contractualisation ? Quels en sont les objectifs ? Comment les partenaires associatifs peuvent-ils contribuer à l'amélioration des résultats ? Quelle est la répartition entre le secteur public et le secteur associatif des jeunes pris en charge ?

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Je prends note, madame la ministre, de l'augmentation du budget de la médiation, notamment des crédits dédiés à la médiation familiale et aux lieux de rencontre. Puis-je vous demander de nous donner des précisions sur la mise en œuvre de cette politique ?

L'ordonnance de 1945 avait pour objectif de prendre en charge les jeunes en danger. Le recentrage de la protection judiciaire de la jeunesse sur la seule prise en charge des mineurs au pénal a eu d'importantes conséquences : les jeunes délinquants perdent à leur majorité la protection qui leur était assurée en tant que mineurs. Que comptez-vous faire pour leur permettre d'en conserver le bénéfice ?

Enfin, tout en n'ignorant pas la dangerosité d'une utilisation malveillante d'internet, il faut convenir qu'il est parfois indispensable de maîtriser cet outil moderne dans un processus de réinsertion. Pouvez-vous nous dire si des expérimentations en ce domaine peuvent être envisagées ?

M. Sébastien Pietrasanta. Je souhaite vous interroger, madame la ministre, sur la question des transfèrements et des extractions judiciaires.

La réunion interministérielle du 30 septembre 2010 a acté la prise en charge par l'administration pénitentiaire de l'intégralité des missions de transfèrement et d'extraction judiciaire jusqu'alors dévolues aux forces de l'ordre. Ce transfert devait s'effectuer progressivement, région par région, entre 2011 et 2013. Pour cela, le gouvernement de l'époque – et je crois savoir que M. Larrivé avait joué un rôle important en tant que conseiller – a décidé de transférer au ministère de la justice 800 ETP, en provenance de la gendarmerie, pour 65 %, et de la police, pour 35 %.

Or les besoins ont été largement sous-évalués. Un gel du transfert a été opéré en 2013 et une nouvelle réunion interministérielle a acté le transfert de 1 200 ETP. Aujourd'hui, le processus est relancé et huit régions ainsi que trois départements d'Île-de-France sont pris en charge par le ministère de la justice. Au 1^{er} novembre, le Nord-Pas-de-Calais et l'Aquitaine passeront également sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire.

En 2014, ce sont près de 25 000 extractions judiciaires qui ont été réalisées par l'administration pénitentiaire.

Je souhaite, madame la garde des Sceaux, appeler votre attention sur les nombreuses difficultés qui m'ont été signalées.

On constate une augmentation de ce que l'on appelle « l'impossibilité de faire », c'est-à-dire l'impossibilité d'assurer les extractions judiciaires pour l'administration pénitentiaire, qui les reporte alors sur les forces de l'ordre. Les impossibilités de faire représentent 9 % au 1^{er} septembre 2015 et atteignent 30 % dans une région sous tension comme la Champagne Ardenne. Cela crée évidemment des tensions avec les forces de l'ordre, police et gendarmerie.

Ce système doit sans conteste être amélioré. On ne saurait récupérer des ETP tout en faisant assurer une partie de la mission par les forces de l'ordre.

Il apparaît urgent de mieux organiser le système de l'administration pénitentiaire. Dans cette perspective, la question de la polyvalence du personnel apparaît primordiale. De même, il serait salubre d'augmenter les entretiens avec les magistrats par visio-conférence pour faire baisser le nombre d'extractions judiciaires. Chacun doit, ici, faire un effort indispensable.

Madame la ministre, le système des transfèrements n'est pas satisfaisant. Comment mieux adapter l'organisation de l'administration pénitentiaire pour qu'elle assure pleinement sa mission ? Comment inciter les magistrats à utiliser la visio-conférence ?

Mme Christiane Taubira, *garde des Sceaux, ministre de la Justice*. Merci pour vos propos sur l'institution judiciaire. Nous sommes en situation de la moderniser pour la faire entrer de plain-pied dans le XXI^e siècle. Les demandes d'introduction de tablettes et de téléphones portables révèlent son état. Grâce à une modification introduite par le Parlement l'année dernière, le code de procédure pénale rend désormais possible la communication par voie électronique entre les tribunaux et les justiciables alors qu'auparavant obligation était faite de procéder par courrier, en particulier par l'envoi de lettres recommandées, ce qui coûtait d'autant plus cher que 80 % d'entre elles n'étaient pas réclamées.

Plusieurs questions ont porté sur la création de nouvelles places de prison. Rappelons que nous disposons de deux programmes immobiliers entièrement

financés : un programme visant 6 500 nouvelles places, exécuté à hauteur de 3 600 places ; un autre visant 3 200 places.

Vos remarques sur la rénovation immobilière renvoient à la mise en œuvre de la politique de présence sur le territoire et d'efficacité que nous avons instaurée.

J'en viens à l'aide juridictionnelle, objet de plusieurs questions. Cela fait une quinzaine d'années que tous les rapports s'accordent à dire que le système est à bout de souffle. Le dernier rapport en date est celui de Jean-Yves Le Bouillonnet que je remercie pour le temps qu'il y a consacré, l'énergie qu'il a déployée et le courage qu'il a eu de formuler des préconisations opérationnelles, ce qui le distingue de rapports précédents, qui se limitaient à des constats et des recommandations générales.

Nous aurions pu, à l'instar des gardes des Sceaux précédents, ne rien toucher au dispositif de l'aide juridictionnelle : ne pas augmenter ses crédits, ne pas nous soucier de la taxe de 35 euros qui entravait l'accès à la justice, nous contentant de quelques gestes. Nous avons choisi d'augmenter les crédits qui lui sont consacrés, de supprimer l'entrave à la justice que constituait le timbre de 35 euros, et nous souhaitons réformer le dispositif afin d'éviter son effondrement, qui est une perspective vraisemblable.

La meilleure façon de mesurer ce risque est de considérer la concentration des avocats qui s'y consacrent : 7 % d'entre eux assurent 57 % de l'activité rémunérée au titre de l'aide juridictionnelle ; 16 % en assurent 84 %. Cette concentration comporte un risque de précarisation de la profession. Nous ne pouvons être indifférents à la paupérisation croissante d'une profession libérale qui intervient au pénal et au civil auprès de citoyens vulnérables et à faibles revenus. En outre, cette concentration n'est pas conforme de la loi de 1991 qui a énoncé des principes en matière de répartition de l'aide juridictionnelle au sein de la profession d'avocat.

Nous ne voulons pas adopter l'attitude qui consisterait à dire : « Après moi, le déluge ». Nous ne voulons pas laisser au gouvernement de gauche qui nous succédera un système qui se serait effondré.

Nous voulons réformer le dispositif de l'aide juridictionnelle. Comment procéder ? La loi de 1991 pose le principe de la participation de la profession et de la répartition de la mission de l'aide juridictionnelle. La profession intervient par le traitement des dossiers et le transfert que nous opérons d'une partie du budget de l'aide juridictionnelle au Conseil national des barreaux. Vous avez permis l'année dernière l'inscription dans la loi d'un cadre juridique permettant la conventionnalisation ou la contractualisation avec des barreaux. Le barreau de Lyon, demandeur en la matière, fait des expérimentations en la matière.

Si 16 % des avocats assurent l'essentiel des missions de l'aide juridictionnelle, qu'en est-il des 84 % restants ? C'est tout l'enjeu de la loi de 1991.

S'agissant du financement, nous avons proposé pour cette année un budget de 405 millions d'euros. Les groupes de travail sont en discussion depuis trois ans et leurs travaux ont connu une accélération cette année. Mais il y a un moment où il faudra tirer un trait : ou bien l'on constatera que les choses sont assez avancées pour enclencher la réforme ; ou bien l'on prendra acte du fait que la réforme est impossible à mettre en place et chacun assumera ses responsabilités.

Quoi qu'en disent certains, ceux qui considèrent que c'est un casus belli d'envisager une contribution de la profession, une telle option avait été proposée, comme en témoignent les comptes rendus de réunions. Il s'agissait d'opérer un prélèvement pendant une période transitoire – de 5 millions d'euros en 2016 et de 10 millions d'euros en 2017 – sur les produits financiers perçus sur les fonds des clients qui transitent par les caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats, les CARPA.

Il y a quelques semaines, dans le cadre des discussions avec mon cabinet et l'administration, la profession a fait une autre proposition : les représentants des avocats ont indiqué qu'ils préféreraient contribuer à la modernisation de la justice, en participant à la dématérialisation prévue dans le cadre du projet de loi de réforme de la justice civile, dite « J21 - justice du XXI^e siècle ». Sauf qu'à quarante-huit heures du débat budgétaire, la profession a choisi de rompre la discussion. Si elle l'avait fait il y a un mois, nous aurions pu renouer le dialogue dans l'intervalle. À ce stade, soumis à une contrainte de calendrier, nous n'avions d'autre choix que de reprendre sa proposition antérieure et de l'inscrire dans le PLF.

S'il ne s'agit pas de stigmatiser les avocats qui ne font pas d'aide juridictionnelle, nous pouvons néanmoins nous interroger sur la forme que peut prendre leur contribution au système. Certains gros cabinets sont spécialisés dans la fiducie, les montages internationaux, les transactions immobilières ou le conseil fiscal. Il serait assez absurde de leur imposer de faire de l'aide juridictionnelle puisque cela ne fait pas partie de leurs métiers. En revanche, ils appartiennent à la profession. Depuis deux ans, quelques gros cabinets nous ont d'ailleurs fait savoir qu'ils trouvaient normal de contribuer au système, alors que d'autres nous ont opposé un refus de principe.

Monsieur le député Dolez, vous m'interrogez sur cette note concernant le barème de rémunération des avocats dans le cadre de l'aide juridictionnelle. En fait, il s'agit d'un document interne au groupe de travail, que d'aucuns ont instrumentalisé, et non pas d'une note de la chancellerie que j'aurais validée. Le ministère a apporté son soutien logistique au groupe de travail : salle de réunion, assistance des conseillers de l'administration, etc. Mais il ne s'agit en aucun cas d'une note de la chancellerie.

Nous avons commencé à travailler à partir des observations des représentants des avocats qui soulignent les aberrations du barème : certains actes, qui ne réclament pas une technicité particulière, bénéficient d'une rétribution

correcte sinon confortable ; d'autres sont moins bien payés alors qu'ils demandent beaucoup de travail. Les barreaux sont les mieux placés pour apprécier ce qu'une intervention dans le cadre de l'aide juridictionnelle représente comme travail et comme contraintes, car les situations sont très disparates sur le territoire. Nous avons décidé de revaloriser l'unité de valeur socle, et proposé d'y ajouter un complément contractualisé pour tenir compte de certaines technicités juridiques et particularités territoriales : en zone rurale, un avocat peut ainsi être amené à parcourir un grand nombre de kilomètres.

Ce midi, j'ai rencontré les représentants du CNB, du barreau de Paris et de la Conférence des bâtonniers. Ils ont proposé d'en revenir à la dernière proposition qu'ils avaient formulée pendant le groupe de travail, à savoir leur participation à la dématérialisation dans le cadre de la future réforme judiciaire. En contrepartie, ils ont demandé que l'on renonce à ce prélèvement sur les produits financiers des CARPA. Nous sommes donc tombés d'accord. On me dit que la profession a confirmé cet accord dans une première déclaration, puis a nuancé sa position dans un communiqué ultérieur. Pour l'instant, je n'ai pas eu l'occasion de prendre connaissance moi-même de ces réactions.

Nous verrons bien ce qu'il advient, mais je le répète : il s'agit de savoir si nous voulons respecter ou abroger la loi de 1991 qui prévoit la participation de la profession d'avocat à l'aide juridictionnelle. Nous sommes dans la maison où l'on fabrique la loi et où on la respecte. Si nous n'abrogeons pas la loi, nous devons créer les conditions pour que l'aide juridictionnelle soit prise en charge par l'État mais gérée avec le discernement de la profession. Sinon, il faut fonctionnariser des avocats qui seraient exclusivement chargés de l'aide juridictionnelle. Pour ma part, en tant que garde des Sceaux, je ne prendrai pas une telle option qui bouleverserait l'identité de la profession, même si les avocats eux-mêmes me le demandaient. Quoi qu'il en soit, si nous ne parvenons pas à faire cette réforme absolument indispensable, le dispositif de l'aide juridictionnelle s'effondrera avant que nos cheveux aient tous blanchi.

Pardonnez-moi d'avoir été longue et peut-être inutilement précise, mais je connais votre attachement à ces questions, vos relations avec les barreaux de vos circonscriptions. Je sais que vous vous préoccupez de la solidité d'un système créé pour que les justiciables modestes aient accès au droit et à la justice, ce qui est tout de même l'alpha et l'oméga, le début et la fin de l'histoire. L'État met les moyens nécessaires pour couvrir l'effet du relèvement du plafond de ressources pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et de la revalorisation de l'unité de valeur payée aux avocats. Mais nous restons dans le cadre de la loi de 1991.

Venons-en au fonds de péréquation interprofessionnel, créé dans le cadre de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, sur initiative parlementaire, même si le Gouvernement a repris à son compte l'amendement, du fait de l'application de l'article 40 de la Constitution. Il était prévu que ce fonds soit opérationnel en 2018, une incertitude étant liée à la censure introduite par le Conseil constitutionnel. Il semble que l'on puisse

travailler plus vite et que ce fonds puisse être disponible dès 2017, voire au deuxième semestre de 2016. Cela relativise tout ce tollé actuel au sujet de ce prélèvement de 5 millions d'euros pour l'année 2016 – qui pourrait d'ailleurs se réduire à 2,5 millions d'euros – alors que l'État consacre 400 millions d'euros à l'aide juridictionnelle. Je n'en tire pas d'enseignement ni de conclusion.

Monsieur le député Guy Geoffroy, vous m'avez interrogée sur la contrainte pénale, disant qu'elle n'était quasiment pas prononcée par les tribunaux. Je ne peux que vous inciter à la patience. Pour ma part, j'ai parlé de redonner du sens à la peine, pas de révolutionner le champ pénal. Nous en reparlerons dans dix ans – vous serez encore très frais, moi beaucoup moins – mais souvenez-vous que le travail d'intérêt général (TIG) avait suscité le même scepticisme. Trente ans plus tard, personne ne pense que le TIG n'a pas sa place dans le paysage des sanctions pénales. Nous voulons que les peines soient efficaces, et la contrainte pénale a fait ses preuves dans les pays – démocratiques, sérieux, raisonnables – qui la pratiquent parfois depuis une vingtaine d'années.

Cette réforme pénale a été pensée comme un écosystème et dotée de moyens. Elle a été élaborée à partir d'une conférence de consensus, de consultations sérieuses et des débats parlementaires. En tant que garde des Sceaux et ancienne parlementaire, j'ai la faiblesse de croire que ces travaux ont été de très grande qualité : le texte avait été beaucoup travaillé en amont et il a été encore amélioré lors de nos débats. La contrainte pénale vise à prévenir la récidive qui, rappelons-le en essayant de prendre un peu de hauteur, a triplé entre 2001 et 2011. Nous voulons empêcher que de nouveaux actes de délinquance ne créent de nouvelles victimes.

Au passage, je signale que nous avons doublé le budget de l'aide aux victimes, qui avait baissé au cours des trois dernières années de l'ancien quinquennat, en le portant de 10 à 20 millions d'euros. Nous avons aussi instauré un suivi individualisé et une prise en charge pluridisciplinaire des victimes, tout en conduisant des politiques ciblées à l'égard de certaines catégories d'entre elles : nous avons ainsi généralisé le téléphone grand danger pour les femmes victimes de violences au sein du couple ou de viols, et créé un réseau de référents afin d'améliorer la prise en charge des victimes du terrorisme. Notre politique à l'égard des victimes est très volontariste. Dans la réforme pénale, nous avons accru leurs droits et leurs garanties. Notre souci est de mieux les protéger et de les accompagner vers la résilience, le service qualitatif le plus important que l'État puisse leur assurer. Au-delà de la prise en charge matérielle et pécuniaire, nous devons créer les conditions pour que les victimes avancent vers la résilience.

Revenons à la contrainte pénale, une peine qui a été prononcée un millier de fois depuis son entrée en vigueur, il y a un an. L'étude d'impact avait surestimé son utilisation, mais cela signifie aussi que nous avons redonné au magistrat une liberté d'appréciation qu'il avait perdue avec l'instauration des peines planchers. Nous affichons notre confiance vis-à-vis des magistrats, tout en convenant avec vous que nous devons nous interroger quand aucune contrainte pénale n'est

prononcée dans un ressort. D'ailleurs, cette question s'adresse d'abord à vous, les législateurs. Dans une démocratie, lorsque le Parlement a adopté une loi après en avoir débattu...

M. Philippe Goujon. La majorité l'a adopté !

Mme Christiane Taubira, *garde des Sceaux, ministre de la Justice.* Sans doute, mais l'opposition a fait mieux encore : en déférant le texte devant le Conseil constitutionnel, elle a permis qu'il soit validé par cette institution. Par voie de conséquence, personne n'a à craindre une question prioritaire de constitutionnalité. Par un acte que je me dispense de qualifier, vous avez renforcé la solidité de ce texte de loi.

M. François Rochebloine. C'est bien !

Mme Christiane Taubira, *garde des Sceaux, ministre de la Justice.* Absolument ! Je vous en remercie, monsieur Rochebloine ! Aucun magistrat n'a à craindre une fragilité de ce texte de loi. Quand je dis que vous avez raison de poser la question en voyant qu'aucune contrainte pénale n'est prononcée...

M. Guy Geoffroy. Et vous avez tort de ne pas me répondre !

Mme Christiane Taubira, *garde des Sceaux, ministre de la Justice.* Je vais vous apporter une réponse.

M. Guy Geoffroy. Vous m'avez dit que je devais attendre dix ans !

Mme Christiane Taubira, *garde des Sceaux, ministre de la Justice.* Non, je n'ai pas dit cela ! Je vous ai dit que, dans une dizaine d'années – le débat se sera apaisé bien avant d'ailleurs –, tout le monde conviendra que nous avons donné du sens à la peine et que, par conséquent, nous avons lutté de manière efficace contre la récidive. Voilà le pari que je prends et que je peux faire enregistrer chez le notaire, si vous le voulez.

Dans un ressort, il est statistiquement impossible que personne ne présente un profil adapté à la contrainte pénale, pour lequel cette peine serait la plus efficace. Avec les outils que nous avons mis en place, les recrutements de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) que nous avons effectués, la contrainte pénale est la peine la plus adaptée à certains profils qui ont besoin d'un suivi serré. Auparavant, les magistrats n'avaient d'autre choix que de prononcer une courte peine de prison pour des personnes présentant une addiction à l'alcool avec les comportements associés, par exemple, ou pour certains délits qui provoquent une rupture de la socialisation. Or, dans ces cas, la contrainte pénale est une réponse plus adaptée que la courte peine de prison. Il faudra qu'on m'explique pourquoi, dans un ressort entier, personne ne présente un tel profil.

Monsieur le député Rochebloine, je sais que la reconstruction de la maison d'arrêt de Saint-Étienne vous préoccupe profondément. Le préfet est chargé de trouver un terrain, et je pense qu'il vous tient régulièrement informé de ses démarches.

M. François Rochebloine. Le préfet m'informe de cette recherche et des autorisations d'engagements.

Mme Christiane Taubira, *garde des Sceaux, ministre de la Justice.* Les autorisations d'engagements seront données en 2017.

M. François Rochebloine. Nous pourrions inaugurer le bâtiment en 2020 ?

Mme Christiane Taubira, *garde des Sceaux, ministre de la Justice.* Il sera terminé depuis longtemps !

M. Guy Geoffroy. Vous aurez votre réponse avant moi, cher collègue...

Mme Christiane Taubira, *garde des Sceaux, ministre de la Justice.* Les vacances de postes dans les prisons vous préoccupent. Comme je l'ai indiqué, 534 postes vont s'ajouter à ceux qu'il était prévu de créer en 2014. Compte tenu de vos interpellations régulières sur les vacances de postes, je ne résiste pas à l'envie de vous fournir quelques détails, quitte à faire des réponses déraisonnablement longues.

Si j'ai obtenu ces postes supplémentaires en juin 2014, c'est parce que j'ai été en mesure de démontrer que, durant trois ans, vous n'avez pas créé les postes inscrits en lois de finances. La formation des nouveaux surveillants a commencé en septembre 2014, et ils vont arriver au fur et à mesure dans les établissements.

Le passage aux 35 heures a engendré trop d'heures supplémentaires, ce qui se répercute sur l'absentéisme. Le taux de vacance de postes se situe en moyenne entre 3 % et 5 % mais il peut monter jusqu'à 8 % dans certains établissements. C'est beaucoup parce que la charge de travail se reporte sur les effectifs en place dont le métier n'est déjà pas simple.

Monsieur Dolez, vous m'avez interrogée sur la réforme de la justice des mineurs...

M. François Rochebloine. Qu'en est-il de l'association Auxilia, madame la garde des Sceaux ?

Mme Christiane Taubira, *garde des Sceaux, ministre de la Justice.* Nous avons reçu ses représentants et il était question qu'ils voient le conseil régional et l'Association des régions de France (ARF).

M. François Rochebloine. Deux postes ont été supprimés sur les cinq alors que cette association joue un rôle indispensable !

Mme Christiane Taubira, *garde des Sceaux, ministre de la Justice*. Ils sont en contact avec la direction de l'administration pénitentiaire, monsieur le député.

Pour en revenir à votre question, monsieur Dolez, l'abrogation des tribunaux correctionnels pour mineurs est prévue dans le projet de réforme de l'ordonnance de 1945. Cette suppression répond à la fois à un engagement du Président de la République et à une demande de tous les chefs de juridiction. Ces tribunaux correctionnels, créés pour juger les récidivistes âgés de seize à dix-huit ans, visaient à rapprocher la justice de mineurs de celle des majeurs. En fait, ils n'ont jugé que 1 % des affaires et dans des délais plus longs que ceux des tribunaux pour enfants. En outre, leurs décisions sont en moyenne d'une sévérité égale ou inférieure à celles des tribunaux pour enfants. Tout le monde peut deviner le type d'adjectif que je serais tentée d'accoler à cette opération.

S'agissant des collaborateurs occasionnels du service public, 40 000 d'entre eux relèvent, en effet, du ministère de la justice. Cette situation, qui dure depuis 1999, n'a jamais été traitée. Nous l'avons prise en charge depuis deux ans. Marisol Touraine et moi-même avons confié une mission à l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui nous a déjà permis de savoir combien de personnes étaient concernées. Jusqu'à présent, nul ne le savait. D'une part, il n'y avait pas de centralisation des statistiques. D'autre part, le statut de ces personnes n'avait pas été clairement défini : certaines ont un lien de subordination avec le ministère, d'autres effectuent des prestations de service assujetties à la TVA. Même les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) n'avaient pas les chiffres. Nous avons déjà provisionné 23 millions d'euros de façon à payer les cotisations sociales qui sont dues, ce qui correspond à environ 40 % du total. Nous sommes donc en train de régler ce dossier.

Monsieur Popelin, vous m'avez interrogé sur la réforme de la procédure pénale, un travail que nous avons engagé depuis plusieurs mois avec le ministère de l'intérieur. La transposition de directives européennes a rendu notre procédure pénale compliquée. Il y a deux ans, j'ai décidé que nous allions reprendre la main afin de redonner de la cohérence à la procédure pénale. En mars 2014, j'ai installé une mission d'une douzaine de personnes, présidée par Bruno Cotte, qui va réfléchir au droit des peines et à la procédure pénale. J'ai aussi confié à une mission à Jacques Beaume, ancien procureur général près la cour d'appel de Lyon, et à Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire près la Cour de cassation. Le groupe de travail dispose d'une partie de ces matériaux puisque la mission Cotte est en train de nous remettre son rapport définitif. À partir de là, nous avons déterminé les mesures nécessaires.

Nous allons faciliter le travail des enquêteurs qui ont été soumis à un empilement de contraintes. Au terme de la réforme, ils ne seront plus obligés d'établir un procès-verbal pour chaque acte procédural, mais ils pourront

regrouper tous ces actes dans un procès-verbal unique. Nous allons simplifier d'autres formalités administratives et chronophages telles que l'obligation de demander à chaque fois au procureur l'autorisation d'accéder à des informations. Les procureurs pourront établir des listes de formalités permanentes, et les enquêteurs pourront accéder très rapidement à des fichiers afin d'obtenir des compléments d'information sans avoir à solliciter l'autorisation du parquet. Nous allons créer une plateforme qui permettra aux enquêteurs de disposer immédiatement de l'information disponible sur les avocats, les médecins et les interprètes de permanence. Nous allons permettre à la police scientifique et technique d'effectuer les scellés immédiatement puisqu'elle est sur le terrain et qu'elle effectue les relevés.

Les dispositions réglementaires vont être effectives très vite, dans les semaines à venir. Quant aux dispositions législatives, plus lourdes, elles devraient être finalisées et transmises au Conseil d'État dans le courant du premier trimestre 2016.

Dans le cadre du projet de loi sur la justice au XXI^e siècle, nous allons réformer les Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) dont nous allons mailler le territoire. Nous réformons leur composition mais aussi leur gestion : le procureur sera impliqué davantage, sans pour autant devenir commissaire du Gouvernement. Puisque vous allez examiner ce texte très prochainement, je vous propose de vous donner tous les détails à cette occasion.

Monsieur Dominique Raimbourg, vous connaissez encore mieux que moi le problème de la population carcérale.

Dans les projets de loi J21, nous reviendrons aussi sur la médiation : c'est le titre II du projet de loi organique. Nous harmonisons cette profession libérale qui est exercée de manière très disparate sur le territoire. Nous allons harmoniser à la fois la qualification, la formation, les règles déontologiques, le code disciplinaire, etc. Nous introduisons aussi la conciliation obligatoire. Nous avons prévu d'améliorer l'indemnisation – assez misérable – des conciliateurs qui travaillent gracieusement mais bénéficient de remboursements de frais divers, notamment de transports. Nous remercions les collectivités qui mettent leurs locaux et leur logistique à la disposition de ces conciliateurs.

Le sujet des jeunes majeurs est très important. Nous pouvons prendre en charge les jeunes majeurs, notamment lorsqu'ils ont fait l'objet d'une mesure judiciaire, afin d'éviter que ne s'abatte sur eux le couperet des dix-huit ans. Cependant, depuis la réforme de 2007, les conseils généraux développent des programmes à destination de ces jeunes. Dans un souci de gestion efficace des deniers publics, nous devons travailler davantage en coopération avec les conseils généraux.

Mille excuses à tous d'avoir été trop longue et à certains d'avoir oublié une partie de leurs questions. Je vais passer en revue les questions auxquelles je

n'ai pas répondu et je vous ferai parvenir une réponse avant les débats en séance publique.

M. Olivier Audibert Troin. Qu'en est-il du centre pénitentiaire de Draguignan ?

Mme Christiane Taubira, *garde des Sceaux, ministre de la Justice.* J'ai bien entendu votre question et pris note du problème. Je vous propose une séance de travail, monsieur le député, ce sera plus raisonnable et plus constructif.

M. Pierre-Alain Muet, *président.* Merci, madame la ministre, pour la précision et l'exhaustivité de vos réponses.

La discussion et le vote en séance publique auront lieu le mercredi 28 octobre.

*

* *

À l'issue de l'audition de Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des Sceaux, la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission Justice (Mme Élisabeth Pochon, rapporteure pour avis « Accès au droit et à la justice et aide aux victimes » ; M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire » ; Mme Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure pour avis « Justice administrative et judiciaire » ; Mme Colette Capdevielle, rapporteure pour avis « Protection judiciaire de la jeunesse »).

*Conformément aux conclusions de Mme Élisabeth Pochon, Mme Anne-Yvonne Le Dain et Mme Colette Capdevielle, rapporteures 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 2016.*

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS

- **Ministère de la Justice**
 - M. Alexandre AÏDARA, conseiller budget, immobilier et modernisation
- **Conseil national des barreaux (CNB)**
 - M^e Jérôme Gavaudan, membre du bureau
 - M. Jacques-Édouard Briand, conseiller aux relations avec les pouvoirs publics

Table ronde réunissant des organisations syndicales

- **Confédération française démocratique du travail (CFDT) – INTERCO Justice**
 - M. Michel BESSEAU, greffier en chef
 - Mme Myriam MADOURI, greffière
- **C. Justice – Syndicat national des personnels administratifs et techniques du ministère de la justice**
 - Mme Anne DÉCAUDIN, secrétaire générale adjointe
 - Mme Nicole DELAUNAY, secrétaire générale adjointe
- **Syndicat des greffiers de France – Force ouvrière (SGDF FO)**
 - Mme Sophie GRIMAUULT, greffière au TGI de Limoges
 - M. Jean-Jacques PIERON, greffier au TGI de Vannes
- **Syndicat des greffiers en chef CFE-CGC**
 - Mme Michèle GRENOUILLAT, membre du bureau
 - Mme Marie-Hélène CHEVRIER, membre du bureau
- **Union nationale des syndicats autonomes des services judiciaires (UNSA Services judiciaires)**
 - M. Hervé BONGLET, secrétaire général
 - M. Arnaud FAURE, membre de la commission exécutive
- **Syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires**
 - Mme Martine MOTARD, secrétaire générale adjointe
 - M. Cyril PAPON, secrétaire national

- **Syndicat des avocats de France - SAF**
 - M^e Florian BORG, président
 - M^e Laurence ROQUES, secrétaire générale

- **Syndicat national des magistrats-FO**
 - Mme Béatrice BRUGÈRE, secrétaire générale
 - M. Emmanuel POINAS, délégué
 - M. François MOREL, assistant
 - M. Jean de MAILLARD, permanent syndical

- **Syndicat de la magistrature**
 - Mme Françoise MARTRES, présidente
 - Mme Mathilde ZYLBERBERG, secrétaire nationale