

N° 4132

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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° 4061)

de finances pour 2017

TOME VIII

JUSTICE

JUSTICE ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE

PAR M. JEAN-YVES LE BOUILLONNEC

Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2016 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, 99 % des réponses attendues étaient parvenues à votre rapporteur pour avis, qui remercie les services 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 2017 | 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 | 11 |
| B. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE » | 12 |
| C. LE PROGRAMME « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE » | 14 |
| SECONDE PARTIE : LA GESTION DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DE LA JUSTICE JUDICIAIRE | 15 |
| I. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS | 15 |
| II. L'OBJECTIF DE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT ET DES FRAIS DE JUSTICE | 17 |
| A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT | 17 |
| B. LES FRAIS DE JUSTICE | 19 |
| III. L'ORGANISATION DE LA GESTION DES CRÉDITS DES JURIDICTIONS | 21 |
| A. LA DÉCLINAISON DU PROGRAMME « JUSTICE JUDICIAIRE » AU NIVEAU DES COURS D'APPEL | 21 |
| B. LE RÔLE ESSENTIEL DES SERVICES ADMINISTRATIFS RÉGIONAUX | 28 |
| CONCLUSION | 31 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 33 |
| PERSONNES ENTENDUES | 75 |
| DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS | 77 |

MESDAMES, MESSIEURS,

La priorité accordée au budget de la Justice depuis 2012 est encore renforcée dans le projet de loi de finances pour 2017 : les crédits de la mission « Justice » s'élèvent à 8,673 milliards d'euros en incluant les ressources extrabudgétaires, ce qui représente la plus forte augmentation depuis le début du quinquennat (+ 5 %).

Ces moyens supplémentaires devront permettre notamment la mise en œuvre des réformes prévues par le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 12 octobre 2016. En particulier, le déploiement du service d'accueil unique du justiciable (S.A.U.J.) participera à l'amélioration du service public de la justice, en permettant aux justiciables d'accéder à des informations procédurales générales auprès de la juridiction la plus proche de leur domicile.

Votre rapporteur pour avis a choisi de consacrer, cette année, son rapport à la gestion des moyens humains et financiers de la justice judiciaire ainsi qu'à l'ingénierie déployée pour les rendre plus efficaces. S'agissant des effectifs, les retards dramatiques de recrutement du précédent quinquennat restent difficiles à rattraper malgré les efforts très importants déployés depuis 2012. Les dépenses de fonctionnement et les frais de justice font l'objet d'actions spécifiques du ministère afin de mieux maîtriser leur évolution. Dans un tel contexte, l'organisation de la gestion des moyens des juridictions constitue un enjeu essentiel.

Cette organisation a fait l'objet d'une importante réforme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, avec la mise en place de budgets opérationnels de programme interrégionaux placés sous la responsabilité des chefs de dix cours d'appel en métropole, les autres cours d'appel y étant rattachées pour la répartition de leurs crédits. Cinq ans après, votre rapporteur pour avis a souhaité s'interroger sur les conséquences de cette réforme sur la gestion des moyens des juridictions. Il a également porté sa réflexion sur le fonctionnement des services administratifs régionaux, présents dans chaque cour d'appel afin d'assister les chefs de cour dans leurs fonctions administratives et budgétaires, qui sont au cœur de cette organisation. Il a intégré à son analyse les nombreux dispositifs informatiques mis à la disposition des services participant à cette gestion. Enfin, il a recueilli les réflexions, les attentes et les suggestions sur l'évolution de l'administration centrale dont chacun reconnaît la primauté des responsabilités et du rôle dans tous les domaines de la gestion administrative et budgétaire.

PREMIÈRE PARTIE : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE POUR 2017

Le présent avis porte, d'une part, sur les crédits du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » (n° 165) de la mission « Conseil et contrôle de l'État » et, d'autre part, sur ceux des programmes « Justice judiciaire » (n° 166), « Conduite et pilotage de la politique de la justice » (n° 310) et « Conseil supérieur de la magistrature » (n° 335) 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), rattachée pour sa gestion au secrétariat général du Conseil d'État.

Ce programme est doté, dans le cadre du présent projet de loi de finances, de **413,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 397 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une **augmentation, respectivement, de 3,6 % et de 2,5 %** par rapport à 2016.

Les crédits demandés au titre des dépenses de personnel pour 2017 sont de 332 millions d'euros (+ **2,8 %** par rapport à 2016). Le plafond d'autorisation d'emplois est de 3 899 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT). 60 emplois seront créés, principalement destinés à la CNDA et aux tribunaux administratifs.

Les juridictions administratives (hors CNDA) ont été saisies de **241 453 affaires en 2015** (8 967 pour le Conseil d'État, 30 972 pour les cours administratives d'appel et 201 514 pour les tribunaux administratifs) et ont rendu 237 157 décisions (9 918 pour le Conseil d'État, 30 674 pour les cours administratives d'appel et 196 565 pour les tribunaux administratifs). La Cour nationale du droit d'asile a, pour sa part, été saisie de 38 646 recours et a rendu 35 961 décisions, ce qui représente une augmentation de 50 % par rapport à 2010.

En 2015, les **délais prévisibles moyens de jugement**, qui se sont réduits au cours de la dernière décennie, ont légèrement augmenté par rapport à 2014 dans les tribunaux administratifs, le Conseil d'État et la CNDA, mais ont baissé devant les cours administratives d'appel.

– 10 mois et 9 jours devant les tribunaux administratifs (contre 10 mois et 1 jour en 2014 et 1 an, 7 mois et 21 jours en 2002) ;

– 10 mois et 25 jours devant les cours administratives d’appel (contre 11 mois et 1 jour en 2014 et 2 ans, 10 mois et 18 jours en 2002) ;

– 6 mois et 23 jours devant le Conseil d’État (contre 6 mois et 2 jours en 2014) ;

– 7 mois et 17 jours à la CNDA (contre 6 mois et 4 jours en 2014 et 1 an, 3 mois et 9 jours en 2009).

Le projet annuel de performances pour 2017 substitue à l’indicateur relatif au délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock (nombre d’affaires en stock divisé par la capacité de jugement de chaque niveau de juridiction) un indicateur relatif au délai moyen constaté de jugement des affaires (délai moyen de traitement de l’enregistrement à la notification).

II. L’ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA JUSTICE JUDICIAIRE

La mission « Justice » est dotée, hors compte d’affectation spéciale « Pensions », d’un budget de 9,14 milliards d’euros en autorisations d’engagement et de 6,89 milliards d’euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 31,2 % des autorisations d’engagement et de 4,5 % des crédits de paiement.

Cette mission comporte six programmes⁽¹⁾, dont trois sont étudiés par le présent avis :

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

A. LE PROGRAMME « JUSTICE JUDICIAIRE »

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

(1) 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.

Au 1^{er} janvier 2017, 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 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 3,43 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,33 milliards d'euros en crédits de paiement, **les crédits du programme « Justice judiciaire » sont en augmentation, respectivement, de 5,53 % et de 3,73 % par rapport à 2016.**

— Les crédits de l'action « **Traitement et jugement des contentieux civils** », qui recouvre les moyens humains et budgétaires des juridictions civiles, commerciales et sociales, sont stables par rapport à 2016 : ils s'élèvent à 969,14 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Cette action représente 29,1 % des crédits de paiement du programme. La diminution des crédits hors titre 2 (- 16 % par rapport à 2016) est justifiée par la baisse structurelle des frais de justice en matière commerciale.

— Les crédits de l'action « **Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales** », consacrée aux moyens humains et budgétaires des juridictions pénales, augmentent de 15 %, s'établissant à 1,209 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ; ils représentent 36,3 % des crédits de paiement du programme. Cette évolution s'explique notamment par un changement de périmètre, l'action intégrant désormais une partie des frais de justice imputés jusqu'à présent sur l'action « Soutien »⁽¹⁾. Votre rapporteur pour avis regrette que de tels changements de périmètre altèrent les possibilités d'analyse de l'évolution des crédits.

La programmation intègre en 2017 la poursuite du plan d'action en faveur de l'affiliation au régime général de la sécurité sociale des collaborateurs occasionnels du service public de la justice initié en 2016, dont la liste a été redéfinie par les décrets n° 2015-1869 du 30 décembre 2015 et n° 2016-744 du 2 juin 2016. Ce plan prévoit de mettre en place le paiement des cotisations sociales, salariales et patronales, au titre de la prestation réalisée. Le programme 166 avait bénéficié à ce titre en 2016 d'une mesure de périmètre à hauteur de 23,1 millions d'euros ; une mesure de périmètre complémentaire de 19,7 millions d'euros est prévue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017.

(1) Il s'agit des dépenses prises en charge par le budget opérationnel de programme (BOP) central relatives au paiement centralisé des mémoires de 13 prestataires à forte volumétrie, ainsi que des dépenses relatives à l'indemnisation de la détention provisoire et au transport de personnes détenues faisant l'objet d'extraditions ou de transfèments.

— Les crédits de l'action « **Cassation** », évalués à 50,44 millions d'euros, sont en augmentation de 4,77 % ; 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 les moyens humains permettant le fonctionnement du casier judiciaire national, représentent 11,85 millions d'euros, en hausse de 10,34 %.

— Les crédits de l'action « **Soutien** » représentent 1,018 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 912,47 millions d'euros en crédits de paiement, soit 27,4 % des crédits de paiement du programme. 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 autres actions : c'est sur cette action que sont imputés les crédits de fonctionnement courant des budgets opérationnels de programme (BOP) des Cours d'appel, de la Cour de Cassation, du Casier judiciaire national, de l'École nationale des greffes (hors formation) et du BOP central des services judiciaires ainsi que les crédits d'investissement pour la réalisation et l'entretien des bâtiments judiciaires.

Les crédits de cette action sont en diminution de 0,58 % en autorisations d'engagement et de 7,52 % en crédits de paiement. Cette évolution s'explique notamment par le changement de périmètre, évoqué plus haut, portant sur une partie des frais de justice jusqu'alors imputés sur cette action. Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 366,11 millions d'euros en autorisations d'engagement et 348,67 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 10 % des crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2016.

— 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 fortement sur un an (+ 30,17 %) pour s'établir à 151,7 millions d'euros.

La subvention pour charges de service public accordée à l'**École nationale de la magistrature** s'élève à 32,9 millions d'euros (dont 7 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 augmentation de 4,2 % par rapport à 2016.

— Les crédits de paiement de l'action « **Support à l'accès au droit et à la justice** », qui recouvre les personnels des bureaux d'aide juridictionnelle, des maisons de la justice et du droit, ainsi que ceux chargés de la gestion et de l'animation des conseils départementaux de l'accès au droit, s'élèvent à 23,2 millions d'euros.

2. L'évolution des effectifs

Le plafond d'emplois est fixé, en 2017, à 32 748 ETPT, soit une augmentation de 666 ETPT par rapport au plafond d'emplois autorisé pour 2016.

En 2017, **600 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 (+ 568 emplois** dont 205 magistrats, 136 greffiers, 100 assistants de justice spécialisés et 127 personnels administratifs) ;

– le soutien des actions prioritaires du programme 166 ; un solde additionnel de 32 créations d'emplois résulte des évolutions suivantes :

- la création de 130 emplois, prévus dans le cadre de la programmation budgétaire 2015-2017, pour renforcer des juridictions pour le traitement des affaires pénales (20 ETP), accentuer la prévention de la récidive (10 ETP), améliorer le fonctionnement général des juridictions (36 ETP), mettre en place la justice du XXI^{ème} siècle dans le prolongement du projet de loi définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 12 octobre 2016 (37 ETP), créer la juridiction unifiée du brevet (12 ETP) et 15 ETP liés à la suppression de la juridiction de proximité ;
- **une économie de 237 emplois induite par certaines réformes du projet de loi précité de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle** : déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel (-87 ETP) ; transfert de compétence sur les déclarations de PACS (-70 ETP) ; transferts de compétence sur les demandes de changements de prénom (-8 ETP) ; suppression de l'homologation des plans de surendettement (-38 ETP) ; sanction systématique de certaines infractions routières par une peine forfaitaire (-34 ETP) ;
- une économie de 130 emplois liée aux projets informatiques induisant des gains en emplois (-80 ETP) ainsi qu'à la nouvelle cartographie des emplois issue de la réforme statutaire des greffes (-50 ETP) ;
- **269 emplois de mesures nouvelles qui viseront prioritairement à développer l'assistance du magistrat par les greffiers (+232 ETP)**, participer au plan de résorption des stocks dans les conseils de prud'hommes, tribunaux pour enfants et tribunaux d'instance (+28 ETP) et mettre en œuvre la réforme des modalités de désignation des conseillers prud'homaux (+9 ETP).

B. 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 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 357,99 millions d'euros en autorisations d'engagement (en diminution de 13,14 % par rapport à 2016) et 368,30 millions d'euros en crédits de paiement (en augmentation de 6,94 % par rapport à 2016). 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 115,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 125,13 millions d'euros en crédits de paiement. Sur un an, les autorisations d'engagement augmentent de 8,45 % et les crédits de paiement de 4,55 %.

Les dépenses les plus importantes sont les dépenses de personnel (64,69 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 (50,55 millions d'euros en autorisations d'engagement et 60,18 millions d'euros en crédits de paiement), les plus importantes sont liées aux frais de location et aux charges immobilières. L'opération « Chancellerie 2015 » s'est traduite par le regroupement des services centraux du secrétariat général et des directions gestionnaires dans le parc du Millénaire (19^{ème} arrondissement de Paris), et par la relocalisation des directions normatives (direction des affaires criminelles et des grâces et direction des affaires civiles et du sceau) sur le site historique de la place Vendôme. Au cours de l'année 2017, l'inspection générale de la justice, issue de la fusion des inspections existantes, rejoindra également le site du Millénaire. Enfin, pour accompagner ce regroupement des services du ministère sur deux sites, les archives seront déménagées au sein d'un nouveau bâtiment d'archivage situé au nord de Paris.

Les crédits de l'« **action sociale ministérielle** » représentent 37,07 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en diminution de 2,62 % par rapport à 2016. Cette action regroupe les crédits en faveur de l'action sociale ministérielle (23,38 millions d'euros) ainsi que les rémunérations des agents qui concourent à la mise en œuvre des politiques

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

d'action sociale (13,69 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 150,14 millions d'euros en autorisations d'engagement et 150,83 millions d'euros en crédits de paiement. Ses dotations sont en diminution de 31,6 % en autorisations d'engagement et en augmentation de 10,36 % en crédits de paiement par rapport à 2016. La répartition de ces crédits est présentée ci-après :

- 29,84 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement seront consacrés aux dépenses de personnel.

- 59,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 58,4 millions d'euros 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, aux télécommunications et réseaux informatiques, au renouvellement des matériels et à la formation informatique.

- 61,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 62,58 en crédits de paiement serviront tout particulièrement à financer les six grands projets informatiques suivants :

- le développement et la consolidation de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) ;

- CASSIOPEE (chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants), notamment en vue de l'accroissement du périmètre des échanges inter-applicatifs et de l'extension aux cours d'appel ;

- les extensions du système d'information pénitentiaire GENESIS visant notamment à prendre en compte les besoins du renseignement pénitentiaire ;

- la refonte du Casier Judiciaire National (projet ASTREA) ;

- HARMONIE, système d'information en matière de gestion des ressources humaines, notamment en vue de déployer à l'ensemble du ministère le module de pré-liquidation de la paie ;

- le projet PORTALIS, visant à la refonte des chaînes civiles.

C. LE PROGRAMME « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE »

Pour 2017, le programme « Conseil supérieur de la magistrature » est doté de 3,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 4,57 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement une augmentation de 10,1 % et de 10,4 % par rapport à 2016.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 2,63 millions d'euros. Elles correspondent aux vacances des 22 membres du Conseil et à la rémunération des effectifs de son secrétariat général, qui s'élèvent à 22 ETPT.

Le budget de fonctionnement du Conseil représente 1,15 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,92 million d'euros en crédits de paiement. Ces crédits recouvrent six catégories de dépenses :

– des dépenses de structure, à hauteur de 432 222 euros en autorisations d'engagement et 1,34 million d'euros en crédits de paiement, correspondant au loyer et aux charges locatives et privatives liés au siège du CSM ;

– des dépenses d'activité de 457 458 euros en autorisations d'engagement et 415 646 euros en crédits de paiement ;

– des dépenses d'équipement pour un montant de 23 814 euros en autorisations d'engagement et de 34 250 euros en crédits de paiement ;

– des dépenses informatiques de 221 555 euros en autorisations d'engagement et de 109 955 euros en crédits de paiement ;

– des dépenses de formation ;

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

SECONDE PARTIE : LA GESTION DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DE LA JUSTICE JUDICIAIRE

I. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

Des **efforts importants en matière de renforcement des effectifs des services judiciaires** ont été réalisés depuis 2012 pour compenser les faibles niveaux de recrutement des années 2007 à 2011.

S'agissant des **magistrats**, le nombre de postes aux concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature a fortement augmenté dès 2012 (+50% par rapport à l'année 2011) puis a été maintenu à un niveau élevé (plus de 200 postes) en 2013 et 2014. La session 2015 a été marquée par une nouvelle augmentation du nombre de postes ouverts (280) dans le contexte du plan de lutte contre le terrorisme. La session 2016 maintient un niveau élevé avec 282 postes ouverts. Des concours complémentaires sont également organisés ; en 2016, un recrutement de 88 candidats est prévu, pour une entrée en juridictions dès septembre 2017. Enfin, les intégrations directes ont été développées.

Malgré ces efforts, l'ensemble des juridictions déplore une vacance de postes de magistrats de l'ordre de 450 emplois (sur 8 068 magistrats en activité au 1^{er} septembre 2016). Ces vacances représentent la différence entre les moyens humains effectivement disponibles en juridiction et les emplois localisés.

Cette situation s'explique tout d'abord par le nombre de sorties définitives (retraite, démission, radiation, réintégration dans le corps d'origine et décès) et, de façon plus marginale, par les congés parentaux, les disponibilités et les congés de longue durée. Elle est également liée aux délais de formation des magistrats à l'École nationale de la magistrature (ENM).

Les moyens mobilisés pour renforcer les recrutements ont permis la stabilisation des effectifs en 2014, puis un solde positif en 2015 (+30). Ce solde devrait rester positif en 2016 (+94) et 2017 (+132), selon les prévisions du ministère de la justice.

Mme Marielle Thuau, directrice des services judiciaires, entendue par votre rapporteur pour avis, a indiqué que sa direction s'efforçait de répartir au mieux les créations de postes et le poids des vacances sur l'ensemble du territoire, tout en tenant compte des spécificités de chaque ressort. Pour élaborer la circulaire de localisation des emplois, qui répartit chaque année les emplois de magistrats et de fonctionnaires juridiction par juridiction, elle s'appuie sur les dialogues de gestion avec les chefs de cour ainsi que sur une analyse de l'activité basée sur un ensemble d'indicateurs relatifs à l'activité des juridictions, classées selon leur taille (outils Pharos et Outilgref pour les fonctionnaires des greffes). La

localisation des emplois peut également tenir compte de la priorisation de certains lieux ou de certaines politiques.

Néanmoins, du point de vue des chefs de cour rencontrés par votre rapporteur, les dialogues de gestion avec l'administration centrale jouent un rôle insuffisant et les décisions prises en matière de répartition des effectifs sont peu compréhensibles, malgré les progrès induits par l'utilisation de Pharos et Outilgref, car elles tiennent insuffisamment compte des spécificités et des besoins des ressorts.

En ce qui concerne les **fonctionnaires des greffes**, sur la période 2012-2016, les effectifs sont restés relativement stables (20 909 fonctionnaires soit -0,50% par rapport à 2012). Ces effectifs ont cependant évolué de manière nettement différenciée selon les catégories de fonctionnaires, dans le cadre d'une politique de ressources humaines, menée depuis plusieurs années, visant à la requalification de l'emploi en raison de l'évolution des métiers. L'objectif de cette réforme a été de recentrer les directeurs de service de greffe sur des fonctions d'encadrement supérieur au sein des services judiciaires et de renforcer les missions dévolues aux greffiers, en matière d'assistance aux magistrats, d'encadrement et d'accueil des justiciables.

Compte tenu de la structure des pyramides des âges des magistrats et des fonctionnaires des greffes, qui font apparaître la proportion très élevée des personnes âgées de plus de 50 ans (46,9% des magistrats et 44,5 % des fonctionnaires des greffes), la gestion prévisionnelle revêt une importance particulière. Celle-ci se fonde sur le suivi des flux d'entrées et de sorties, en prenant en compte le plafond d'emplois autorisé par la loi de finances.

Entendu par votre rapporteur pour avis, M. Stéphane Verclytte, secrétaire général du ministère de la justice, a indiqué qu'un effort de fiabilisation des prévisions d'évolution des effectifs et d'évaluation des besoins de recrutement avait été réalisé grâce au logiciel Harmonie. Néanmoins, il a estimé que différents facteurs rendaient difficile l'anticipation des besoins, notamment l'impact des évolutions législatives ou réglementaires relevant d'autres ministères et de la législation européenne.

L'évaluation de l'impact des réformes législatives dans le domaine de la justice et la préparation de leur mise en œuvre représentent en effet des enjeux essentiels, sur lesquels des progrès doivent être réalisés. À titre d'exemple, des moyens supplémentaires doivent être mis à la disposition des juridictions afin de permettre l'application des dispositions de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France étendant la compétence du juge de la liberté et de la détention en matière de contrôle de la rétention des étrangers.

Au-delà de la réflexion sur l'adéquation des moyens, le ministère de la justice a élaboré des outils spécifiques en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, comme un référentiel des métiers et compétences de

greffes recensant et présentant 47 emplois-types exercés par les personnels non magistrats des services judiciaires - hors administration centrale - déclinés en quatre familles d'emplois (droit et procédure ; direction, administration, gestion ; ressources humaines et formation ; logistique et fonctionnement) ainsi que les compétences nécessaires aux fonctionnaires de greffe dans toute la variété de leurs fonctions.

II. L'OBJECTIF DE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT ET DES FRAIS DE JUSTICE

A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT

Afin de mettre en œuvre les économies attendues dans le cadre de la programmation budgétaire, la direction des services judiciaires s'appuie sur des ratios pour certaines catégories de dépenses. L'objectif poursuivi est d'harmoniser le niveau de la dépense et d'inciter les cours d'appel ayant des ratios très supérieurs à la moyenne nationale à poursuivre leurs démarches d'économies afin de s'en rapprocher. Certains chefs de cour font ensuite le choix de décliner ces ratios dans le budget opérationnel de programme ou l'unité opérationnelle dont ils sont responsables⁽¹⁾.

Votre rapporteur pour avis souligne néanmoins les limites du recours aux ratios dans le dialogue de gestion conduit par l'administration centrale, ces ratios se révélant souvent peu lisibles et insuffisamment adaptés aux spécificités territoriales des juridictions.

Pour 2016, les économies initialement prévues ont été revues à la baisse, dans le contexte du plan de lutte contre le terrorisme, certaines dépenses des juridictions augmentant par rapport à 2015, notamment les dépenses de gardiennage. L'ensemble des économies attendues a finalement été estimé à 5,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Les crédits de fonctionnement courant prévus dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017 (150,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) sont **en augmentation de 10 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. Cette hausse s'explique en partie par les crédits alloués au titre du plan de lutte contre le terrorisme (4,84 millions d'euros).

Par ailleurs, afin de dégager des marges de manœuvre en gestion et d'harmoniser la répartition des ressources entre les budgets opérationnels de programme, les économies suivantes sont attendues :

– réduction de 2,1 millions d'euros des dépenses d'affranchissement, dont votre rapporteur pour avis souligne qu'elle est rendue possible par la réduction

(1) Cf. *infra*, III.

non négligeable des notifications postales, cependant altérée par l'augmentation des tarifs postaux ;

– réduction de 0,5 million d'euros des dépenses relatives à la documentation juridique ;

– réduction de 0,35 million d'euros des dépenses de nettoyage au titre de la renégociation des prestations fournies sous contrats ou sous marchés publics ;

– réduction de 0,85 million d'euros des dépenses d'électricité.

L'objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement courant des cours d'appel et la limitation des crédits imposent aux chefs de cour **des choix de programmation consistant à reporter sur l'année suivante certaines dépenses obligatoires**. Une part importante des dépenses de 2015 s'est ainsi reportée sur l'exercice 2016, le montant des charges à payer s'élevant à 44,1 millions d'euros. Ces dépenses concernent essentiellement l'affranchissement (35%), les fluides (10%) et le gardiennage (8%).

Ainsi, à la cour d'appel de Versailles, les chefs de cour ont fait le choix de dégager des marges budgétaires au profit des juridictions du ressort, attribuées par arrondissement judiciaire, afin de permettre des travaux d'entretien immobilier et des dépenses de modernisation en matière d'informatique, grâce au report de certaines dépenses obligatoires.

À la cour d'appel de Montpellier, malgré l'insuffisance des crédits de paiement, qui se traduit par l'accroissement des reports de charges, les chefs de cour entendent préserver la répartition des crédits destinés au maintien du parc immobilier et du parc informatique, ainsi qu'aux frais de déplacement, afin de faire bénéficier les personnels du ressort de formations d'adaptation à l'emploi ou de préparation aux concours.

S'agissant du rythme de l'exécution, M. Arnaud Phelep, contrôleur budgétaire et comptable ministériel, entendu par votre rapporteur pour avis, a souligné qu'au 30 septembre 2016, bien que le dégel de la réserve de précaution initiale soit déjà intervenu, la consommation des crédits de fonctionnement courant mis à disposition des budgets opérationnels de programme des cours d'appel était en moyenne de 75 %, ce qui selon lui reflète des difficultés dans la consommation des crédits. Interrogés sur ce point, les responsables de l'administration centrale et des services administratifs régionaux ont indiqué que cette situation s'expliquait par la nature de certaines dépenses (dépenses immobilières faisant l'objet de marchés publics, baux) pour lesquelles les échéances n'interviennent qu'en fin d'année.

De plus, la pratique fréquente des gels et dégels de crédits et l'imprévisibilité qu'elle génère sont une source de difficultés dans la gestion des budgets des juridictions.

B. LES FRAIS DE JUSTICE

Les dépenses afférentes aux frais de justice ont connu une progression continue depuis 2007, à l'exception de l'année 2012, du fait d'un changement de périmètre, les frais postaux étant depuis lors rattachés aux crédits de fonctionnement courant des juridictions, conformément à une recommandation des inspections générales des finances et des services judiciaires.

Les frais de justice pénale représentent plus de la moitié de la dépense globale. L'essentiel de la dépense est engagée par les officiers de police judiciaire et par les magistrats dans le cadre des procédures judiciaires. Elle concerne les expertises génétiques et médicales mais aussi financières, informatiques ou balistiques, ainsi que le recours aux auxiliaires ou collaborateurs de la justice (huissiers, traducteurs, interprètes, délégués du procureur, etc.).

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, la prévision de dépense de frais de justice pour l'année 2016 s'élève à 501,7 millions d'euros. En intégrant les reports de charge de l'année 2015 (147 millions d'euros, dont 36,5 millions d'euros pour le financement de la réforme de la médecine légale), la prévision s'établit à 648,7 millions d'euros. Alors qu'au 22 août 2016, la dotation de frais de justice pour 2016 s'élevait à 509,1 millions d'euros, le décret d'avance du 3 octobre 2016⁽¹⁾ a ouvert, à ce titre, 40 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires.

Pour 2017, les besoins ont été estimés à 485,9 millions d'euros (hors reports de charge de l'année précédente), soit une diminution de 3,15 % par rapport à la prévision pour 2016. Les prévisions d'économie se fondent sur les différentes actions menées par le ministère de la justice en vue d'une meilleure maîtrise des frais de justice.

Ces actions concernent tout d'abord **le circuit d'exécution de la dépense**.

Au plan réglementaire, le décret du 26 août 2013 relatif aux frais de justice a transféré au service centralisateur des frais de justice du tribunal de grande instance la gestion des mémoires de frais, c'est-à-dire des factures, de l'arrondissement judiciaire, permettant ainsi un renforcement des compétences et une professionnalisation de ses agents.

Ce décret a également modifié la procédure de certification afin de la rendre plus efficace. En particulier, son champ a été étendu à l'ensemble des frais tarifés réglementairement et des frais non tarifés ne dépassant pas un certain seuil, fixé à 1 500 euros par arrêté du 16 décembre 2013. Ainsi, seuls les mémoires nécessitant l'expertise du magistrat font l'objet d'une taxation.

(1) Décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Les règles de taxation ont été assouplies en supprimant la compétence exclusive du juge d'instruction, du juge de l'application des peines et du juge des enfants qui engendrait des retards de traitements pour les mémoires taxés.

Concernant les circuits de paiement, la mise en place de modalités dérogatoires de règlement en administration centrale pour certains prestataires à forte volumétrie a permis en 2012 la suppression de plus de 500 000 mémoires.

De plus, le décret n° 2014-461 du 7 mai 2014 relatif aux frais de justice et à la dématérialisation des mémoires de frais a rendu obligatoire, à compter du 1^{er} janvier 2015, l'établissement de **mémoires regroupant les frais de plusieurs missions pour les experts et collaborateurs réguliers**. L'objectif de cette disposition est de passer de 1,5 million à 500 000 mémoires à traiter.

Le décret n° 2016-479 du 18 avril 2016 relatif au traitement des états et mémoires des frais de justice a généralisé le dispositif expérimental d'établissement, de transmission et de certification des mémoires de frais sous forme dématérialisée. Ce projet novateur, mis en œuvre avec l'appui de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), la DGFIP et la direction du Budget, a permis la **mise en place du portail Chorus Pro** au profit des prestataires, permettant de décharger les services centralisateurs de leurs tâches de saisie et d'améliorer le contrôle de l'exécution des frais de justice. Les données saisies par le fournisseur, une fois contrôlées par le service centralisateur, sont envoyées directement dans « Chorus cœur » pour mise en paiement. L'ensemble des dépenses de frais de justice est désormais visible dans les données restituées par le progiciel Chorus, ce qui en facilitera l'analyse, le contrôle mais surtout la prévision. Ces données seront exploitables pour l'analyse de la dépense à compter de l'exercice 2016.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le portail Chorus pro fonctionne de manière satisfaisante et il est apprécié des professionnels. Des progrès sont néanmoins attendus s'agissant des informations relatives à l'avancement du traitement des mémoires, qui pourraient être plus précises.

Plusieurs actions sont également mises en œuvre pour **maîtriser la progression des dépenses de frais de justice**.

Dans le domaine des **achats**, le ministère de la justice a mis en place en octobre 2014 un comité composé notamment de magistrats et de fonctionnaires de juridictions. Son objectif est de trouver des leviers d'optimisation, sans porter atteinte à la qualité des prestations réalisées, dans des domaines tels que la traduction et l'interprétariat, les analyses toxicologiques ou les expertises informatiques.

Dans cette même optique, la DSJ a mis en place un pôle achat qui constitue une structure de soutien aux magistrats prescripteurs. Une cellule opérationnelle est destinée à répondre aux besoins exceptionnels des magistrats

prescripteurs par la recherche de prestataires, leur mise en concurrence, ou l'analyse des devis.

En matière de **marchés publics**, l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui ouvre l'activité de transports sécurisés « à tout bien, objet ou valeur », va permettre à la DSJ de lancer un appel d'offre sur le transport de scellés sensibles (armes, stupéfiants) au profit des juridictions.

Par ailleurs, le ministère de la justice expérimente actuellement le recrutement d'interprètes dans les langues les plus utilisées au sein des juridictions les plus consommatrices afin de réduire les frais de traduction. 45 interprètes doivent être recrutés dans le courant de l'année 2016 au sein de 16 cours d'appel.

Enfin, la **plate-forme nationale des interceptions judiciaires** (PNIJ) a été mise en service le 9 février 2015 auprès de douze sites pilotes répartis sur trois cours d'appel. Son déploiement sur l'ensemble du territoire national est prévu pour décembre 2016. Cette plate-forme permet aux officiers de police judiciaire d'envoyer aux opérateurs de communications électroniques leurs réquisitions et de valider le service fait par voie dématérialisée. Les opérateurs adressent mensuellement et de façon dématérialisée leur facture pour paiement. Les frais sont désormais payés au plan central, et non plus au niveau local par les juridictions.

Des économies importantes sont attendues lorsque le dispositif sera totalement opérationnel, d'une part en supprimant les frais de location de matériel d'interception (43 millions d'euros en 2014), et d'autre part en permettant une nouvelle révision tarifaire à la baisse des frais des opérateurs justifiée par la dématérialisation des échanges entre les enquêteurs et les opérateurs.

III. L'ORGANISATION DE LA GESTION DES CRÉDITS DES JURIDICTIONS

A. LA DÉCLINAISON DU PROGRAMME « JUSTICE JUDICIAIRE » AU NIVEAU DES COURS D'APPEL

Le programme « Justice judiciaire » est, comme l'ensemble des programmes de la loi de finances, découpé en budgets opérationnels de programme (BOP) ⁽¹⁾. Depuis le 1^{er} janvier 2014, ce découpage est le suivant :

– **dix BOP sur le territoire hexagonal** localisés à Aix-en-Provence, Bordeaux, Dijon, Douai, Lyon, Nancy, Rennes, Toulouse, Paris et Versailles ;

(1) L'article 64 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique définit le BOP comme la déclinaison des objectifs et des résultats attendus d'un programme selon un critère fonctionnel ou géographique. Les crédits du programme et ses autorisations d'emplois sont répartis entre les BOP le composant.

– **six BOP ultramarins** : Basse-Terre, Cayenne, Atlantique, Nouméa, Papeete, Saint Denis de la Réunion ;

– deux BOP centraux : BOP central de la direction des services judiciaires et BOP central immobilier ;

– trois BOP dits spéciaux : Cour de cassation, École nationale des greffes et Casier judiciaire national.

Un BOP se compose d'une ou plusieurs unités opérationnelles (UO), entre lesquelles sont répartis les crédits et au sein desquelles ils sont consommés. Chacune des 37 cours d'appel dispose d'une UO tandis que les BOP interrégionaux regroupent plusieurs UO. Seules les cours d'appel de Paris et Versailles, en raison de leur volumétrie financière trop importante, et les cours d'appel de Basse-Terre, Cayenne, Nouméa, Papeete et Saint-Denis de La Réunion, en raison de leur situation géographique, disposent de BOP à UO unique.

**LISTE DES BUDGETS OPÉRATIONNELS DE PROGRAMME (BOP) INTERRÉGIONAUX
ET DE LEURS UNITÉS OPÉRATIONNELLES (UO)**

10 BOP métropolitains

| BOP | Cour d'appel - UO |
|-----------------|--------------------------|
| BOP SUD-EST | AIX-EN-PROVENCE |
| | BASTIA |
| BOP SUD-OUEST | BORDEAUX |
| | BORDEAUX (REM ADJ ENM) |
| | PAU |
| | POITIERS |
| BOP CENTRE | LIMOGES |
| | DIJON |
| | REIMS |
| | ORLEANS |
| BOP GRAND NORD | BOURGES |
| | DOUAI |
| | AMIENS |
| BOP CENTRE EST | ROUEN |
| | LYON |
| | GRENOBLE |
| | CHAMBERY |
| BOP GRAND EST | RIOM |
| | NANCY |
| | BESANCON |
| | COLMAR |
| BOP GRAND OUEST | METZ |
| | PARIS |
| | RENNES |
| | CAEN |
| BOP SUD | ANGERS |
| | TOULOUSE |
| | AGEN |
| | MONTPELLIER |
| BOP VERSAILLES | NIMES |
| | VERSAILLES |

6 BOP ultramarins

| BOP | Cour d'appel - UO |
|-------------------------------|---------------------------|
| BOP BASSE TERRE | BASSE TERRE |
| BOP CAYENNE | CAYENNE |
| BOP ATLANTIQUE | FORT-DE-FRANCE |
| | SAINT-PIERRE ET MIQUELON |
| BOP NOUMEA | NOUMEA |
| BOP PAPEETE | PAPEETE |
| BOP SAINT DENIS DE LA REUNION | SAINT-DENIS DE LA REUNION |

L'ensemble des chefs de cour disposent des mêmes prérogatives budgétaires et administratives à l'égard des juridictions de leur ressort⁽¹⁾ : ils assurent conjointement l'administration des services judiciaires, sont ordonnateurs de leurs dépenses et « pouvoir adjudicateur des marchés publics ».

Les chefs de cour responsables d'un budget opérationnel de programme en assurent le pilotage et sont les garants de son exécution devant le responsable du programme au sein de la direction des services judiciaires. La charte de gestion du programme précise cependant que le pilotage des BOP interrégionaux ne doit pas faire obstacle à la mise en œuvre des politiques juridictionnelles des chefs de cours, c'est-à-dire que les chefs de cour n'interfèrent pas dans le choix des politiques juridictionnelles dans le ressort des cours d'appel qui leur sont rattachées sur le plan budgétaire.

Les échanges entre les responsables de BOP et ceux des unités opérationnelles sont formalisés au sein de comités de pilotage : un comité de pilotage stratégique, au sein duquel les responsables de BOP procèdent à l'arbitrage des demandes dans le cadre de la préparation budgétaire, et un comité de pilotage opérationnel.

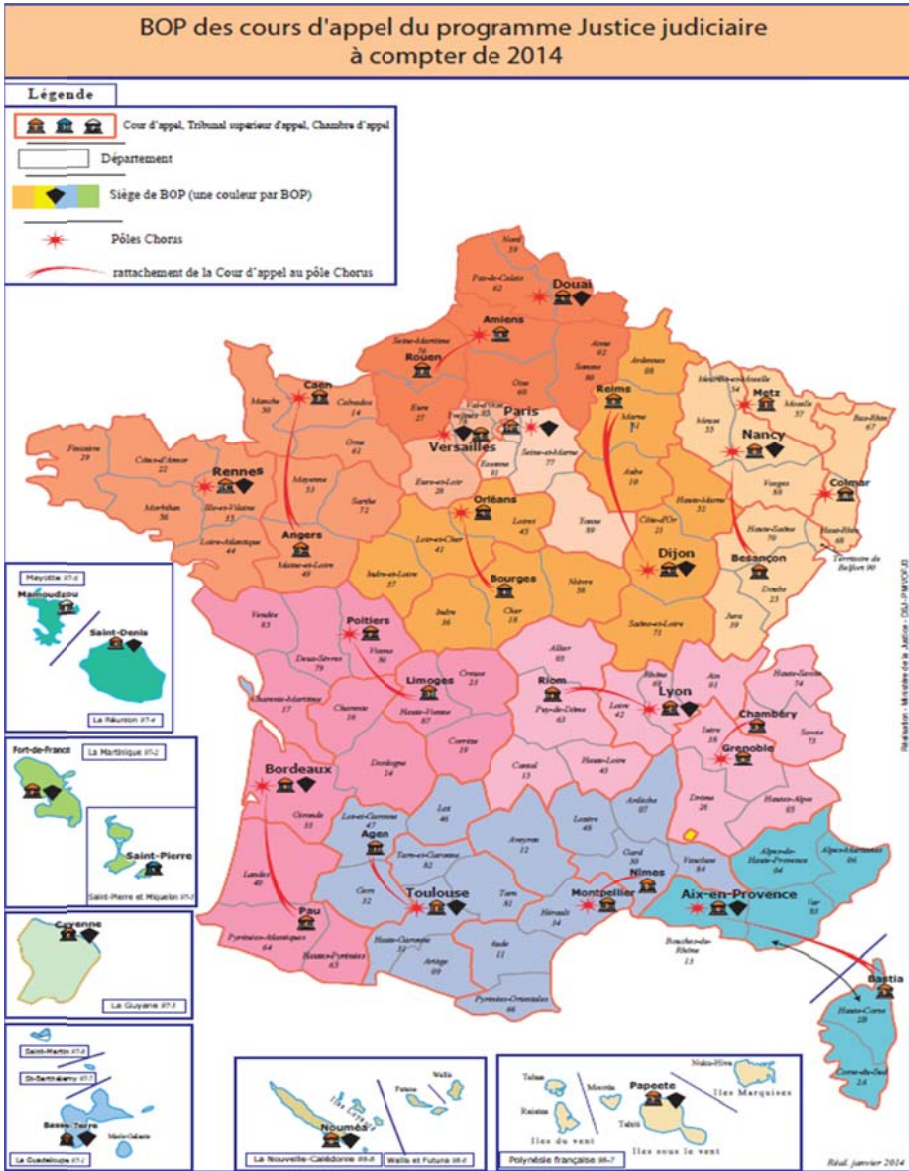
Néanmoins, certaines dépenses des cours d'appel sont « fléchées » par le responsable du programme et font l'objet d'un dialogue direct entre celui-ci et les responsables d'UO :

(1) Articles R. 312-65 à R. 312-67 du code de l'organisation judiciaire.

- les ETPT des non-titulaires, avec mention indicative de la masse salariale correspondante ;
- les dépenses inéluctables et non obligatoires d’entretien immobilier ;
- les éventuels achats de véhicule.

Certaines dépenses présentant des enjeux spécifiques peuvent également être fléchées par le responsable de programme en direction des unités opérationnelles (procès sensibles, indemnités de changement de résidence, etc.).

Parallèlement à la structure des BOP et des UO, on compte **19 « pôles Chorus »** chargés de l’exécution des dépenses par le système Chorus. Les cours d’appel ne disposant pas d’un pôle Chorus sont rattachées à un pôle situé dans une autre cour d’appel, qui assure donc l’exécution, d’une part, des crédits de sa cour d’appel d’implantation, et, d’autre part, en tant que prestataire de service, des crédits de la cour qui lui est rattachée.



Enfin, **neuf plates-formes interrégionales** gérées par le secrétariat général du ministère et communes aux directions des services judiciaires, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse sont chargées de l'exécution du BOP central immobilier (crédits d'investissement du programme 166) et regroupent certains services communs en matière d'action sociale et d'informatique.

Le regroupement des moyens des juridictions au sein de BOP interrégionaux, plutôt que dans le ressort de chaque cour d'appel, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012. La question qui se pose, cinq ans après, est celle de l'efficacité de cette réforme et de sa possible évolution.

Votre rapporteur pour avis s'est rendu dans deux cours d'appel, celle de Versailles, correspondant à un BOP à unité opérationnelle unique, et celle de Montpellier, UO du BOP interrégional Sud géré par la cour d'appel de Toulouse.

À Versailles, il a été indiqué à votre rapporteur que l'architecture actuelle des BOP constituait un cadre favorable aux échanges entre cours d'appel sur leurs pratiques et que les dialogues de gestion entre celles-ci se déroulaient de manière équilibrée ; l'administration centrale ayant continué à mener un dialogue direct avec l'ensemble des cours d'appel, de nombreux crédits étant « fléchés », la réforme pourrait être encore poursuivie.

À Montpellier, il a été mis en exergue le manque d'effectivité de la réforme de 2012, ce qui s'expliquerait par le fait que l'architecture actuelle des BOP ne tient pas compte de la mise en œuvre des politiques judiciaires, la cour d'appel de Montpellier n'ayant ainsi pas de problématiques communes avec celle de Toulouse. Le choix de la cour d'appel responsable du BOP ne repose pas non plus sur des critères budgétaires, le ressort de la cour d'appel de Toulouse étant bien moins important que celui de Montpellier : la seule explication est la localisation de la plateforme interrégionale à Toulouse.

Votre rapporteur pour avis estime **qu'une réflexion doit être menée sur l'évolution de l'organisation de la gestion des moyens humains et financiers des juridictions**. Le système actuel, superposant différentes architectures (BOP, UO, pôles Chorus, plates-formes interrégionales), se révèle en effet extrêmement complexe. Il mesure néanmoins tous les enjeux d'une éventuelle réforme, qui devra **concilier un objectif de rationalisation de la gestion et la nécessité de maintenir une concertation entre le ministère de la justice et les juridictions**, la réalité de l'activité judiciaire, par sa nature et sa spécificité, devant demeurer (ou redevenir) un critère déterminant. En effet, l'activité judiciaire doit demeurer au centre des processus de gestion et de rationalisation.

Ce constat doit se traduire par un renforcement de la formation des magistrats à la gestion administrative et budgétaire, ainsi que cela a été indiqué à votre rapporteur à Montpellier. Les cultures administratives différenciées des magistrats et de l'administration centrale pourraient être un facteur de difficulté dans leurs dialogues.

Par ailleurs, la réflexion sur l'organisation administrative et budgétaire des cours d'appel ne pourra faire abstraction de la question **des conséquences de la nouvelle carte des régions sur la carte judiciaire**. Le fait que certains ressorts relèvent désormais de plusieurs régions est en effet une source de difficultés dans les relations institutionnelles avec les administrations et collectivités locales, par

exemple en matière de politique pénale, d'accès au droit ou de prévention de la délinquance. Le ministère de la justice a entrepris une réflexion sur ce sujet en tenant compte de la nécessité, comme l'a illustré la réforme de 2008, d'une concertation relative au transfert de charges et, par conséquent, d'effectifs entre les juridictions et services concernés mais également aux conséquences induites sur les auxiliaires de justice. En outre, une telle réforme devrait tenir compte, notamment dans les plus grandes régions, de la nécessité de garantir l'accès au juge pour l'ensemble des justiciables, y compris en appel.

S'agissant de la question plus spécifique des **pôles Chorus**, deux objectifs doivent être conciliés :

– **la nécessité de renforcer les compétences et la professionnalisation** des équipes utilisant cet outil complexe. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, si Chorus pro (utilisé par les professionnels s'agissant des frais de justice) et Chorus formulaires (utilisé par les juridictions) fonctionnent de manière satisfaisante, Chorus cœur (utilisé dans les pôles Chorus) est un outil instable, source de difficultés pour ses utilisateurs.

Il est donc urgent de développer la formation à Chorus ; il serait souhaitable à cet égard que l'école nationale des greffes puisse disposer d'un accès à Chorus formation, ce qui n'est pas le cas actuellement, seule une formation interministérielle étant assurée par l'AIFE ;

– **la prise en compte des enjeux de Chorus pour les chefs de cour**, qui l'utilisent pour mettre en œuvre leurs choix de gestion, en particulier s'agissant de la priorisation des dépenses de frais de justice et qui estiment qu'une mutualisation au sein des plates-formes interrégionales ne leur permettrait plus de mettre en œuvre ces choix.

Enfin, au-delà des structures de gestion, votre rapporteur pour avis estime important de renforcer la capacité d'impulsion de l'administration centrale, sous l'autorité du secrétariat général du ministère, de manière à renforcer la cohérence des actions et leur compréhension par les juridictions.

B. LE RÔLE ESSENTIEL DES SERVICES ADMINISTRATIFS RÉGIONAUX

Créés par une circulaire du 8 juillet 1996 dans chaque cour d'appel, les services administratifs régionaux (SAR) ont été dotés d'un statut par le décret n° 2007-352 du 14 mars 2007 et sont aujourd'hui régis par les articles R. 312-70 à R. 312-82 du code de l'organisation judiciaire.

Les SAR ont pour mission d'assister les chefs de cour dans l'exercice de leurs attributions en matière d'administration des services judiciaires, dans le ressort de la cour d'appel, dans les domaines suivants :

– la gestion administrative de l'ensemble du personnel ;

- la formation du personnel, à l'exception de celle des magistrats ;
- la préparation et l'exécution des budgets ainsi que la passation des marchés ;
- la gestion des équipements informatiques ;
- la gestion du patrimoine immobilier et le suivi des opérations d'investissement dans le ressort.

En matière budgétaire, les SAR des cours d'appel disposant d'un budget opérationnel sont compétents à l'égard du BOP et de l'UO de leur cour d'appel. Les SAR qui ne sont compétents qu'à l'égard d'une unité opérationnelle ne disposent pas de services de gestion de la formation ni de services des marchés publics.

Les SAR sont dirigés, sous l'autorité des chefs de cour, par un directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, magistrat ou directeur des services de greffe judiciaires (actuellement seul le SAR de Paris est dirigé par un magistrat).

Votre rapporteur pour avis s'est rendu dans les SAR des cours d'appel de Versailles et Montpellier. Ces visites lui ont permis de mesurer combien les SAR jouaient un rôle essentiel dans l'assistance aux chefs de cour dans leurs fonctions de gestion administrative et budgétaire. Pour cette raison, **la professionnalisation et la pérennisation des personnels des SAR devraient être prioritaires**. Il apparaît en effet que ces services sont confrontés à de graves difficultés de recrutement et à un *turn over* important, alors que la nature des fonctions requiert des agents expérimentés et formés spécifiquement aux enjeux de gestion.

Afin de remédier à ces difficultés, il conviendrait de revaloriser le régime indemnitaire de la direction des services judiciaires s'agissant des secrétaires administratifs, celui-ci étant actuellement peu attractif par rapport aux autres directions du ministère de la justice. Il serait également souhaitable d'intégrer les personnels des SAR à Outilgref, ce qui faciliterait le dialogue de gestion sur leurs effectifs.

Les SAR assistent les chefs de cour dans la conduite des dialogues de gestion avec les juridictions de leur ressort. Ainsi, les deux SAR visités recueillent et analysent les demandes élaborées par les arrondissements judiciaires du ressort avant la répartition des crédits. Des échanges réguliers ont ensuite lieu sur l'exécution des crédits. En tant que SAR compétent à l'égard d'une UO, le SAR de Montpellier participe aux comités de pilotage opérationnel et aux comités de pilotage stratégique préparant les dialogues de gestion.

S'agissant des marchés publics, l'organisation actuelle ne paraît pas satisfaisante, les SAR des cours d'appel correspondant à un BOP ne réalisant pas de marchés publics au profit des cours d'appel qui leur sont rattachées

budgétairement. Celles-ci ont recours aux marchés interministériels de l'union des groupements d'achats publics (UGAP) et aux marchés mis en œuvre par les préfectures de région (marchés SGAR) mais ils ne sont pas toujours adaptés aux besoins des juridictions et des difficultés sont parfois rencontrées s'agissant du suivi de leur exécution. Une réflexion serait donc souhaitable sur la mutualisation des marchés publics entre les cours d'appel dont les ressorts correspondent à un même bassin économique.

CONCLUSION

En conclusion, votre rapporteur veut souligner la remarquable évolution que le budget de la justice a connue, au cours de cette mandature, dans toutes les composantes de son périmètre, notamment pour ce qui concerne le programme 166 "Justice judiciaire". Les politiques conduites par les deux gardes des Sceaux successifs, Christiane Taubira et Jean Jacques Urvoas, ont voulu traduire la place nécessairement éminente que la justice tient dans nos institutions, dans la cohésion de notre corps social et dans la vie quotidienne de nos concitoyens. Et ils n'ont pas réservé leur action aux seules proclamations d'une telle primauté mais ont voulu investir dans ce qui lui faisait cruellement défaut, à savoir les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

La mobilisation budgétaire, permettant de rattraper un retard devenu alarmant pour l'institution judiciaire comme pour l'exercice de ses compétences, s'est traduit par une progression constante tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. La reprise des recrutements de magistrats comme des fonctionnaires des greffes a permis dans un premier temps d'atténuer les effets catastrophiques d'une politique antérieure de réduction drastique et purement comptable, puis de placer ces recrutements dans une perspective de développement et d'accroissement. Cet engagement se traduit aujourd'hui par un nombre de sorties de l'École nationale de la magistrature (ENM) et de l'École nationale des greffes (ENG) jamais atteint jusqu'alors et qu'il faudra encore accroître.

S'agissant des dispositifs d'organisation, de fonctionnement, de gestion et d'adaptation des services de la justice, ils ont été largement mobilisés et développés afin de les rendre plus conformes aux besoins d'une justice moderne en s'appuyant sur les compétences des magistrats et des fonctionnaires.

En relevant fortement les progrès accomplis grâce à ces politiques, votre rapporteur entend souligner la nécessité de poursuivre, en l'accélérant, la démarche de modernisation de l'ingénierie déployée par les services de la justice. À ce titre, il regrette l'insuffisance des outils statistiques actuellement élaborés, qui n'ont aucune pertinence quant à la compréhension de l'évolution de l'activité des juridictions.

Plusieurs pistes sont évoquées touchant à la simplification de l'organisation et des process, à l'accélération des engagements de dématérialisation et d'informatisation, à la pérennisation des emplois affectés aux missions de gestion dans les juridictions comme dans les services régionaux, notamment par une politique de valorisation et d'attractivité des emplois.

Le besoin de dialogue, d'échanges, d'écoute permanents entre ces juridictions, ces services de gestion et l'administration centrale du ministère est exprimé d'une manière constante et générale. Il s'agit là d'une traduction remarquable de leur volonté d'être mieux associés aux orientations, à l'élaboration des décisions touchant à l'organisation et au fonctionnement de la justice, qu'ils connaissent et assurent au quotidien, servent avec compétence et dévouement, sans craindre les évolutions qu'ils savent indispensables.

Il demeure essentiel que l'administration centrale, par l'évolution de son organisation, sa composition et ses pratiques, puisse accentuer sa capacité d'accompagner, d'aider, de soutenir les juridictions et les différents services dans leur démarche de modernisation afin de mieux répondre aux exigences de proximité, d'accessibilité, d'efficacité et de sérénité que formulent nos concitoyens pour leur justice.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du jeudi 27 octobre 2016, 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 M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les crédits de la mission « Justice » pour 2017.

M. Dominique Lefebvre, président. La présente commission élargie va entendre M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, sur les crédits du projet de loi de finances (PLF) pour 2017 consacrés à la mission « Justice ». Dominique Raimbourg, président de la commission des lois, et moi-même sommes heureux de vous accueillir, monsieur le ministre.

La Conférence des présidents a reconduit les modalités d'organisation de la discussion de la seconde partie du PLF. Je donnerai d'abord la parole au rapporteur spécial de la commission des finances et aux quatre rapporteurs pour avis de la commission des lois, pour cinq minutes chacun, puis, après la réponse du ministre, aux représentants des groupes politiques, pour cinq minutes, et aux collègues qui souhaitent poser des questions, pour deux minutes.

M. le président Dominique Raimbourg. Nous nous félicitons que, grâce à l'intervention et à la détermination du ministre, le budget de la justice connaisse une augmentation importante, alors que ce ministère est sous-budgété depuis une trentaine d'années. L'administration judiciaire souffre d'un engorgement des dossiers et d'un manque de moyens matériels. L'administration pénitentiaire est confrontée à une surpopulation endémique. Ce budget représente une lueur d'espoir, que nous vous remercions d'avoir allumée, monsieur le ministre.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial de la commission des finances. Nous entamons l'examen des crédits de la mission « Justice » de ce qui sera le dernier budget de la législature. De mon point de vue, ce travail ne saurait se limiter au suivi de la courbe des crédits et des plafonds d'emplois : il s'agit d'établir des bilans et, si possible, de prendre des mesures utiles pour un service public si essentiel pour notre contrat social.

Dans cette optique, que penser de la programmation que le Gouvernement nous propose pour 2017 ? À tous égards, il s'agit indéniablement, je le souligne, d'un acte de volontarisme budgétaire. D'abord en raison du contexte : alors que les déséquilibres accumulés par nos finances publiques rendent plus que jamais nécessaire une stricte maîtrise des dépenses de l'État, le PLF pour 2017 affiche une progression assez remarquable des crédits affectés à la mission « Justice ». Par rapport à l'exercice 2016, les autorisations d'engagements demandées connaissent en effet une croissance de 26,64 %, et les crédits de paiement une augmentation de 4,77 %.

Au-delà des chiffres, le caractère remarquable de l'effort proposé tient à son ampleur, mais surtout aux priorités retenues. De fait, l'ensemble des programmes bénéficient d'une augmentation souvent soutenue de leurs moyens. Je pense au programme « Accès au droit et à la justice », mais ce constat vaut également pour le programme « Justice judiciaire » ou encore, à un degré moindre, pour les programmes « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Protection judiciaire de la jeunesse ».

S'agissant des priorités, je pense que chacun d'entre nous peut se réjouir que le PLF pour 2017 comporte déjà un certain montant des crédits nécessaires à la réalisation du nouveau programme immobilier pénitentiaire annoncé par le garde des sceaux. Même si l'on peut regretter qu'il s'agisse là d'une conversion tardive du Gouvernement, on ne peut que saluer cet effort. Je rappelle que ce plan de relance vise, après des opérations manifestement insuffisantes pour remédier à la surpopulation carcérale sous la présente législature, à augmenter la capacité du parc pénitentiaire afin d'atteindre l'objectif de 80 % de personnes détenues bénéficiant de l'encellulement individuel. Ces crédits doivent permettre la réalisation de deux types d'opérations : d'une part, la construction de quartiers de préparation à la sortie et, d'autre part, le lancement d'une première phase de construction de maisons d'arrêt.

En dehors de ce renforcement des moyens de l'administration pénitentiaire, il convient évidemment de souligner l'utilité des ressources dégagées en faveur de la justice judiciaire – sujet sur lequel je me suis plus particulièrement penché dans mon avis –, notamment de la création de 666 équivalents temps plein (ETP). Si cette mesure comporte des obligations nouvelles en termes de dépenses de personnel ou d'offre de formations par l'École nationale de la magistrature (ENM), elle n'en paraît pas moins utile pour apporter des premières réponses à des besoins aujourd'hui identifiés, à deux titres : la défense de la sécurité de nos compatriotes ; le bon fonctionnement du service public de la justice. Dans la lutte contre le terrorisme qui nous menace depuis bientôt deux ans, chacun comprend évidemment l'importance de déployer les moyens nécessaires aux juridictions, notamment aux parquets. Et nous ne pouvons que nous féliciter que cette programmation des crédits ait pour objectifs d'assurer la création d'emplois de greffiers et de renforcer les moyens des juridictions pour le traitement des affaires pénales, ou qu'elle mette l'accent sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines.

Pour autant, suffit-il d'accroître les moyens de la justice pour en assurer l'efficacité ? De fait, le PLF pour 2017 s'inscrit dans le mouvement de hausse quasi continue des ressources votées en faveur de la justice, à l'œuvre tout au long de la présente législature. À certains égards, il en accentue même le caractère inflationniste. Or l'expérience montre également que, année après année, un écart chronique persiste entre les prévisions de la loi de finances initiale (LFI) et les résultats de son exécution. Pourquoi ? Parce que la justice souffre depuis des décennies de problèmes quasi structurels qui, aujourd'hui, ne peuvent qu'inciter à relativiser l'effort – encore une fois, sans doute remarquable – que nous propose le

garde des sceaux, qui a insisté, dès sa prise de fonctions, sur la situation catastrophique des administrations judiciaire et pénitentiaire. En fait, ce service public subit les contraintes inhérentes à une ressource en réalité restreinte, et dont la gestion apparaît perfectible.

Dans la version du PLF déposée en vue de la première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement propose de consacrer à la mission « Justice » 3,4 % des autorisations d'engagement et 2,7 % des crédits de paiement demandés pour le budget général de l'État en 2017. Il s'agit d'une évolution intéressante par rapport aux années précédentes. Toutefois, lorsque l'on fait des comparaisons avec d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notamment lorsque l'on se penche sur les études réalisées par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), on s'aperçoit que la France continue à occuper un rang assez médiocre en termes d'investissements effectués dans le système judiciaire. Le sous-financement de la justice française revêt aujourd'hui un caractère d'autant plus aigu que le budget demeure exposé aux aléas de la régulation budgétaire.

J'insiste sur le fait que beaucoup de progrès restent à accomplir afin de rationaliser l'emploi des ressources consacrées au service public de la justice. En outre, l'exécution du présent PLF me paraît pour le moins grevée par un certain nombre d'hypothèques, en raison des écarts que nous avons régulièrement constatés entre le budget initial et son exécution. C'est pourquoi, face à cette incertitude sur leur portée exacte et sur la base de l'avis réservé que j'ai établi, je vous propose, mes chers collègues, de nous abstenir sur ces crédits.

M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis de la commission des lois pour l'administration pénitentiaire. Il s'agit à l'évidence, d'un budget de correction, après le temps du déni, qui correspond *grosso modo* aux années Taubira (*Murmures sur les bancs de la majorité*), et après une petite période d'improvisation en 2016. Je souhaite vous interroger, monsieur le ministre, sur trois sujets de fond, qui constituent trois défis.

Le premier défi est de remédier à la sous-capacité carcérale. J'ai bien compris que vous souhaitez corriger le tir. Je m'interroge néanmoins sur l'écart assez considérable entre le volume élevé des autorisations d'engagement – 1,158 milliard d'euros – et le volume plus modeste des crédits de paiement – 2,6 millions d'euros. Quelles seront, concrètement, les constructions réalisées en 2017 ? Une réflexion est-elle menée au sein de la Chancellerie sur des modalités procédurales qui permettraient d'accélérer le rythme de construction des prisons ? En particulier, serait-il possible ou non d'inscrire dans une loi ordinaire certaines décisions individuelles d'urbanisme, notamment pour prévenir un certain nombre de contentieux ? En d'autres termes, peut-on réfléchir à une sorte de *fast track* juridique en matière d'urbanisme, voire de marchés publics, pour accélérer le rythme des constructions ?

Le deuxième défi est la sécurisation des établissements pénitentiaires. Vous avez fait mardi dernier, monsieur le garde des sceaux, un certain nombre d'annonces à ce sujet. Elles sont raisonnables et étaient attendues depuis longtemps. Reste qu'un certain nombre de mesures concrètes, d'application immédiate et n'entraînant aucun coût budgétaire, pourraient être étudiées. Je pense à un nouvel assouplissement du régime des fouilles, après celui qu'a permis la loi du 3 juin 2016 : il serait nécessaire d'autoriser plus largement les palpations de sécurité – qui ne sont pas vraiment des fouilles – sur les tiers à l'entrée des parloirs. C'est une mesure attendue.

Je m'interroge aussi – c'est un débat ancien – sur la possibilité d'habiliter certains surveillants de l'administration pénitentiaire à exercer des prérogatives reconnues aux agents, voire aux officiers de police judiciaire, dans un périmètre proche de la prison, notamment pour constater certaines infractions ou pour procéder à des interpellations. Il y aurait un intérêt à le faire, tout en prévoyant naturellement une formation *ad hoc*, qui reste à concevoir. Enfin, pouvez-vous préciser votre position sur l'autorisation du port d'armes non létales pour certains agents ?

Le troisième défi est la neutralisation des détenus islamistes, djihadistes ou radicalisés. Vous avez à l'évidence raison de corriger l'expérimentation assez hasardeuse des unités dédiées qui est engagée depuis quelques mois, car les retours de terrain que nous avons eus les uns et les autres sont tous assez préoccupants. Ma principale interrogation est aujourd'hui la suivante – je la formule vraiment de manière non péremptoire, car il faut reconnaître que nous tâtonnons en la matière : pensez-vous que les décisions que vous prenez sont adaptées en termes de volume ? Les 300 places très sécurisées représentent certes un effort, mais suffira-t-il pour prendre en charge les individus les plus dangereux ? Combien de places seront destinées, dans les autres établissements, à la prise en charge des détenus identifiés comme un peu moins dangereux ? Quelles seront les modalités concrètes de prise en charge des femmes et des mineurs ? Surtout, quel sera le calendrier de mise en œuvre de ces décisions ? Il serait également utile que vous précisiez les moyens humains qui seront dédiés à cette politique, car cela n'apparaît pas dans les documents budgétaires, les annonces à ce sujet ayant été faites mardi dernier.

Mme Elisabeth Pochon, rapporteure pour avis de la commission des lois pour l'accès au droit et à la justice et l'aide aux victimes. Je veux tout d'abord saluer ce dernier budget de la législature, qui consacre le caractère prioritaire de la justice : avec une hausse de 9 % par rapport à 2016, les dotations de la mission « Justice » enregistrent leur plus fort accroissement. Parmi elles, celles qui sont destinées au programme 101 « Accès au droit et à la justice » connaîtront une hausse plus élevée encore, puisqu'elle atteindra 12,2 % en crédits de paiement, ce qui permettra de renforcer tout particulièrement l'aide juridictionnelle – à laquelle j'avais consacré mon précédent avis budgétaire – et l'aide aux victimes – à laquelle je me suis intéressée cette année. La période s'y prête, hélas, tout particulièrement, après les attentats barbares qui ont endeuillé

notre pays depuis 2015. Rappelons néanmoins que l'aide aux victimes dépasse le seul cadre des actes terroristes.

L'action 3 du programme 101, intitulée « Aide aux victimes », vise à améliorer la prise en charge des victimes d'infractions pénales, en leur apportant un soutien matériel et psychologique tout au long du parcours judiciaire, jusqu'à leur indemnisation. Elle est dotée de 28 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 6,8 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, ces crédits sont en augmentation de 3,44 millions d'euros – soit de 14,03 % – en autorisations d'engagement et de 2,83 millions d'euros – soit de 11,2 % – en crédits de paiement. Cette nouvelle augmentation fait suite à des hausses substantielles au cours des deux derniers exercices budgétaires, ce qui traduit la priorité politique accordée à cette action. Au total, depuis 2012, ces crédits se sont accrus de 17,79 millions d'euros, soit une hausse de 174 %.

La politique d'aide aux victimes repose essentiellement sur un réseau de 166 associations locales, conventionnées par les cours d'appel, qui, de manière gratuite et confidentielle, reçoivent les victimes, les aident dans leurs démarches et les orientent. Elle s'appuie également sur les bureaux d'aide aux victimes (BAV) ouverts au siège des tribunaux de grande instance (TGI), dont la mission est d'informer, d'orienter et d'accompagner les victimes.

Le rôle des associations que je viens de mentionner est, on le sait, absolument déterminant. Connaissant les réalités de terrain, ayant acquis une expérience unique, elles jouent un rôle irremplaçable dans l'accompagnement des victimes : elles les aident à se reconstruire. Il est donc indispensable que l'État dégage les crédits budgétaires nécessaires pour les soutenir dans l'accomplissement de leur mission.

Au demeurant, les crédits budgétaires de l'action « Aide aux victimes » ne constituent qu'une faible partie de l'aide aux victimes, qui est assurée essentiellement par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), créé il y a trente ans, qui garantit la solidarité de la Nation à leur égard. Son financement est assuré par une contribution sur les contrats d'assurance de biens, dans une fourchette établie par la loi, variant entre zéro et 6,50 euros. Le montant de cette contribution était de 4,30 euros depuis le début de cette année, mais le Gouvernement a annoncé, le 19 octobre dernier, qu'il serait porté à 5,90 euros, ce qui devrait rapporter 140 millions d'euros supplémentaires. Cette hausse s'inscrit dans le cadre des engagements pris par le Président de la République le 19 septembre à l'hôtel des Invalides, lors de l'hommage national aux victimes. Le chef de l'État a en effet déclaré à cette occasion que « *les règles du fonds de garanties [seraient] réformées* », que « *[ses] ressources [seraient] revues en conséquence* » et que « *l'État s'en [porterait] garant dans la durée* ».

Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous apporter des précisions concrètes sur la mise en œuvre de cet engagement ? Convient-il d'aller plus loin en relevant le plafond fixé à la contribution par l'article L. 422-1 du code des assurances, afin de permettre, le moment venu, une nouvelle hausse significative de son montant ? Doit-on envisager un élargissement de son assiette ? Ou bien est-il concevable d'impliquer l'État dans son financement par l'affectation de crédits budgétaires, ainsi que l'engagement de se porter garant en dernier ressort de l'indemnisation des victimes peut le laisser penser ?

Je voudrais également connaître votre position sur certaines améliorations qui me paraissent envisageables.

Des représentants d'associations de victimes que j'ai reçus m'ont confié que le FGTI était parfois perçu comme un adversaire par certaines d'entre elles. Il me paraît donc souhaitable de renforcer le contradictoire dans leurs rapports avec ce fonds, de manière à en faire un véritable partenaire. À cette fin, la présence d'un avocat aux côtés des victimes, avec l'appui d'une des associations, me semble de bonne méthode. Dès lors, l'aide juridictionnelle doit-elle être étendue à la phase transactionnelle devant le FGTI, ce qui permettrait aux victimes de voir leurs frais d'avocats pris en charge par l'autorité judiciaire, ainsi que l'a proposé la commission d'enquête sur le terrorisme ? Ou bien un forfait doit-il lui être préféré ? Enfin, dans le but de sécuriser la procédure tout en renforçant son caractère contradictoire, ne serait-il pas envisageable de la juridictionnaliser en prévoyant l'intervention d'un juge pour homologuer l'indemnisation ?

Pour conclure, je rappelle les mots prononcés par le Président de la République lors de la cérémonie aux Invalides : « Oui, nous devons assurer la pérennisation de l'action pour les victimes. » Dans cette perspective, ne pensez-vous pas que la création d'une structure administrative pérenne – qui pourrait, le moment venu, se substituer au secrétariat d'État compétent, lequel est soumis aux aléas de la composition des gouvernements – permettrait de garantir la continuité du service public de l'aide aux victimes et la coordination de l'ensemble des acteurs concernés ?

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur pour avis de la commission des lois pour la justice administrative et judiciaire. Je tiens tout d'abord à souligner la remarquable évolution que le budget de la justice a connue au cours de cette législature, dans toutes les composantes de son périmètre. Elle est singulièrement accentuée dans le PLF pour 2017, notamment pour ce qui concerne le programme 166 « Justice judiciaire », dont les crédits augmentent de 5,53 % en autorisations d'engagement et de 3,73 % en crédits de paiement.

Les politiques conduites par Mme Christiane Taubira, puis par vous-même, monsieur le ministre, traduisent la place nécessairement éminente que la justice doit tenir dans nos institutions, dans la cohésion de notre corps social et dans la vie quotidienne de nos concitoyens. Et vous n'avez pas limité votre action à l'affirmation d'une telle primauté : vous avez investi vos efforts dans ce qui lui

faisait défaut, à savoir les moyens nécessaires à l’accomplissement de ses missions.

Cette mobilisation budgétaire permet de rattraper un retard devenu alarmant pour l’institution judiciaire, notamment pour l’exercice de ses compétences. Elle s’est traduite par une progression constante, tant en autorisations d’engagement qu’en crédits de paiement. Les ressources en faveur de la justice s’élèveront à 8,67 milliards d’euros en 2017.

La reprise des recrutements tant de magistrats que de fonctionnaires des greffes a permis, dans un premier temps, d’atténuer les effets catastrophiques d’une politique antérieure de réduction drastique et purement comptable, puis de placer ces recrutements dans une perspective de développement et d’accroissement. Cet engagement se traduit aujourd’hui par un nombre de sorties de l’École nationale de la magistrature (ENM) et de l’École nationale des greffes (ENG) jamais atteint jusqu’alors, et qu’il faudra, bien entendu, encore faire progresser.

Les dispositifs d’organisation, de fonctionnement et de gestion des services de la justice ont été largement mobilisés et développés afin de les rendre plus conformes aux besoins d’une justice moderne, en s’appuyant sur les compétences des magistrats et des fonctionnaires. À cet égard, le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, adopté définitivement par notre assemblée le 12 octobre dernier, prévoit le déploiement des services d’accueil unique du justiciable (SAUJ), qui permettront audit justiciable d’accéder aux informations procédurales générales auprès de la juridiction la plus proche de son domicile. Quelles initiatives sont prises, monsieur le ministre, pour répondre aux besoins en connexion et en réseaux, en matériel, en locaux et en personnel que suscite nécessairement cette mise en place ?

J’ai souhaité consacrer plus spécifiquement mon avis à la gestion des moyens humains et financiers de la justice, ainsi qu’à l’ingénierie déployée pour les rendre plus efficaces.

Alors que de nombreux progrès ont déjà été accomplis dans ces domaines, il me semble nécessaire de poursuivre, en l’accélérant, la démarche de modernisation engagée par les services judiciaires. Plusieurs pistes sont évoquées dans l’avis que je présente : la simplification de l’organisation et des processus, l’accélération de la dématérialisation et de l’informatisation, la pérennisation des emplois affectés aux missions de gestion tant dans les juridictions que dans les services administratifs régionaux, notamment par une politique de valorisation des emplois, afin de les rendre plus attractifs.

S’agissant de l’organisation elle-même, la complexité du système de gestion des moyens de la justice est relevée par tous les acteurs : il y a les budgets opérationnels de programme (BOP) gérés par dix cours d’appel, les unités opérationnelles des autres cours d’appel leur étant rattachées budgétairement ; les

services administratifs régionaux ; les pôles Chorus ; les plateformes interrégionales du ministère. Des réflexions sont-elles conduites pour simplifier cette organisation ?

Dans le domaine de l'informatique, le développement des nouveaux systèmes, notamment du fichier CASSIOPEE s'agissant de la chaîne pénale, est jugé, aujourd'hui encore, laborieux par différents acteurs. Dans quelle perspective abordez-vous le déploiement du système Portalis, qui concerne la chaîne civile ? Où en est la mise en place de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), susceptible d'alléger notablement les engagements financiers actuels en la matière ? Est-il envisagé de redéfinir les instruments statistiques et les stratégies conduites dans ces domaines par le ministère, afin de permettre une meilleure compréhension de l'activité des juridictions ? Sur ce dernier point, la situation actuelle n'est pas satisfaisante.

Enfin, j'ai pu constater une très forte demande de dialogue avec l'administration centrale du ministère de la part des juridictions et des services de gestion. Ces différents acteurs souhaitent légitimement être mieux associés aux orientations et à l'élaboration des décisions relatives au fonctionnement de la justice, qu'ils connaissent et assurent au quotidien. L'administration centrale de votre ministère est-elle susceptible de connaître des évolutions qui la rendront plus accessible et plus disponible au dialogue que ces acteurs appellent de leurs vœux ? Il s'agit, à mon sens, d'un enjeu essentiel : l'administration centrale doit renforcer sa capacité à accompagner et à soutenir les juridictions et les différents services dans leur démarche de modernisation. Cette évolution permettra de mieux répondre aux exigences de proximité, d'accessibilité, d'efficacité et de sérénité que formulent nos concitoyens pour leur justice.

Mme Colette Capdevielle, rapporteure pour avis de la commission des lois pour la protection judiciaire de la jeunesse. « Toutes les grandes personnes ont d'abord été des enfants, mais peu d'entre elles s'en souviennent », écrivait Saint-Exupéry dans la dédicace du *Petit Prince*. Nous ne dirons jamais assez que tous les efforts que nous faisons en faveur de l'enfance et la jeunesse sont des paris gagnés sur l'avenir.

Nous pouvons affirmer aujourd'hui avec force que le budget de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) est redevenu prioritaire sous cette législature : dès 2013, la nouvelle majorité a mis un terme à la diminution des moyens consacrés à la PJJ, malgré un contexte tendu et le légitime souci de redresser nos finances publiques. La politique de baisse drastique des moyens mise en œuvre antérieurement avait porté un coup préjudiciable et, parfois, fatal à la vitalité du secteur associatif, qui assume une part très importante des missions dévolues à la PJJ, notamment en matière de diversification des modes de prise en charge des mineurs.

Ainsi, au total, entre 2012 et 2017, le budget consacré à la PJJ aura connu une augmentation notable, passant de 785 millions d'euros dans la loi de finances

pour 2013 à 835 millions dans le PLF pour 2017, soit une hausse de 6,3 % au cours des cinq dernières années, ce qui est considérable. Le budget pour 2017, qui bénéficie du renforcement des moyens de lutte contre la radicalisation, est de nouveau en progression, de 5 % en autorisations d'engagement et de 4 % en crédits de paiement. Cette augmentation bénéficie à plusieurs actions, surtout à l'action 1 « Mise en œuvre des décisions judiciaires », qui concentre 85 % des crédits du programme, mais aussi à l'action « Formation ». Les crédits de l'action 1 augmentent de 5,2 % par rapport à 2016 et de près de 3 % hors masse salariale. Rappelons que la question des délais est très importante s'agissant du traitement des mineurs.

Grâce à l'effort entrepris depuis 2012, le plafond d'emplois de la PJJ retrouvera et, même, dépassera en 2017 son niveau de 2008. Trente psychologues seront affectés dans les zones où apparaissent des risques de radicalisation. Cent quinze nouveaux éducateurs seront mobilisés, en plus de ceux qui ont déjà été recrutés en vertu des deux plans de lutte contre la radicalisation et le terrorisme. Ce budget donne donc à la direction de la PJJ les moyens de développer des actions à la fois pour prévenir la radicalisation des mineurs et pour prendre en charge des mineurs déjà radicalisés.

Une mission nationale de veille et d'information sur les phénomènes de radicalisation a été mise en place au sein de la direction de la PJJ dès le 1^{er} avril 2015 et, l'an dernier, nous avons voté la création d'un réseau de 69 référents « laïcité et citoyenneté » afin d'aider l'ensemble des professionnels de la PJJ, qui nous avaient appelés au secours. Les nouveaux moyens accordés dans le cadre du PLF pour 2017 se traduisent par l'affectation de 145 nouveaux emplois au renforcement des équipes d'éducateurs, de psychologues et d'assistants des services sociaux.

Je note avec beaucoup d'intérêt que la direction de la PJJ s'est fixé l'objectif de former l'ensemble des professionnels, tant du secteur public que du secteur associatif, à la connaissance du phénomène de radicalisation, afin qu'ils en appréhendent mieux les mécanismes, qu'ils puissent le prévenir et qu'ils disposent d'outils efficaces pour intervenir. Celles et ceux d'entre nous qui ont visité récemment les services de la PJJ ont pu apprécier à quel point cet effort était important, d'autant que les personnels sont démunis par rapport à ce nouveau phénomène. En septembre 2016, 6 000 des 9 000 agents qui relèvent de la PJJ avaient déjà été formés.

Dans l'esprit de la note d'orientation du 30 septembre 2014 de Mme Catherine Sultan, directrice de la PJJ, dont les axes clés sont l'individualisation de la prise en charge ainsi que la cohérence et la continuité du parcours éducatif, je me suis intéressée plus particulièrement à la diversification des modes de prise en charge des mineurs relevant de la PJJ, en mettant plus particulièrement en avant les « séjours de rupture » ou « de transition », que propose aujourd'hui un secteur associatif dynamique, imaginatif et très volontariste. Ces séjours sont destinés à remobiliser le mineur autour de valeurs

positives, propices à sa réinsertion, et de projets constructifs. Ils permettent l'apprentissage du « vivre-ensemble ». Ils sont fondés sur un programme de prise en charge globale et pluridisciplinaire. Ce dispositif, qui a été très critiqué, est désormais très encadré sur les plans juridique, éducatif et sanitaire.

Selon moi, il mériterait d'être développé, à trois conditions : que l'on procède à son évaluation, par exemple au moyen d'une mission d'information parlementaire ; que l'on encourage les séjours de ce type dans le cadre pénal ; que l'on accroisse les possibilités d'accueil. Je fais même un lien direct entre les efforts du ministère en matière de déradicalisation des mineurs et ces séjours de rupture, qui permettent un travail de déconstruction et de reconstruction : ce dispositif ne pourrait-il pas, monsieur le garde des sceaux, être étudié, évalué et adapté afin d'agir efficacement et durablement contre la radicalisation ?

Enfin, au fil des années, je continue à m'interroger sur la place que l'on doit accorder ou non aux centres éducatifs fermés (CEF) dans la chaîne du traitement de la délinquance – secteur public, secteur associatif habilité. Serait-il possible d'en faire un bilan objectif, qui fasse la part des choses entre les chiffres dont nous disposons, les critiques qui sont formulées et les résultats qui ont été obtenus ?

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice. Je ne saurais cacher mon plaisir de me retrouver devant vous. N'ayant pas un budget désastreux à défendre, j'ai bon espoir que l'exercice ne soit pas trop difficile...

Monsieur Hetzel, comme vous l'avez dit, il s'agit du « dernier budget » de la législature. Il doit donc nous permettre de porter un regard sur l'ensemble du quinquennat, en faisant le bilan des engagements pris et des réalisations accomplies.

Depuis 2012, le président de la République a fait de la justice une priorité, qui a été confirmée budget après budget, et dès 2012 par Christine Taubira.

En termes d'emplois, le ministère de la Justice a procédé depuis 2012 à non moins de 6 943 recrutements supplémentaires.

C'est un ministère qui construit, qui restaure, qui renforce et qui modernise, alors même que la menace terroriste a alourdi nos responsabilités, mais nous a aussi permis d'accroître nos moyens.

Depuis 2012, le budget du ministère a augmenté de 14,7 %. Il est passé de 6,013 à 6,892 milliards d'euros, hors compte d'affectation spéciale (CAS) pour les pensions. Entre 2007 et 2012, la hausse avait été de 12,7 %, le budget passant de 5,335 à 6 013 milliards d'euros, toujours hors CAS.

Ce projet de loi de finances s'inscrit dans la continuité. Oui, certains pourront croire que le budget de la justice est sous-administré ; en les entendant, je

pourrais dire que ce doit être le cas depuis Saint Louis... Nous nous améliorons cependant avec le temps.

En tout cas, ce projet de loi de finances représente la plus forte hausse budgétaire du quinquennat. Par rapport au projet de loi de finances 2016, c'est une augmentation de 520 millions d'euros. Ce n'est pas beaucoup en termes absolus, mais c'est considérable au regard de notre enveloppe. Cela nous permettra de faire beaucoup de choses au service d'une certaine conception de la justice.

Ainsi, la justice sera plus accessible. Mettant fin aux discriminations, elle sera une justice indépendante et une justice du quotidien, au service de l'état de droit.

J'avais d'ailleurs mis, dès mon arrivée place Vendôme, il y a neuf mois, l'accent sur la seule question du budget. En multipliant les priorités, en effet, on se disperse au point de finir, à mon sens, par perdre sur les différents tableaux. Sachant que j'avais peu de temps devant moi, j'ai donc fait du budget ma priorité première.

Les difficultés des juridictions sont connues : quasi absence d'entretien des immeubles, rupture de stock des matériels nécessaires au travail juridictionnel tels que photocopieurs ou ordinateurs, vacances de postes de magistrats : vous appelez régulièrement mon attention sur ce point par des courriers, qu'il s'agisse de conseils des prudhommes, de tribunaux des affaires de sécurité sociale, voire de tribunaux de grande instance (TGI). Nous manquons également de greffiers, tandis que les impayés s'accumulent, ce qui produit un mécontentement légitime des experts et des collaborateurs du service public de la justice.

Il a donc fallu patiemment tenter de redresser la barre. C'était une nécessité pour ceux qui œuvrent à la justice comme pour les justiciables, qui sont en droit d'être accueillis dans des conditions dignes. Nous partageons cette conviction : la justice est un marqueur de civilisation, et il faut y apporter une attention particulière.

C'est pourquoi nous créons des postes. Toutes nos écoles en bénéficient : celle de Bordeaux pour les magistrats, celle d'Agen pour l'administration pénitentiaire, celle de Roubaix pour la protection judiciaire de la jeunesse, celle de Dijon pour l'École nationale des greffes. L'année prochaine, elles seront au-delà de leur maximum de capacité. Cela nous engagera sûrement à un agrandissement, par exemple, des bâtiments de l'école nationale d'administration pénitentiaire au cours de la prochaine législature.

Dans les services judiciaires, que suit votre rapporteur Jean-Yves Le Bouillonnet, nous aurons créé 1 714 postes en cinq ans, tous corps confondus. En 2016, il y aura eu 366 auditeurs à l'École nationale de la magistrature (ENM), soit la promotion la plus importante de son histoire – sans vouloir faire de polémique, elle comptait à peine 140 auditeurs en 2012.

Compte tenu du temps de formation des magistrats, il faut cependant beaucoup de mois avant de constater un renversement de la tendance. Ce n'est que depuis la fin de l'année dernière et le début de cette année que nous avons enfin un solde légèrement positif – de 94 magistrats – entre le nombre de magistrats qui quittent la profession et ceux qui y entrent, alors que les promotions de l'ENM progressent depuis quatre ans déjà.

Comme l'avait souligné Jean-Yves Le Bouillonnet dans son rapport à ce sujet sur le projet de loi finances pour 2015, il est facile de dégrader une situation, et toujours plus long de la redresser. Il avait aussi écrit – j'aime son sens de l'euphémisme – que « la priorité accordée à ce budget se justifie pleinement au regard de l'ampleur du retard à combler et la situation souvent difficile dans laquelle sont plongées les juridictions ».

Dans le projet de loi finances pour 2017, 600 emplois sont créés pour les juridictions, dont 238 emplois de magistrats – il faudra donc encore quelques années pour que les quelque 450 vacances de postes soient comblées.

Au cours de cette législature, nous aurons recruté 2 086 magistrats, contre 834 sous la précédente. Sur ces 2 086 recrutements, non moins de 828 correspondent à des créations de poste, ce qui est évidemment louable.

Nous aurons aussi créé 362 emplois de greffiers et administratifs. Entre 2007 et 2012, 3 880 fonctionnaires avaient été recrutés dans les services judiciaires. Entre 2012 et 2017, ils auront été 6 800, soit 2 920 de plus.

Vous avez consacré, monsieur le rapporteur, beaucoup d'attention aux greffiers. Une réforme de leur statut est intervenue le 1^{er} novembre 2015, à la suite d'un mouvement exemplaire : les greffiers ont arrêté leur activité pour protester, mais sans jamais désorganiser le fonctionnement des juridictions. Le fait est suffisamment rare pour être souligné : ils se sont rassemblés sur les parvis, en dehors des audiences, ce qui traduit une grande rigueur professionnelle. Je veux les saluer et les remercier pour leur investissement.

La réforme de leur statut reconnaît leur spécificité. En adoptant le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, vous en avez fait les vecteurs des droits nouveaux qui seront donnés à nos concitoyens. Il était donc légitime de permettre que leur carrière soit plus attractive, comme d'accompagner l'évolution de leurs missions.

Ainsi, leur expertise sera étendue dans les domaines de l'assistance renforcée du magistrat, de l'encadrement technique et de proximité, ainsi que de l'accueil des justiciables, puisque le service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) repose essentiellement sur les eux. Voici un exemple supplémentaire de modernisation de l'administration.

Depuis cinq ans, les crédits consacrés au fonctionnement courant des juridictions ont augmenté de 32 %, passant de 268 millions d'euros dans la loi de

finances initiale pour 2012 à 355 millions d'euros dans le projet de loi finances pour 2017.

Les chefs de cour et de juridiction vont bénéficier d'un vrai ressaut budgétaire, qui leur permettra de faire face à des dépenses soit retardées, soit étalées.

Par ailleurs, ne l'oublions pas, le ministère de la justice est le premier constructeur de l'État. La superficie de nos emprises immobilières représente 6 millions de mètres carrés, réparties entre 800 implantations judiciaires et plus de 200 implantations pénitentiaires, sans parler de la PJJ.

Depuis 2012, plus de 710 millions d'euros ont été votés pour la programmation immobilière judiciaire, autorisant la confirmation et la poursuite de nombreux projets immobiliers judiciaires. De Périgueux à Fort-de-France, de Caen à Béziers, des palais de justice ont été bâtis. Puisqu'il a fallu du temps pour les construire, cela me donne le plaisir de les inaugurer, comme je l'ai fait à Caen et à Béziers, ou de poser la première pierre, comme je l'ai fait aux Antilles. J'ai inauguré le palais de justice de Foix il n'y a pas très longtemps, ainsi que celui de Bourg-en-Bresse, avec le président de la République, il y a quelques semaines. Toutes ces constructions traduisent un attachement à la justice dans la durée.

Le budget de l'immobilier augmente de 31 %. Cela permettra de financer d'autres grandes opérations en cours : à Cayenne, monsieur Serville, mais aussi à Lisieux, à Strasbourg ou à Pointe-à-Pitre. De nouvelles opérations seront lancées en 2017 à Lille, où j'ai choisi le terrain en concertation avec Mme la maire, à Basse-Terre ou encore à Mont-de-Marsan.

En dehors de toutes ces opérations, nous aurons mené, sur la totalité de la législature, plus d'une centaine d'opérations de réhabilitation de palais de justice : remise aux normes, sécurisation, accessibilité.

Tout en augmentant, année après année, le budget de la justice, nous avons dans le même temps amélioré notre gestion des moyens budgétaires. Car le fait de demander des moyens nouveaux, et de les obtenir, ne nous exonère pas de rechercher des pistes d'amélioration de la dépenses publique : monsieur Hetzel, vous avez eu raison de le souligner.

En lien avec M. Christian Eckert, secrétaire d'Etat au budget, j'ai demandé une mission conjointe de nos corps d'inspection sur l'optimisation de nos dépenses. Je crois en effet qu'il y a des économies à faire, malgré une organisation incroyablement compliquée. Je défie quiconque de s'y retrouver entre le pôle Chorus, qui n'est pas propre au ministère de la justice et nous a été imposé par la révision générale des politiques publiques (RGPP), et les budgets opérationnels de programme (BOP), subdivisés en 70 unités opérationnelles ou « UO », qui viennent le doubler...

Il faut évidemment simplifier cette organisation, mais cela suppose une restructuration fondamentale, celle des cours d'appel. Elles sont aujourd'hui au nombre de 36, soit trois fois plus que de régions administratives, conformément à la nouvelle carte que vous avez adoptée, si bien que la question de la compatibilité entre carte des services judiciaires et carte administrative se trouve posée. La PJJ, que suit Mme Capdevielle, et l'administration pénitentiaire, que suit M. Larrivé, ont déjà entamé la restructuration de leur propre carte. Pour la carte pénitentiaire, nous y sommes presque, à ceci près que la région Centre n'y est pas isolée comme elle l'est sur le plan administratif.

Mais la carte judiciaire reste tout à fait éloignée de la carte administrative. Il va de soi que je ne saurais modifier en neuf mois la carte des cours d'appel. Cela ne conduirait pas forcément, d'ailleurs, à des suppressions. Je crois que nous avons la possibilité d'organiser des coopérations intelligentes sur la base des implantations existantes. Personne ne veut la mort de la cour d'appel de Riom, ni celle de Chambéry. Mais la proximité de cette dernière avec la cour d'appel de Grenoble pose des questions sur l'articulation de leurs activités.

La conférence des premiers présidents des cours d'appel, la conférence des procureurs généraux, reconnaissent aussi qu'il y a des évolutions à envisager. Cela passera par un travail de concertation, mais les esprits me semblent assez mûrs.

Je reviens à la gestion des services. J'avais identifié le problème des retards de paiement des frais de justice, désagréables pour nous comme pour nos prestataires, qui n'ont pas vocation à être des philanthropes. Je m'étais engagé à réduire les délais de paiement dès cette année. Grâce au dégel de 104 millions d'euros au printemps et au décret d'avance pris au début du mois d'octobre, nous avons pu passer, en neuf mois, ramener le délai moyen de quatre mois à un mois. Je veux saluer la mobilisation des services d'action régionale, qui n'ont pas pris beaucoup de vacances ! Les présidents de cour d'appel et les procureurs généraux, que j'avais réunis, ont eux aussi agi avec une efficacité qui augure bien de l'avenir.

Pour 2017, les crédits prévus pour les frais de gestion sont toutefois en baisse, comme vous aurez pu le remarquer. Je veux rassurer et insister sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une réduction des moyens, mais de la prise en compte de mesures d'économies attendues. Car nous faisons un pari, une loi de finances étant toujours, par définition, une forme de pari.

Nous attendons ainsi une économie de près de 35 millions d'euros grâce au déploiement progressif de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), évoquée par M. Le Bouillonnet. Cet outil, non choisi par nous, mis en place en 2010 et confié à l'entreprise Thales, ne rend pas les services attendus. Les six prestataires nous coûtent 55 millions d'euros par an, contre 25 millions en 2005 et 30 millions en 2012. Je rappelle qu'il s'agit des « fadettes » et des interceptions de sécurité dont les services ont besoin. La progression de ces dépenses est exponentielle, même si le choix d'avoir une plateforme nationale

reste judicieux. Je n'ai aucune raison de douter que le fait de l'avoir confiée à Thales soit un facteur d'économie, mais il y a des difficultés de fonctionnement, notamment sur les écoutes, tandis que la police reconnaît l'excellente qualité de la communication des « fadettes ».

Il y a déjà eu des adaptations ergonomiques et technologiques depuis le début de l'année. Vous avez souhaité, par la loi du 3 juin 2016, que la PNIJ soit généralisée. Cela n'est possible que si elle fournit les services que nous en attendons. Aussi ai-je demandé au Premier ministre d'engager une mission d'audit interministériel, qui est à l'œuvre et a déjà fourni de premiers éléments de réponse. Nous en tirerons les conclusions. Je l'ai dit et je le répète devant vous : je n'écarte pas la solution d'une internalisation de la plateforme, dans le cas où Thales ne saurait pas apporter des solutions, dans un souci d'économie, mais aussi de maintien de la qualité des enquêtes s'appuyant sur la PNIJ.

Je reviens aux missions de la justice. Avec la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, vous avez engagé une réflexion et adopté un certain nombre de propositions.

Recruter était une première réponse. Recentrer les juges sur leurs missions essentielles en est une autre. Il faudra par exemple, à l'avenir, encourager les alternatives aux contentieux. Nous sommes encore très loin de ce qui existe dans d'autres pays et que nous pouvons encore parfaitement déployer.

Monsieur Hetzel, nous serons d'accord, je crois, pour dire que nous ne répondrons pas à l'embolie de la justice uniquement par un accroissement des moyens. Ce n'est pas parce que les difficultés sont de nature matérielle qu'elles seront réglées uniquement par des solutions de cet ordre. Je pense même l'inverse : plus nous mettrons de moyens dans la justice, plus nous renforcerons son efficacité, et plus on fera appel à elle. Parce que la structure sera plus efficace, et que la soif de justice ne sera jamais assouvie, nous aurons une demande croissante. Répondre par des moyens matériels à une question matérielle est un processus sans fin.

Il faut plutôt modifier les structures afin que le ministère de la justice se vive comme un service public, expression que vous avez employée, monsieur Hetzel, et dans laquelle je me reconnais parfaitement. C'est un débat. Vous avez souhaité inscrire cette notion dans la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Ce souhait n'est pas partagé par tout le monde. Beaucoup des acteurs du monde judiciaire ne considèrent pas que la justice soit un service public. Il faudra donc des adaptations.

À ce titre, j'en viens à l'adaptation des structures du ministère de la justice, et notamment de son secrétariat général (SG), qui reste à mes yeux trop peu développé encore. C'est le ministère où le secrétariat général a été créé le plus tard. Dominique Raimbourg a raison de dire que le ministère est sous-administré, mais il manque parfois aussi de cohérence, d'optimisation et de partage

d'information, notamment sur le plan horizontal. Prenons par exemple le suivi d'une personne par la justice. Tous les ministères ont à connaître du suivi d'une personne dans un parcours de vie. Eh bien, cette information n'existe pas. Il faut une transversalité, une mise en cohérence, et c'est au secrétariat général qu'il appartient de l'assurer.

Il faut donc d'abord investir dans le secrétariat général, avant d'en recevoir les économies que nous en attendons. Pas moins de 48 emplois y avaient été supprimés sous la précédente législature. C'est un sujet que j'ai abordé avec mes prédécesseurs de l'ancienne majorité, Michel Mercier et Michèle Alliot-Marie, qui m'ont expliqué les raisons de leur choix. Nous avons fait le choix inverse : 182 postes y auront été créés par votre majorité, dont 80 dans le projet de loi finances pour 2017.

Je pense qu'il faut aussi renforcer les fonctions support, et très essentiellement celle de l'informatique. Comme vous l'aurez peut-être constaté dans les juridictions, cela ne marche pas toujours comme cela devrait marcher. Le logiciel CASSIOPEE, évoqué par M. Le Bouillonnet, n'est ainsi pas conçu pour enregistrer plus de cinq cents victimes pour un même événement : c'est quelque chose qu'il est difficile d'expliquer à la cinq-cent-unième...

Des choix de regroupement des services centraux du ministère ont été faits dans le passé, ainsi sur le site du Millénaire à Aubervilliers. Toutes les grandes administrations du ministère s'y trouvent, et il ne reste place Vendôme que la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et, pour partie, la direction des affaires civiles et du Sceau (DACs). Les autres – PJJ, secrétariat général et direction de l'administration pénitentiaire (DAP) sont au Millénaire. Cela a permis 6 millions d'euros d'économies sur les loyers autrefois payés dans la capitale, ainsi que des gains de mutualisation.

Je voulais aussi aborder devant le thème d'une justice plus accessible et d'un meilleur accès au droit. Avec la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, vous avez créé des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ). Mme Anne-Yvonne Le Dain en avait beaucoup parlé au cours des débats préparatoires à l'adoption de la loi de finances pour 2016, disant qu'elle considérait que c'était l'un des facteurs de simplification dans l'accès à la justice. Eh bien, nous allons le concrétiser.

Vous avez voté également l'intégration des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI). Là encore, nous en attendons une simplification pour nos concitoyens.

Évidemment, il faut dire un mot de l'effort budgétaire dédié à l'aide juridictionnelle, à laquelle Mme Pochon avait consacré son rapport en 2016. Jean-Yves Le Bouillonnet avait également beaucoup travaillé sur cette question. Je souhaite rappeler les efforts budgétaires importants réalisés par le Gouvernement depuis le début du quinquennat. Dans la loi de finances pour 2012, 396 millions

d'euros y étaient consacrés. Cette année, ses crédits s'élèveront à 454 millions d'euros, soit une progression de 15 % : 371 millions d'euros de subventions et 83 millions d'euros de ressources extrabudgétaires. Nous allons donc pouvoir tenir les engagements passés fin 2015 – c'est bien le moins.

Mais je vous propose, après discussion avec les avocats, d'aller plus loin encore en établissant une unité de valeur unique et revalorisée, servant de base au calcul de la rétribution des avocats. Son montant actuel est soit de 26,50 euros, soit de 27,50 euros, soit de 28,50 euros. Le projet de loi de finances contient un article qui le fixe uniformément à 30 euros, et j'ai déposé, après une nouvelle concertation avec les avocats, j'ai déposé un amendement le portant à 32 euros.

Il y aura donc eu, sous la présente législature, une augmentation de près de 10 euros, soit 42 %, de l'unité de valeur de base, alors qu'aucune revalorisation n'avait été faite entre 2007 et 2012.

S'agissant des justiciables, le plafond de ressources pour bénéficier de l'aide juridictionnelle est passé de 929 euros en 2012 à plus de 1 000 euros en 2017. Cela aura permis d'inclure dans le champ de l'aide 100 000 justiciables supplémentaires.

Ce budget est aussi dédié à l'aide aux victimes, dont les crédits ont crû régulièrement ces dernières années. Ils étaient de 10 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2012 : ils s'élèvent à 25 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017, soit une augmentation de 174 % en cinq ans.

De 2007 à 2012, 50 bureaux d'aide aux victimes (BAV) avaient été créés dans les tribunaux de grande instance. Nous en avons créé 116 depuis 2012 ; il y en a donc désormais 166, couvrant tous les TGI.

J'en viens à la protection judiciaire de la jeunesse, que Colette Capdevielle décrivait comme « un service public qui revient de très loin » dans son avis de l'an dernier. Entre 2007 et 2012, la PJJ avait en effet subi une baisse de 4 % de ses crédits et elle avait perdu 632 emplois d'éducateurs, soit 7 % du plafond d'autorisations d'emplois. À l'époque, on avait pu craindre une remise en cause de la pérennité même de cette institution. Or le défi de la protection des mineurs, fussent-ils délinquants, est toujours autant d'actualité. Plus la prise en charge intervient tôt, plus nous avons de chances de remettre ces jeunes sur des parcours d'insertion, de respect de la loi, des autres et d'eux-mêmes. Il y avait eu des suppressions d'emplois ; depuis 2012, nous avons créé 802 postes, dont 509 postes d'éducateurs, ce qui nous a permis une prise en charge rapide des mineurs.

Le PLF pour 2017 prévoit une augmentation des moyens de la PJJ puisque son budget augmente de 4 % – les crédits passent de 663 à 690 millions d'euros – et que des postes ont été créés.

Vous m'avez interrogé sur les « séjours de rupture », qui représentent une piste intéressante. Plusieurs projets vont se concrétiser, notamment en Île-de-

France, la région la plus concernée par la problématique de la radicalisation. Il s'agit notamment de places d'hébergement thérapeutique en appartement, et d'un centre d'éducation renforcé (CER), dit « CER citoyen », où deux places seraient réservées aux mineurs qui sont dans ces logiques. Que se passe-t-il après le stage de rupture ? Si l'on ramène le mineur dans la situation dans laquelle il se trouvait avant de faire son stage, aussi bénéfique qu'il ait pu être ce dernier, on s'inscrit dans la continuité. La PJJ de l'Île-de-France va créer un groupe d'appui régional, avec deux éducateurs, pour s'intéresser à ce suivi.

Vous m'avez aussi interrogé sur les centres éducatifs fermés (CEF), un sujet compliqué. Ces structures, de création récente, ont eu du mal à trouver leur place. Rappelons qu'elles ont été créées en 2002 par M. Perben, que certaines sont gérées directement par la PJJ tandis que d'autres le sont par des associations habilitées. Le Président de la République avait évoqué le doublement du nombre des CEF pendant son mandat, mais nous nous sommes posé la question suivante : ceux qui existent sont-ils occupés, et répondent-ils à la demande des magistrats ? En 2013, nous avons demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), à l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et à l'inspection de la PJJ de s'intéresser à cette question. Comme il est apparu que les CEF n'étaient pas pleins, le programme d'accroissement du nombre de places n'a pas été lancé.

Au moment où je vous parle, le taux d'occupation moyen est de 70 %. Il existe 51 CEF et nous n'avons pas de projet de création pour diverses raisons. Tout d'abord, nous avons été confrontés à la nécessité de rehausser l'exigence d'encadrement afin de mettre un terme à ce que je qualifierais pudiquement de « dysfonctionnements » dans certains CEF gérés par des associations. Nous avons imposé une hausse du nombre de personnels présents : il doit y avoir au moins 26,5 ETP dans un CEF. Nous avons surtout actualisé le cahier des charges des CEF pour les rendre plus pertinents au regard de la demande des magistrats, au terme d'un long travail de concertation avec les juges des enfants. À cette occasion, nous avons redonné des préconisations pour prévenir et gérer la violence des mineurs accueillis, afin de tenir compte en particulier des remarques tout à fait fondées de Jean-Marie Delarue, qui était à l'époque le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL).

Je suis attentif et exigeant en matière de qualité du service rendu, et je le dis à mes interlocuteurs. Les CEF ont trouvé leur place et je ne doute pas qu'ils soient extrêmement utiles. Puisqu'ils sont occupés à 70 %, il reste une marge mais nous n'atteindrons jamais un taux de 100 % compte tenu des contraintes liées à l'accueil d'un public particulièrement difficile : il peut y avoir des fugues, des incarcérations ou des hospitalisations. Tant que le taux d'occupation – qui a augmenté de 9 % au cours de l'année écoulée – n'atteindra pas 80 %, je ne crois pas que la puissance publique ait intérêt à s'engager dans la création de nouveaux CEF.

Après cette longue réponse sur les CEF, j'en viens à un autre point dont on ne peut faire abstraction : la radicalisation. Le président du TGI de Paris, M. Jean-

Michel Hayat, a employé l'expression très explicite de « déferlante terroriste » pour caractériser ce que doit affronter, en termes d'organisation, le ministère de la justice. Avant toute chose, je tiens à saluer le remarquable investissement de tous : personnels administratifs, greffiers, magistrats, personnels de l'administration pénitentiaire, éducateurs, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP). Ils sont tous exemplaires.

Depuis deux ans, nous leur donnons plus de moyens parce que leurs missions ont augmenté. Le nombre de magistrats de la section antiterroriste du parquet de Paris a quasiment doublé, passant de sept à treize. Le pôle d'instruction antiterroriste du TGI de Paris a aussi été renforcé : il y a maintenant dix juges au lieu de huit, dont un premier vice-président coordonnateur ; un dixième cabinet d'instruction dédié à l'antiterrorisme va prochainement être créé.

Guillaume Larrivé m'a interrogé sur les prisons. Nous avons fait des choix que je vais rappeler, quitte à me répéter car certaines choses ne sont pas suffisamment connues. Au cours de ce quinquennat, entre 2012 et 2017, nous aurons construit 4 035 places de prison. Je ne dis pas que nous avons lancé les programmes de construction : nous avons financé les constructions lancées. Comme je le répète souvent, je vais avoir l'honneur d'inaugurer une prison – la dernière – dont la construction avait été lancée par Dominique Perben en 2002 ! Le processus aura pris quinze ans... Le futur, en matière d'immobilier pénitentiaire, a toujours été mensonger, et il ne s'agit pas de tirer la couverture à soi. Depuis 2012, nous avons donc financé 4 035 places de prison dans le cadre de programmes de construction mais aussi de rénovation. Je vais inaugurer les « Baumettes 2 » au mois de décembre ; les travaux ont été permanents à Fleury-Mérogis, « cathédrale » qui a besoin d'une rénovation constante ; la prison de la Santé a été fermée et ne rouvrira qu'au deuxième semestre de 2018, ce qui n'est d'ailleurs pas sans conséquences sur la surpopulation carcérale en Île-de-France.

J'ai lancé un plan de construction pénitentiaire assez vaste, au titre duquel figurent des autorisations d'engagement pour un montant de 1,158 milliard d'euros dans le PLF pour 2017. Vous avez très justement pointé la différence entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, mais le fait d'avoir ces autorisations d'engagement va nous permettre de passer les marchés.

Sur la dizaine d'années nécessaire à la construction d'une prison, il en faut trois pour trouver le terrain. Pour gagner du temps, le Premier ministre a donné une consigne aux préfets des trente-trois départements identifiés comme ceux où nous avons des besoins : chercher des terrains. Ils doivent nous remettre le fruit de ces recherches le 16 décembre. Plus les terrains seront gratuits, moins il y aura de contentieux, et plus nous pourrons aller vite. Je ne sais pas s'il est possible de purger les éventuels contentieux comme le suggérait Guillaume Larrivé, mais c'est une hypothèse intéressante.

Depuis 2007, j'entends parler du projet de construction d'une prison à Lutterbach mais, au bout de neuf ans, la première pierre n'est toujours pas posée

parce que le maire n'en veut pas et qu'il engage des procédures devant le tribunal administratif. Or cette prison correspond à un réel besoin. Par votre truchement, j'ai redit au maire de Lutterbach qu'il y aura une prison dans sa ville. De la même manière, je redis au maire de Nice qu'il y aura une prison dans sa métropole, et qu'elle ne sera pas construite sur les terrains qu'il nous propose, qui sont déjà gagés par d'autres administrations et doivent notamment accueillir le commissariat de police. Je n'imagine pas que Christian Estrosi veuille qu'on déplace le commissariat de police pour mettre la prison à sa place... Le 16 décembre, des décisions seront prises sur la base de recommandations du préfet.

Je souhaite que nous allions vite dans ce domaine. Ce sera aussi le travail de la prochaine législature. Le Premier ministre a annoncé la rédaction d'un Livre blanc sur l'immobilier carcéral, à laquelle seront associées la commission des lois de l'Assemblée nationale et celle du Sénat. Présidés par un haut fonctionnaire avisé de ces questions, les travaux seront conduits en suivant exactement la procédure qui avait été utilisée lors de l'élaboration du Livre blanc de la défense nationale, qui a montré son efficacité en termes de diagnostic et de thérapie partagés. Dans ces conditions, la prochaine législature pourra agir sans attendre, sur la base de ce qui aura été défini pendant la fin de la législature actuelle. Mis en place à partir du mois de novembre, le comité du Livre blanc devra rendre ses travaux en mars pour que nous puissions faire l'étude d'impact d'une loi de programmation sur l'immobilier carcéral, seul outil permettant de répondre au défi. Nous envisageons la création de trente-deux maisons d'arrêt et d'un centre de détention. Il faut aller vite en matière foncière, je le répète.

Le budget de cette année prévoit la création de 1 255 créations d'emplois dans l'administration pénitentiaire. Depuis 2012, nous aurons créé 4 245 emplois pénitentiaires, dont 2 500 emplois de surveillants et 1 150 emplois dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). L'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) a accueilli trois promotions de surveillants cette année, alors qu'elle n'en accueillait qu'une seule quelques années auparavant. En 2012, il y avait 35 511 emplois à la DAP, et ce chiffre était en progression – je ne fais pas le procès à la précédente législature de ne pas avoir créé d'emplois dans cette administration. En 2017, leur nombre est passé à 39 207. Ces recrutements se sont accompagnés d'une revalorisation pour les personnels, suite aux accords statutaires conclus en 2013 et aux relevés de conclusions signés en 2015 et en 2016 concernant respectivement les personnels pénitentiaires et la filière insertion et probation.

Guillaume Larrivé m'interroge également sur la sécurisation des prisons, sujet brûlant. Dans le PLF pour 2017, nous y consacrons 40 millions d'euros. Ce montant s'élevait à 30 millions d'euros en 2013, à 17 millions en 2015 et à 30 millions d'euros en 2016. Ces moyens vont nous permettre de mieux sécuriser les bâtiments : il reste trop d'endroits sans vidéo, c'est-à-dire aveugles, dans les prisons. Au centre pénitentiaire d'Aiton, en Savoie, il n'y a pas de vidéo dans les couloirs, par exemple, ce qui peut rendre la situation difficile à évaluer en cas

d'incidents. Nous allons également développer des moyens technologiques pour lutter contre les transmissions illicites, autrement dit : nous allons brouiller les téléphones portables. L'administration a engagé avec les opérateurs ce qu'on appelle un dialogue compétitif, et nous allons faire des essais *in situ* le mois prochain. Le but est de disposer d'une technologie qui évoluera en fonction de celle des téléphones portables. Sur ce sujet, je vous avais invités à la prison d'Osny. Il ne sert à rien que l'administration dépense de l'argent pour installer des brouilleurs 2G contre des téléphones 4G. Un montant de 14 millions d'euros est prévu dans le PLF pour 2017 pour financer cette technologie évolutive.

Faut-il modifier la loi sur les officiers de police judiciaire ? À titre personnel, je suis assez réservé sur ce point. Cela étant, je pense que la sécurité périmétrique des bâtiments doit relever de l'administration pénitentiaire et qu'il ne faut pas attendre l'intervention de la police ou de la gendarmerie. Cela fait partie de la répartition des missions dont nous discutons actuellement avec les forces de sécurité intérieure. La compétence de nos équipes doit être étendue. Cela signifie, comme le Président de la République l'a indiqué aux organisations syndicales de l'administration pénitentiaire, que nous devons nous doter d'équipes de sécurité pénitentiaires. À compter du moment où ces équipes effectuent des missions extérieures à la détention – transfèrements, extractions, sécurité périmétrique –, elles doivent être armées. Je n'ai pas de réserve sur ce point. On ne peut pas demander aux personnels de l'administration pénitentiaire, chargés du transfèrement de détenus réputés dangereux, de ne pas être armés. Depuis que je suis garde des sceaux, j'ai vu des situations où des personnels de surveillance étaient à mains nues devant des dangers inacceptables. On ne peut pas demander à des personnels d'aller avec un simple bouclier face à des gens armés. Dans les missions extérieures à la détention, l'armement doit être évoqué.

Faut-il leur donner des pouvoirs supplémentaires ? Vous avez adopté une proposition de loi, à l'initiative de Gilles Savary, qui a donné des compétences nouvelles aux services de sécurité de la RATP et de la SNCF, c'est-à-dire au Groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) et à la Surveillance générale (SUGE). Je ne vois pas pourquoi on ne poserait pas la question de son extension aux personnels pénitentiaires. Il ne me semble pas qu'ils aient des missions qui soient si différentes que celles des agents du GPSR ou de la SUGE. Pour résumer : non au statut d'officier de police judiciaire à ce stade ; mais étudions les pouvoirs que vous avez donnés à des services qui relèvent de la puissance publique et voyons si cela correspond aux besoins.

Pour terminer, je dirai quelques mots sur la chaîne civile informatique Portalis et sur le numérique, sujets évoqués par Jean-Yves Le Bouillonnet. Nous allons investir 121 millions d'euros dans l'informatique du ministère, ce qui représente une hausse de 7 %, après avoir débloqué 21 millions d'euros au début de l'année grâce au dégel de la réserve de précaution. Ces moyens vont nous permettre de financer l'équipement courant mais aussi la première déclinaison de cet énorme « porte-avions » qu'est Portalis : l'ouverture au printemps dernier de justice.fr, le site d'information du justiciable. Les magistrats vont être dotés de

nouveaux matériels qui leur permettront une plus grande mobilité : plus de 500 tablettes et près de 4 000 ordinateurs dits ultraportables sont en distribution. Les premiers utilisateurs ont l'air d'en être satisfaits. Nous lançons aussi le développement de nouveaux logiciels destinés aux magistrats du parquet qui en ont grand besoin.

M. Dominique Lefebvre, président. Je donne maintenant la parole aux représentants des groupes.

Mme Cécile Untermaier. Dès 2012, nous avons considéré que le budget de la justice était une priorité, comme ceux de l'éducation et de la police. Les faits ne cessent de nous donner raison. La politique menée pendant les dix années précédentes n'avait rien arrangé aux retards constatés depuis longtemps, comme vous l'avez souligné, monsieur le garde des sceaux. Michel Mercier, dernier garde des sceaux de la précédente législature, reconnaissait en mars 2011, après le mouvement des personnels de justice, les difficultés liées à une augmentation continue du contentieux et le retard à combler les manques de moyens.

Entre 2001 et 2011, on constatait une augmentation de plus de 46 % des affaires judiciaires, sans apport de moyens correspondants. Sans surprise, comme l'a rappelé M. Hetzel, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) avait donc rétrogradé la France dans son classement d'octobre 2010. Parmi 43 pays européens classés en fonction de la part du PIB par habitant consacrée à la justice, notre pays est passé du 35^e au 37^e rang.

Cette situation n'est pas structurelle et nous pouvons y remédier par une volonté politique telle que celle que nous exprimons au travers de ce budget 2017.

La réforme brutale et inorganisée de la carte judiciaire, et notamment la suppression des tribunaux d'instance, a eu pour effet de priver nombre de justiciables d'un accès au droit et de rendre le service public de la justice totalement illisible. Il nous a fallu remédier à cet abandon. C'est le second pilier de notre action : adapter la justice aux besoins du citoyen et de notre démocratie.

Ce budget permet l'application des mesures de modernisation, de simplification, de mutualisation et de numérisation prévues par les deux lois portant sur la justice du XXI^e siècle, sans compter les alternatives au jugement dont vous avez évoqué la teneur, monsieur le garde des sceaux.

Depuis 2012, ce budget a augmenté chaque année d'un peu plus de 1 %. Cet effort constant s'est intensifié cette année puisque le budget progresse de 4,5 % pour atteindre un montant total de 6,882 milliards d'euros. Les créations d'emploi se poursuivent à un rythme élevé : 2 100 ETP dont 1 403 ETP au titre de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation. C'est un effort très important. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous préciser la nature de ces postes et les endroits où ils seront créés ?

L'augmentation de 4 % des crédits hors masse salariale – soit plus de 36 millions d'euros par rapport à la loi de finances 2016 – traduit l'effort sans précédent de remise à niveau des moyens de fonctionnement des juridictions. C'est une mesure indispensable. Les difficultés, mises en évidence ces derniers jours et que vous aviez anticipées, confirment la pertinence de cet effort budgétaire.

Le budget relatif à l'administration pénitentiaire représente le premier programme de cette mission. Face aux enjeux de la radicalisation, de l'incarcération des terroristes, de la sécurité et de la surpopulation carcérale, il était nécessaire d'engager des moyens importants. Loin des simples discours, des dispositions concrètes sont prises. Vous prévoyez ainsi 1 566 cellules supplémentaires dans 28 quartiers de préparation à la sortie et 3 468 cellules en maison d'arrêt. Pourriez-vous nous expliquer la place des différentes structures et leur organisation ?

Je n'irai pas plus loin dans le détail des différents programmes présentés par nos rapporteurs. Elisabeth Pochon a évoqué le programme de l'accès au droit et la douloureuse question de l'aide aux victimes. Dans le cadre de ce programme, nous notons que les crédits affectés à l'aide juridictionnelle sont en augmentation et atteignent 454 millions d'euros. Nous voterons évidemment en faveur de l'amendement proposé qui permettra de majorer l'unité de valeur. Mais nous notons que les besoins sont en hausse et que l'accès au droit passe aussi par le relèvement du plafond d'admission à l'aide juridictionnelle.

Un effort substantiel a été fait par notre gouvernement, mais il nous faudra le poursuivre car trop de personnes abandonnent toute idée de justice à raison de son coût en appel et en cassation. Le relèvement du seuil est devant nous. À ce propos, en plein accord avec mes collègues de la commission des lois, je rappelle ici qu'un fonds interprofessionnel doit être mis en place avant la fin de l'année 2017. Ce fonds de redistribution, alimenté par l'écrêtement calculé à cette fin de tarifs proportionnels de professions réglementées, est également destiné, selon la volonté du législateur, à financer l'aide juridictionnelle.

Si les majorations sans précédent des crédits de la justice sont à saluer, il nous faut également noter l'effort simultanément poursuivi dans divers domaines : la réduction de 47 millions d'euros des dépenses pour frais de justice ; la modernisation indispensable des outils informatiques – nous pensons au système CASSIOPEE qui n'est toujours pas opérationnel au bout de quinze ans ; les mesures de déjudiciarisation permettant le redéploiement de 367 ETP.

Ce budget 2017 s'inscrit en cohérence avec la politique menée dans ce domaine depuis 2012. Il prend en compte les exigences multiples attendues sur notre territoire de la part de nos concitoyens et des nombreux acteurs œuvrant dans le domaine de la justice, en faisant une large place aux enjeux majeurs de sécurité, d'efficacité et de qualité dans l'exécution de la réponse judiciaire. Ce budget s'inscrit aussi dans le long terme et l'effort n'a de sens que s'il est maintenu

au-delà de 2017. Le groupe socialiste, écologiste et républicain appellera donc à voter pour ce budget.

M. Philippe Goujon. Merci pour votre écoute, monsieur le garde des sceaux, pour votre ton apaisé, réfléchi et rigoureux. Cela nous change de l'atmosphère des débats qui régnait auparavant dans cette enceinte. (*Protestations sur les bancs de la majorité.*) En tant que membre de l'opposition, permettez-moi d'exprimer ce sentiment, mais ce n'est pas seulement pour cela qu'il est difficile de globaliser l'action dans le domaine de la justice depuis 2012.

Je voudrais vous citer, monsieur le garde des sceaux. À votre arrivée à la chancellerie, vous décriviez une justice sinistrée et en état d'urgence absolue. C'est que tout n'allait pas pour le mieux dans le meilleur des mondes. Nous reconnaissons volontiers que votre premier budget tient compte de cette urgence budgétaire, puisque la mission voit ses ressources augmenter de près de 5 % en crédits de paiement. Permettez-moi néanmoins de revenir sur deux échecs majeurs de votre prédécesseure, qui continuent de produire leurs effets : la contrainte pénale et la récidive. La contrainte pénale ne représente à ce jour qu'un peu plus de 2 000 condamnations alors que l'étude d'impact nous en annonçait près de 20 000. Pour les libérations sous contrainte, l'écart entre les estimations et la réalité est à peu près du même ordre. Quant au problème des multirécidivistes, il reste entier. C'est l'une des raisons qui expliquent le mouvement de colère des policiers qui ont le sentiment que leur travail d'interpellation et les risques qu'ils endurent ne trouvent pas de traduction pénale.

En outre, les délais de traitement des procédures civiles ne baissent pas. Comment inverser cette tendance ? La loi sur la justice au XXI^e siècle va certes décharger les tribunaux de certaines missions, mais elle va en transférer une partie aux officiers d'état civil. Ce transfert de compétences va générer d'importantes charges supplémentaires pour les mairies et ces dernières ne pourront pas les assumer. En plus, comme beaucoup l'ont souligné, le coût de l'aide juridictionnelle s'envole suite à une réforme que nous avons dénoncée. Selon le bleu budgétaire, il serait de 370 millions d'euros, alors que vous parlez de 450 millions d'euros, ce qui aggrave encore les choses.

En ce qui concerne l'administration pénitentiaire, comme l'a fort bien rappelé Guillaume Larrivé, il aura fallu attendre cette dernière année de la législature pour que vous annonciez un plan de création de prisons, qui, par ailleurs, n'est pas traduit en crédits de paiement – l'écart entre le milliard d'euros d'autorisations d'engagement et les 2,6 millions de crédits de paiement a été souligné. Vous en avez donné une explication ; est-ce à dire que vous laissez la responsabilité du financement au prochain gouvernement, voire au suivant si l'on applique la « jurisprudence » Perben que vous avez évoquée ?

Un mot sur les mesures que vous avez annoncées hier soir pour contribuer à résorber les charges indues des policiers.

D'abord, les extractions judiciaires, dont vous avez reconnu le 14 juin dernier devant le Sénat qu'elles constituaient un problème béant. Elles mobilisaient 3 000 policiers et gendarmes ; combien de personnels pénitentiaires sont aujourd'hui dédiés aux transfèrements, et comment combler le manque ? Envisagez-vous de resserrer le maillage des pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ), qui ne correspond pas à la carte des 188 établissements pénitentiaires ? Que pensez-vous de la comparution par vidéoconférence lorsque l'administration pénitentiaire ne peut effectuer le transfèrement ?

Ensuite, les gardes statiques. Selon le préfet de police, 300 policiers seront affectés à la surveillance du nouveau palais de justice de Paris, dont on va repousser l'ouverture pour mieux le sécuriser. Celle de l'ancien site était assurée par des gendarmes et des gardes républicains. Une nouvelle charge va donc peser sur la préfecture de police, sans compensation d'effectifs ; au contraire, les effectifs sont en baisse.

Vous avez évoqué des regroupements de personnels en vue de former la nouvelle sous-direction de la sécurité pénitentiaire, tout à fait bienvenue et que nous réclamions depuis un certain temps. Avez-vous une idée des effectifs qui lui seront affectés ?

Pensez-vous étendre à l'ensemble des établissements les postes d'officiers de renseignement à temps plein qui existent dans une trentaine de prisons ?

Votre prédécesseure avait refusé que les surveillants puissent également faire du renseignement. Quelle est votre position à ce sujet ?

Lors de votre prise de fonctions, vous aviez constaté que les informations venues du renseignement pénitentiaire ne vous remontaient pas. Avez-vous noté une évolution de la situation ? Qu'attendez-vous dans ce domaine ?

Enfin, le taux de démission et de rotation est très élevé parmi les personnels pénitentiaires. Quelles mesures supplémentaires pouvez-vous prendre pour les fidéliser ?

Je conclurai sur les bonnes conditions dans lesquelles l'opposition peut désormais travailler avec le Gouvernement sur les questions de justice. Cela ne résout pas les problèmes, mais cela facilite tout de même les choses !

M. François Rochebloine. Avec 6,9 milliards d'euros de crédits, le budget consacré à la mission « Justice » enregistre une augmentation de 4,5 % à périmètre constant.

Chacun s'accorde à le reconnaître, ce budget doit relever des défis considérables : permettre la réorganisation d'un système judiciaire qui attend hélas toujours une véritable modernisation, le tout sur fond de lutte contre le terrorisme. Nous considérons que l'un des objectifs de cette mission doit être de simplifier la justice tout en optimisant les moyens qui lui sont alloués. Espérons que la mise en

œuvre de la loi dite de modernisation de la justice du ^{xxi} siècle, adoptée très récemment, permettra d'engager la vraie réforme d'ampleur que nous appelons de nos vœux.

Concrètement, et à court terme, il s'agira de mettre en œuvre les avancées obtenues en matière d'accès au droit et de simplification des procédures : la création d'un service d'accueil unique du justiciable et les mesures de déjudiciarisation permettant de désengorger les juridictions.

Seront également concrétisées des mesures que nous désapprouvons, comme nous vous l'avons indiqué lors des débats sur le texte : le transfert de certaines compétences aux officiers de l'état civil, qui vont faire peser des charges supplémentaires sur les communes, ou encore la suppression de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT).

L'avis du groupe de l'Union des démocrates et indépendants est donc partagé.

La lutte contre le terrorisme ne pouvait qu'être l'un des enjeux majeurs du projet de loi de finances pour 2017. Nous saluons les 233 millions d'euros de crédits, hors dépenses de personnel, alloués au ministère de la justice dans ce domaine, même s'il ne s'agit que d'un maintien à niveau des crédits de 2016.

Ces crédits bénéficieront notamment à la création du service public du renseignement pénitentiaire, ce dont nous nous réjouissons, car nous savons quel rôle déterminant les prisons ont pu jouer dans la propagation de la radicalisation, qu'il est essentiel de prendre en considération pour lutter contre le terrorisme.

Depuis le début de cette législature, le groupe de l'Union des démocrates et indépendants a dénoncé des budgets ne répondant pas au besoin carcéral qui se développe dans notre pays. Ainsi que vous l'avez indiqué dans votre rapport de septembre 2016 sur l'encellulement individuel, monsieur le ministre, la France ne comptait au 1^{er} août 2016 que 58 507 places de prison pour héberger 68 819 détenus, ce qui représente un déficit de 10 312 places et une surpopulation de 118 %. La construction de nouvelles places de prison s'impose donc d'évidence.

En 2017, des autorisations d'engagement à hauteur de 1,558 milliard d'euros sont ouvertes pour la construction d'établissements pénitentiaires. Vous prévoyez ainsi de lancer un programme immobilier de réduction de la surpopulation dans les maisons d'arrêt – 4 300 places – et un programme de construction de quartiers de préparation à la sortie – 2 500 places. Nous nous réjouissons de la prise de conscience que cela manifeste de votre part.

À ce propos, monsieur le ministre, vous avez très récemment confirmé plusieurs opérations, parmi lesquelles – vous me permettrez de l'évoquer – la construction d'une nouvelle maison d'arrêt à Saint-Étienne, dont je me réjouis. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet, notamment sur les délais ? Vous avez

parlé tout à l'heure du 16 décembre. Le problème du choix du terrain se pose, mais c'est l'État qui décide en définitive.

Par ailleurs, nous avons soudainement appris la fin des cinq unités de prévention de la radicalisation, inscrites dans ce budget et qui avaient commencé à fonctionner en janvier dernier. Vous avez annoncé mardi qu'elles seraient remplacées par six quartiers d'évaluation de la radicalisation. Comment ce changement va-t-il se traduire dans le budget ?

Je me dois enfin d'évoquer la refonte de l'aide juridictionnelle. À partir de 2013, nous avons assisté à une succession d'hésitations et d'incertitudes de la part du Gouvernement, qui témoignait d'une véritable improvisation en la matière. Cette année, le projet de loi de finances prévoit la revalorisation de l'unité de valeur de référence, qui passera de 26,50 à 30 euros hors taxes – voire 32 si votre amendement, monsieur le ministre, est adopté, ce dont je ne doute pas. Mais cela reste encore insuffisant, et vous le savez. Une réforme globale et pérenne de l'aide juridictionnelle et de l'accès au droit est indispensable.

Je ne voudrais pas conclure sans évoquer le mal-être du personnel des maisons d'arrêt et des prisons, qui vivent aujourd'hui des situations particulièrement difficiles ; mon collègue Philippe Goujon en a très bien parlé.

Si le groupe de l'Union des démocrates et indépendants tient à saluer des efforts importants et un certain nombre d'avancées, beaucoup reste encore à faire pour adapter notre système juridictionnel aux exigences du xxi^e siècle. Quoi qu'il en soit, monsieur le ministre, soyez remercié pour le travail accompli en neuf mois seulement. Quel dommage que vous n'ayez pas été nommé plus tôt à ce ministère régalien !

M. Marc Dolez. Je tiens pour ma part à saluer l'augmentation du budget de la justice, l'effort poursuivi de création d'emplois, l'amélioration de certains régimes indemnitaires et les crédits affectés à l'entretien du bâti. L'augmentation des crédits alloués à l'aide juridictionnelle, l'amélioration de la prise en charge des victimes, la création des services d'accueil unique du justiciable constituent également des avancées. Tout cela va dans le bon sens, même si – chacun en convient – le chemin sera encore long avant que nous ayons rattrapé un retard structurel et que le service public de la justice dispose d'un budget véritablement à la hauteur de sa mission.

Ma première question concerne la situation des agents non titulaires, toujours aussi préoccupante. En 2014, sur près de 2 700 agents sous contrat au sein du ministère de la justice, seul un millier environ étaient titularisables. Quelle est la position du ministère ? La prolongation du dispositif de titularisation pour deux années supplémentaires, jusqu'en 2018, ne semble pas en mesure d'améliorer véritablement la situation puisque peu d'agents non titulaires seront éligibles aux concours réservés.

Ma deuxième question a trait aux revendications des personnels des SPIP, qui travaillent dans des conditions très difficiles. Ils estiment que la filière d'insertion et de probation souffre d'une méconnaissance de ses missions et de son action qui se répercuterait sur leurs conditions statutaires. Le 22 juillet dernier, vous avez signé un relevé de conclusions avec les organisations syndicales, ce qui a mis fin au mouvement social entamé. Pouvez-vous nous confirmer que le projet de loi de finances pour 2017 met en œuvre les engagements alors pris ?

Ma troisième question porte sur la construction de nouvelles places de prison que vous avez annoncée, et aujourd'hui confirmée. Le ministère de la justice a-t-il vraiment, aujourd'hui et demain, les moyens de construire de nouvelles places de prison, vu le coût déjà exorbitant des partenariats public-privé ? Ne serait-il pas plus opportun de rénover massivement certaines prisons et de remplacer les établissements vétustes, tout en favorisant le milieu ouvert et les alternatives à l'emprisonnement ?

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice. Je commencerai par les questions des rapporteurs auxquels je n'avais pas encore répondu.

Madame Pochon, vous avez souligné à juste titre, à propos du FGTI, que nous allons porter la contribution des assurances à 5,90 euros, ce qui représente pour le fonds un gain de 140 millions d'euros. Cette somme ne résulte pas d'une estimation hasardeuse, mais de l'évaluation du FGTI, selon laquelle il lui aurait manqué 140 millions d'euros fin 2017. Il fallait combler ce manque pour éviter d'avoir à puiser dans des fonds qui n'ont pas la même vocation. Le budget du FGTI sera donc équilibré.

Faut-il aller au-delà ? L'État s'est de toute façon engagé à assurer la solvabilité du fonds dans l'éventualité de dépenses exceptionnelles, qu'évidemment personne n'espère. Comment le ferons-nous ? Nous y réfléchissons. En tout cas, il n'est pas envisagé de recourir à de nouvelles taxes : il sera fait appel aux recettes du budget général.

Vous m'avez également posé une question tout à fait pertinente sur le contradictoire au sein du FGTI. Juliette Méadel a entendu de la part de certaines victimes des propos allant dans le même sens et faisant état de leur sentiment de fragilité à cet égard. Le FGTI a assez récemment fait l'objet d'une mission d'inspection ; nous travaillons sur ses conclusions. Nous n'envisageons pas d'accorder l'aide juridictionnelle dans la phase transactionnelle. Nous n'en poursuivons pas moins notre réflexion sur l'évolution de la procédure, et si nous devons en conclure à la nécessité de juridictionnaliser celle-ci – mais nous n'en sommes pas là –, alors l'aide juridictionnelle serait de droit pour les victimes, sans plafond de ressources, en leur seule qualité de victimes du terrorisme. À la suite des critiques formulées par les associations de victimes, le FGTI est déjà en train de se réformer afin de rendre ses décisions plus transparentes. Son conseil d'administration se prononcera par exemple bientôt sur l'idée d'un barème

indicatif, souvent demandé ; surtout, des efforts seront faits pour mieux expliquer les décisions qui ont été rendues.

Mme Untermaier m'a interrogé sur CASSIOPEE. Ce système fonctionne, il est même utilisé tous les jours dans les juridictions, sauf dans les cours d'appel qui n'en disposent pas encore. Des modules sont mis en œuvre pour l'enrichir.

J'en viens aux unités dédiées, évoquées par plusieurs orateurs.

M. Larrivé m'a demandé si ce que nous envisageons est suffisant. Vous connaissez les chiffres, que j'ai déjà souvent cités : 351 détenus incriminés d'association de malfaiteurs terroriste et 1 336 radicalisés en prison. Il nous semble qu'il y a en la matière une obligation d'évaluation. Nous allons donc ouvrir en 2017 deux centres d'évaluation dans les directions interrégionales de Bordeaux et de Marseille, et les unités dédiées de Fresnes, Fleury et Osny vont devenir des lieux d'évaluation. L'évaluation durera quatre mois et concernera chaque fois 100 personnes.

Ensuite viendra le moment de l'orientation. Il y aura effectivement 300 places pour les détenus les plus durs : 100 dans les maisons centrales et 200 à l'isolement dans des établissements pour peines ou des maisons d'arrêt. Nous pensons à ce stade que cette capacité suffit. Pour les autres, combien de places y aura-t-il dans les 27 établissements concernés ? Nous n'avons pas encore entièrement identifié les lieux, mais ce sera entre 400 et 600. Ces personnes seront détenues dans un environnement plus soutenu ; nous recruterons des personnels selon les volumes prévus par le projet de loi de finances, ainsi que des équipes pluridisciplinaires. Les binômes qui associaient un psychologue et un éducateur au sein des unités dédiées fonctionnaient bien ; il en existe 50 ; nous allons en recruter 40 de plus, et nous ferons également appel à des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), en milieu ouvert et en milieu fermé, selon les volumes prévus dans le budget.

Je suis absolument convaincu – je l'ai dit hier – que nous avons encore besoin de nous adapter ; je ne suis nullement certain que tout cela soit suffisant. Nous ne mesurons pas l'effet des retours de Syrie, par exemple ; malgré les évaluations, l'estimation des volumes demeure aléatoire, notamment s'agissant des mineurs.

Nous avons aujourd'hui en détention 17 mineurs radicalisés. Si l'on tient compte des établissements pour mineurs et des quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt, nous disposons d'une capacité de 1 151 places. Nous ne jugeons donc pas utile de prévoir des équipements particuliers dédiés aux mineurs.

Monsieur Goujon, la sous-direction de la sécurité pénitentiaire sera composée de plusieurs types de personnels déjà existants : nous y incluons les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) implantées dans neuf directions, les PREJ, le bureau du renseignement pénitentiaire que nous rebaptisons bureau central du renseignement pénitentiaire. Les effectifs sont

aujourd'hui de 189 ; il y en a 51 de plus dans le projet de loi de finances, pour donner la priorité aux établissements sensibles. J'ai visité une vingtaine de prisons : à Riom, où il n'y a presque pas de détenus radicalisés, il n'y a pas lieu d'instituer en priorité un renseignement pénitentiaire, alors qu'à Fleury il n'y a que quatre délégués du renseignement pénitentiaire. Par ailleurs, les effectifs seront en partie dédiés à la construction de la structure centrale.

Je reçois dorénavant toutes les semaines des informations du renseignement pénitentiaire ; c'est de là que viennent les chiffres que je vous transmets régulièrement. Ces chiffres évoluent tous les jours. Ainsi, si nous avons identifié les 351 détenus pour association de malfaiteurs terroriste, en revanche le chiffre de 1 336 radicalisés est subjectif et provient du renseignement pénitentiaire. Par ailleurs, depuis le mois de juin, je participe comme garde des sceaux au conseil de défense que le Président de la République réunit le mercredi matin et au cours duquel le point est fait sur la menace intérieure, notamment au sein des établissements dont j'ai la responsabilité.

Nous incluons également dans la sous-direction les nouvelles équipes de sécurité pénitentiaire qui sont à construire. En outre, je vais créer en son sein un outil qui fait aujourd'hui défaut et qui servira à faire remonter l'information. Je l'ai dit en présentant ce plan, j'ai eu la tristesse de devoir actionner la cellule de crise de l'administration pénitentiaire à six reprises depuis que je suis garde des sceaux, et à un rythme quasi hebdomadaire au cours des dernières semaines, le week-end – car c'est le week-end que les choses se passent. Or la transmission d'informations n'est pas suffisamment rapide entre la direction locale, la direction interrégionale, la direction de l'administration pénitentiaire et mon cabinet. D'où le besoin d'une structure pour adapter notre réaction, puisqu'il faut toujours pouvoir mobiliser les ERIS des autres régions que celle concernée. Cet outil, imposé par la nécessité d'intervenir rapidement, de nous coordonner avec le parquet et de mobiliser les forces de sécurité intérieure, sera une cellule de veille et d'analyse composée de dix personnels pris sur notre budget pour 2017.

J'en viens aux extractions judiciaires, dont on parle beaucoup dans les juridictions et dont on a le sentiment qu'elles ne fonctionnent pas, alors même qu'au cours de l'année écoulée 10 % « seulement » des réquisitions n'ont pas pu être exécutées. La difficulté est structurelle. Lorsque l'on a décidé en 2010 de transférer l'extraction judiciaire des forces de sécurité intérieure à l'administration pénitentiaire, on a prévu pour cela 800 personnels, ce qui était probablement trop peu. En 2012, leur nombre est passé à 1 200 et, à la fin de cette année, il sera de 1 650.

Je ne pense pas qu'il en faille davantage en provenance des forces de sécurité : nous avons besoin d'organiser notre propre structure. Les PREJ ont été implantés, mais leur maillage me paraît perfectible. Un seul exemple : alors qu'à Agen, où je me suis rendu il y a quelques jours, la maison d'arrêt est de l'autre côté de la rue par rapport au tribunal, pour faire transférer un détenu, c'est-à-dire pour lui faire traverser la rue, il faut demander au PREJ, installé à Mont-de-

Marsan, à une heure et demie de route en voiture, d'envoyer quelqu'un ! Inutile de vous dire que le garçon qui travaille au PREJ nous a expliqué qu'il avait autre chose à faire que rouler pendant trois heures pour aller traverser une rue... Nous devons pouvoir trouver un meilleur fonctionnement. J'ai donné l'exemple d'Agen pour ne pas parler de la Bretagne, mais, pour transférer un détenu du tribunal de Brest à la maison d'arrêt de Brest, il faut s'adresser au PREJ qui se trouve à Lorient ! Tout cela défie la raison.

Le système a été construit à l'époque où il ne bénéficiait que de 800 ETP ; nous en avons maintenant 1 650. Ce qui ne veut pas dire que nous ne solliciterons pas les forces de sécurité intérieure : cela peut toujours arriver, et une telle mission fait partie intégrante de leur cœur de métier puisqu'il s'agit d'amener des détenus.

L'administration pénitentiaire a beaucoup fait. Symboliquement, à la chancellerie, nous ne sommes plus protégés par la gendarmerie ni par la police, mais par les personnels de l'administration pénitentiaire. Il n'y a plus aujourd'hui de palais de justice qui soit protégé par la police ou par la gendarmerie : dans vos palais de justice, la surveillance est assurée soit par des sociétés de sécurité privée, soit par des réservistes que le ministère paie, par compensation auprès du ministère de l'intérieur. Les policiers ne sont plus présents que pour les audiences en cour d'assises, les comparutions immédiates et les procès quelque peu sensibles. Tout cela représente beaucoup d'efforts dont on ne parle pas suffisamment.

Pour surveiller le tribunal de Paris, monsieur Goujon, les discussions en cours portent sur 389 policiers. Il y aura une baisse des effectifs des agents qui étaient postés sur l'île de la Cité pour protéger l'ancien palais de justice : même si la cour d'appel et la Cour de cassation y restent, une grande partie des gendarmes qui y étaient affectés ne le seront plus. Mais cela relève d'une discussion interne au ministère de l'intérieur, notamment à la préfecture de police de Paris. Quoi qu'il en soit, voilà le nombre de policiers dont nous aurons besoin.

Quant à la fidélisation des personnels de l'administration pénitentiaire, elle pose effectivement un problème. Des mesures statutaires ont été prises le 14 mars 2013 et le 15 décembre 2015. Des mesures catégorielles supplémentaires destinées aux personnels de l'administration pénitentiaire sont inscrites dans le projet de loi de finances pour 2017, à hauteur de 20 millions d'euros. Nous avons en outre prévu une prime de fidélisation pour les surveillants dans les établissements les plus sensibles, pour 2 millions d'euros.

Monsieur Rochebloine, j'ai le plaisir de vous confirmer que nous referons la maison d'arrêt de Saint-Étienne ; je me suis engagé à aller l'annoncer sur place en votre compagnie dès que nous aurons choisi le terrain. Ce projet est financé sur le programme « 3 200 » qui avait été lancé par Christiane Taubira ; l'objectif est de 330 places.

Je crois vous avoir dit l'essentiel concernant la radicalisation.

Quant à l'aide juridictionnelle, la mesure représente tout de même un coût total en année pleine de 58 millions d'euros, dont 14,6 millions dès 2017. Avant 2015, l'unité de valeur n'avait pas été revalorisée depuis 2007. Ce sont nos discussions avec le Conseil national des barreaux qui me permettent de vous proposer de la porter de 30 à 32 euros.

Monsieur Dolez, en ce qui concerne la titularisation des personnels non titulaires, après la loi Sauvadet de 2012, il y avait exactement 914 éligibles au sein du ministère de la justice, dont 370 ont été titularisés. Le fait que le dispositif ait été prolongé de deux ans par la loi d'avril 2016 est donc une bonne nouvelle : ceux qui étaient éligibles au titre de la loi Sauvadet le demeurent. Surtout, nous sommes en train d'identifier avec les organisations syndicales les agents éligibles en vue du comité technique ministériel qui aura lieu en novembre, et à l'ordre du jour duquel ce point est inscrit.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont connu un très important mouvement social il y a quelques semaines, qui a pris fin avec la signature d'un relevé de conclusions, lequel comporte des mesures attendues depuis très longtemps. J'ai ainsi mis fin, à la demande des organisations syndicales, à la préaffectation de stagiaires en lieu et place de titulaires. Les organisations syndicales sont bien conscientes du fait que la suppression de la préaffectation affectera la mobilité du personnel pendant un moment, et l'acceptent. Les conseillers pénitentiaires d'insertion et probation (CPIP) vont devenir des fonctionnaires de catégorie A. Voilà qui manifestera la reconnaissance de leur compétence. Christiane Taubira s'était engagée au recrutement de 1 000 CPIP ; nous en sommes à 900, et j'ai annoncé cette semaine que nous recruterions 100 personnels supplémentaires, parce que je souhaite que les conseillers affectés à la prévention de la radicalisation puissent se consacrer à cette lourde tâche. Nous avançons sur la question en bonne intelligence.

Je crois avoir répondu à tout le monde.

M. Dominique Lefebvre, président. Personne ne vous reprochera, monsieur le garde des sceaux, la précision et la pertinence de vos réponses. Nous apprécions toujours les ministres qui connaissent leurs dossiers.

Chers collègues, vous avez la parole, pour deux minutes chacun.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Monsieur le garde des sceaux, je salue à mon tour un effort budgétaire significatif en faveur du programme « Justice judiciaire ». Quoique moindre que pour l'administration pénitentiaire, qui fait l'objet d'un examen séparé, cette augmentation de crédits profite à l'ensemble des dispositifs assurant le fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire, et ce d'amont en aval – formation des magistrats et des greffiers comprise, donc. Cela permettra de financer, vous l'avez dit, la création de 600 emplois et, hors masse salariale, une augmentation des crédits de 4 %.

Tous les problèmes de fonctionnement du service public de la justice ne s'en trouvent cependant pas résolus comme par un coup de baguette magique. Vous avez notamment évoqué, monsieur le garde des sceaux, des problèmes structurels que vous avez pris la peine d'analyser. J'ai beaucoup apprécié cette partie de votre exposé, et je fais tout à fait mienne votre observation. Une question complémentaire toutefois, quelle est alors la part conjoncturelle, autrement dit quelle est la part des décisions budgétaires prises cette année et au cours des prochaines années ? Ne faut-il pas que des efforts budgétaires continus viennent garantir, en particulier, les efforts de remise à niveau du matériel informatique, d'autant que les difficultés en question sont parfois liées à une vision parcellisée, à des politiques différentes des différentes juridictions ?

Par ailleurs, l'augmentation du nombre de postes ouverts ne se traduit pas immédiatement par des recrutements utiles, d'autant que le creux des effectifs de 2015 n'avait pas été anticipé assez tôt. N'oublions pas qu'il faut plus de trois ans pour former un magistrat à l'École nationale de la magistrature !

J'en viens à une question plus conjoncturelle que structurelle : à l'heure où le métier de juge subit des évolutions législatives – et est susceptible d'en subir d'autres – comment faire pour amortir et intégrer celles-ci dans les emplois nouveaux ?

Enfin, en matière de fonctionnement du service public judiciaire, ne devrions-nous pas plutôt, tous, appeler de nos vœux une loi de programmation, pour pérenniser l'effort et pour que la justice fonctionne dans des conditions dignes de la vision que nous en avons ?

M. Éric Ciotti. Merci, monsieur le garde des sceaux, pour ces réponses de qualité, nonobstant nos éventuelles divergences de fond. Voilà un état d'esprit qui nous change. Si seulement il avait prévalu dès le début du quinquennat ! (*Protestations sur les bancs de la majorité.*) Alors, vous n'auriez pas eu, monsieur le garde des sceaux, à déplorer la « clochardisation » de la justice – je cite vos propres termes.

Annonçant un changement de politique pénale à propos des associations de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, le procureur François Molins a indiqué qu'il ouvrirait quasi systématiquement des informations judiciaires en matière criminelle et non plus en matière délictuelle. Cette approche peut se comprendre, même si nous avons proposé une autre solution, complémentaire : porter à quinze ans le quantum de la peine encourue – cette solution serait d'ailleurs préférée par les magistrats du siège du tribunal de grande instance (TGI) de Paris.

La décision du parquet de Paris aura des conséquences matérielles très importantes pour la cour d'assises spéciale, compétente en matière de terrorisme. Si toutes les affaires instruites devaient donner lieu à un procès devant cette juridiction créée pour éviter que le jury ne soit, comme dans une affaire tristement

célèbre, soumis à des pressions, ce sont soixante magistrats du TGI de Paris qui seraient en permanence mobilisés. Quels moyens supplémentaires prévoyez-vous donc pour une année budgétaire 2017 qui sera sans doute celle de ces premières sessions d'assises ? En ce qui concerne, plus généralement, les moyens du pôle antiterroriste, parmi lesquels les assistants administratifs, je souligne que les parties civiles sont très nombreuses dans les affaires de Nice et du Bataclan. La seule transmission des pièces, le seul envoi de notifications en lettre recommandée mobilisent donc des moyens considérables. Quelles mesures avez-vous envisagé pour y faire face ?

M. Gabriel Serville. Tout d'abord, je vous félicite, monsieur le garde des sceaux, pour les arbitrages que vous avez obtenus en faveur de la Guyane, avec une augmentation de 2 % des crédits alloués à la justice et une nette hausse des crédits du programme 101, « Accès au droit et à la justice », qui réalisent un bond de 13 %. Quand on sait dans quelle précarité vivent de nombreux Guyanais, c'est vraiment une bonne nouvelle – ce n'est pas le Défenseur des droits, récemment passé en Guyane, qui me démentirait.

Las ! Cet effort, aussi appréciable soit-il, ne saurait masquer l'état catastrophique du service public de la justice dans ce territoire. Aussi ma première question concerne-t-elle la cité judiciaire, véritable serpent de mer. J'ose espérer que ce projet connaîtra une issue aussi favorable que le nouveau commissariat de Cayenne, annoncé par votre homologue de l'intérieur, et dont la date de livraison a enfin été arrêtée, après des années de tergiversation.

Monsieur le garde des sceaux, qui vous êtes penché sur les évolutions de la Guyane, tant en termes démographiques qu'en termes de climat social, vous avez également fait un constat sans appel : il faut une cité judiciaire en Guyane, car, très bientôt, ni le tribunal de grande instance de Cayenne, ni sa chambre détachée à Saint-Laurent-du-Maroni ne pourront plus répondre aux besoins des justiciables. Serait-il possible d'avoir plus d'informations et de connaître l'état d'avancement de ce dossier ?

Ensuite, pourrions-nous avoir plus de précisions, notamment en termes de calendrier, sur le projet de construction d'une deuxième maison d'arrêt sur l'île de Cayenne, annoncé par le Premier ministre ?

M. Patrick Lebreton. L'examen des crédits de la mission « Justice » me donne l'occasion d'appeler votre attention sur l'utilisation des crédits du plan de lutte antiterroriste (PLAT) affectés à La Réunion. Une organisation syndicale m'a récemment saisi car les personnels ne constatent aucune évolution quant aux moyens déployés concrètement sur le terrain, qu'il s'agisse de sécurité passive, de sécurité active ou du déploiement d'une organisation efficiente du renseignement pénitentiaire, alors que les crédits des PLAT 1 et 2 ont été délégués aux structures. Aucune action concrète n'a pu être constatée par les personnels pénitentiaires, hormis celles concernant la population carcérale. Pourtant, La Réunion compte des personnes radicalisées ou fichées S. Il semblerait d'ailleurs qu'une partie de ces

crédits ait été utilisée pour des dépenses de fonctionnement courant des établissements ; ce n'est pourtant pas l'usage auquel ils sont destinés.

Connaissant les représentants syndicaux locaux, je peux vous assurer que ce sont des fonctionnaires soucieux de remplir leur mission et de servir l'intérêt général. Dans un contexte où les forces de sécurité, au sens large, du terme, s'interrogent sérieusement quant aux moyens dédiés à l'accomplissement de leurs missions, je vous serais particulièrement reconnaissant si votre administration ou vous-même pouviez me transmettre des éléments relatifs à l'utilisation des crédits des PLAT délégués aux services de l'administration pénitentiaire à la Réunion.

M. Jean-Michel Clément. Je souhaite, monsieur le garde des sceaux, vous entretenir d'une question relative à l'accès la justice, cher au cœur de Mme Taubira comme au vôtre. Tout au long de cette législature, des efforts importants ont été fournis.

Ma question porte plus particulièrement sur l'accès aux lieux de justice, aux lieux où la justice est rendue. Les enceintes de justice sont des lieux qu'il convient de protéger, en toutes circonstances. La question de l'accès ne se pose évidemment pas pour les magistrats et les greffiers du lieu, mais elle peut se poser pour les auxiliaires de justice que sont les avocats. C'est un fait : la construction de nouveaux palais de justice, comme à Paris ou à Poitiers, où vous vous rendîtes récemment, mais aussi à Caen, à Périgueux et à Béziers, s'accompagne de la mise en place d'un accès sécurisé. Bien compréhensible, cette sécurisation ne doit pas constituer un obstacle pour ceux dont le métier les conduit plusieurs fois par jour à venir dans ces mêmes lieux. C'est pourquoi les ordres d'avocats ont proposé de recourir à un système de cartes à puce qui permettrait aux avocats d'accéder à leur palais de justice de rattachement. Le coût estimé de cette carte est de 15 euros par avocat, que les ordres se proposent d'assumer, allégeant ainsi les charges assumées par l'État. Êtes-vous favorable, monsieur le garde des sceaux, à un tel dispositif, voire à sa généralisation dans l'ensemble des enceintes de justice, qui en diminuerait le coût pour les ordres ?

M. Patrick Hetzel. Le Premier Président de la Cour de cassation a installé, le 10 octobre dernier, un groupe de travail consacré à l'autonomie budgétaire de l'autorité judiciaire. Je voudrais vous interroger sur deux idées qu'il a développées dans son discours disponible sur le site internet de la Cour. Tout d'abord, il se demande, si, face à la misère de la justice judiciaire, la seule réponse financière, c'est-à-dire l'accroissement du budget du ministère de la justice est suffisante – de manière implicite, il s'interroge aussi sur l'organisation. Ensuite, il se demande s'il n'est pas temps d'envisager une réforme budgétaire ambitieuse, qui placerait le budget de la justice en dehors de la place Vendôme ?

Je pense que vous ne pouvez pas être indifférent à ces questions, qui remettent en cause le rôle du garde des sceaux. Ce qui est en jeu, c'est aussi une vision du service public. Évidemment, cela ne concerne pas directement le budget 2017, mais il s'agit là de questions politiques qui me semblent fondamentales.

M. le président Dominique Raimbourg. Je m'associe, monsieur le garde des sceaux, aux compliments qui vous ont été adressés. J'ai, pour ma part, deux questions.

Tout d'abord, comment réduire le nombre de courtes peines ? Bien souvent, elles frappent des délinquants multirécidivistes dont la délinquance est difficile à accepter socialement, mais elles conduisent ces individus à faire de la prison leur résidence secondaire, voire principale. Ces courtes peines sont une réponse à très court terme, mais non, finalement, une solution. La contrainte pénale visait à réduire leur nombre. Comment relancer celle-ci ?

Par ailleurs, Mme Taubira soulignait, au cours des travaux précédant la réforme pénale, que près de 80 % des détenus quittaient la prison sans suivi. Comment relancer ce suivi ? Et comment faire en sorte que des fins de peine se passent à l'extérieur des murs de la prison, avec un véritable suivi ?

M. Dominique Lefebvre, président. Comme vous le savez, monsieur le garde des sceaux, la maison d'arrêt d'Osny est située dans ma circonscription – nous nous y étions rencontrés en juin. De graves incidents y ont eu lieu, et j'y suis retourné depuis lors. Il fallait prendre des décisions, et vous les avez prises. Cependant, je veux témoigner du fait que si le personnel pénitentiaire, qui a vécu des moments particulièrement terribles, et avec qui j'ai discuté, demande que la réalité soit prise en compte il n'en reste pas moins impliqué, il veut continuer son action sur l'ensemble de ces questions.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice. Merci, monsieur le président, pour les personnels pénitentiaires. Vous avez raison : ceux d'Osny ont été douloureusement, dramatiquement éprouvés. Un surveillant a même frôlé la mort. Je lui ai rendu visite à l'hôpital, je l'ai revu par la suite. L'engagement de l'équipe de prévention de la radicalisation est impressionnant : aucun de ses membres n'a, à aucun moment, voulu la quitter, et tous sont convaincus de l'utilité de leur fonction, nonobstant les difficultés. Et les décisions que nous avons prises mardi dernier se nourrissent précisément du temps que nous avons passé avec les équipes d'Osny, de Lille-Annœullin, de Fleury-Mérogis et de Fresnes. Le pluriel utilisé était parfaitement justifié : aucun projet n'était identique à un autre, celui d'Osny n'était pas celui de Lille-Annœullin, celui du centre d'évaluation de Fresnes n'était pas celui de Fleury-Mérogis.

Je ne suis pas d'accord avec M. Larrivé lorsqu'il parle d'expérimentation hasardeuse ; c'était même plutôt courageux. Nous ne pouvons avancer que par tâtonnements. Ainsi, nos collègues anglais, longtemps extrêmement réticents à l'idée de regrouper les détenus radicalisés, parce qu'ils avaient l'expérience de l'*Irish Republican Army* (IRA), ont changé de fusil d'épaule et sont désormais convaincus qu'il faut regrouper. Il n'existe pas de chemin tout tracé, il faut expérimenter. J'ai redit hier, dans l'hémicycle, ma gratitude à la directrice de l'administration pénitentiaire, Mme Isabelle Gorce. Ce n'était pas une décision facile.

Les personnels, qui étaient volontaires, nous ont beaucoup appris et continuent de nous apprendre beaucoup. Ce que nous allons faire, nous le ferons en partie grâce à eux, et peut-être aussi un peu grâce aux structures mises en place depuis huit mois, notamment un comité scientifique qui réunit régulièrement à la Chancellerie des universitaires qui connaissent le sujet de la détention – certains écrivent des livres, on les voit parfois sur les plateaux de télévision, et leur expertise est reconnue –, mais aussi d'autres, pour qui ces problèmes de radicalisation sont un champ d'expertise nouveau. Je pense tout naturellement aux spécialistes de sciences cognitives, qui nous apprennent beaucoup. Avec eux, nous avons élaboré la grille de détection qui sera dorénavant utilisée dans nos structures. J'ai également souhaité, au sein du ministère, un comité de pilotage de la lutte contre la radicalisation, car les actions et réflexions des uns et des autres, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire, de la direction des affaires criminelles et des grâces, sont différentes. Il fallait créer cette relation.

Merci, donc, monsieur le président, des mots que vous avez eus pour les plus de 30 000 personnes qui travaillent dans nos services.

M. Hetzel pose une question fondamentale, objet d'un vrai débat au sein de notre institution. N'ayant malheureusement pas le temps de développer ma pensée, j'aurai l'outrecuidance de vous renvoyer aux propos que j'ai tenus au Sénat, dans le cadre d'un colloque organisé par la Cour de cassation, sur la place de l'autorité judiciaire dans la société. Ne revendique-t-on pas un pouvoir judiciaire ? Ne veut-on pas passer de l'autorité judiciaire au pouvoir judiciaire ? Cette question me paraît totalement légitime. Cependant, la Constitution ne comporte pas plus les expressions de « pouvoir législatif » et de « pouvoir exécutif » que celle de « pouvoir judiciaire ». L'expression « autorité judiciaire » ne doit donc pas être lue comme interdisant un « pouvoir judiciaire ».

Cependant, si l'on en croit une très belle formule de Marc Aurèle, seul un esprit serein peut juger. Je ne crois pas que la fonction du juge soit de s'occuper du budget. Je ne vois pas comment on pourrait demander à un magistrat de faire, au quotidien, le travail titanesque que j'essaie d'accomplir pour obtenir les arbitrages dont certains ont la gentillesse de me féliciter, pour essayer ici ou là de convaincre nos interlocuteurs dans tel ou tel ministère, eux-mêmes assaillis de demandes forcément urgentes. Je ne me rallie donc pas à ces revendications qui conduiraient à donner des pouvoirs financiers à l'autorité judiciaire. Je ne crois pas que ce serait pertinent ni légitime. D'ailleurs, ceux qui étaient intervenus à ce colloque, du président Larcher au président de la commission des lois du Sénat, en passant par d'autres élus partageaient plutôt ce point de vue. J'ai essayé de répondre de manière rigoureuse et construite au premier président de la Cour de cassation et au procureur général près celle-ci, c'est pourquoi je me permets de vous renvoyer à mon propos d'alors.

Gabriel Serville m'a notamment interrogé sur la Guyane. De nombreux travaux ont été lancés sur les différents sites depuis 2012, pour un montant de plus

de 7 millions d'euros. Certains sont toujours en cours, et des projets sont envisagés pour la cour d'appel. En ce qui concerne le palais de justice, des travaux d'un montant de 5 millions d'euros ont été organisés en deux phases : de grosses réparations jusqu'au mois de septembre dernier, puis un réaménagement des locaux de ce mois d'octobre à l'année 2018. Ensuite, nous nous attaquerons à la cour d'appel de Cayenne proprement dite. La construction d'une maison d'arrêt, évoquée par le Premier ministre, sera traitée comme en métropole : nous attendons de trouver un site pour la construire, car nous avons besoin de quinze hectares pour ces 300 places. Soyons francs : ces travaux ne sont pas inscrits au budget de l'année 2017, puisqu'ils sont plutôt prévus pour 2018 ou 2019. Je suis à votre disposition, monsieur Serville, comme à celle de votre collègue Chantal Berthelot, pour aborder avec vous tous les sujets qui relèvent du ministère de la justice à Cayenne ; j'en mesure la nécessité, d'autant que ces sujets sont nombreux. Vous m'avez d'ailleurs déjà interrogé sur le site de Rémire-Montjoly, source de préoccupation constante pour l'administration pénitentiaire.

Évidemment, monsieur Ciotti, la stratégie de criminalisation de l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste retenue par le parquet de Paris aura des conséquences sur la cour d'appel. Nous en discutons avec sa première présidente, ainsi qu'avec la procureure générale de Paris, pour arriver à calibrer les effectifs. À ce stade, nous avons envisagé qu'il y ait cinq magistrats et deux greffiers supplémentaires pour les sessions d'assises prévues. Nous ne savons pas plus que la cour, à ce stade, combien d'affaires seront jugées, ni quel sera le calendrier. Des propositions ont été faites, notamment pour réduire le nombre de magistrats siégeant en cour d'assises spéciale, qui passerait de sept à cinq ; nous n'en avons pas encore débattu, mais la question est posée. Des procès ont déjà eu lieu et soixante-quinze condamnations ont été prononcées en ces matières. D'autres procès sont prévus pour le mois de novembre, et ensuite. Il ne s'agit pas uniquement de terrorisme islamiste, il y a d'autres affaires de terrorisme, et nous avons déjà accru les moyens, avec un juge d'instruction supplémentaire et quatre juges non spécialisés pour les assises.

Nous avons précisément créé les assistants de justice pour faciliter le travail des juridictions – vous savez que les magistrats sont très demandeurs de ce qu'ils appellent une « équipe du magistrat ». D'autre part, dans le cadre de la loi organique du 8 août 2016 et de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, nous avons prévu de créer le statut de juriste assistant. C'est compliqué : nous avons créé les juristes assistants, les assistants de justice et les assistants spécialisés, et il n'y a guère que mes conseillers qui distinguent les uns et les autres... En matière de terrorisme, ce sont 270 postes de juriste assistant que nous avons ouverts aux personnes disposant d'une expérience professionnelle de deux années et d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'au moins cinq années après le baccalauréat – soit un niveau master –, et aux personnes ayant une expérience professionnelle et un doctorat de droit. Au dernier trimestre de cette année, 175 postes sont ouverts ; à partir du mois de janvier prochain, il y en aura 95 supplémentaires. Pour l'heure, 121 sont pourvus. Les tribunaux ont plutôt attendu la fin de l'année universitaire – concrètement : le mois dernier – pour

recruter. Ces professionnels seront très utiles compte tenu de leur expertise juridique.

Jean-Michel Clément m'interroge sur l'accès des avocats, et pas seulement au palais de justice de Poitiers, qui s'annonce splendide, l'œuvre d'un architecte manifestement de génie, vu la manière dont il a su articuler son projet avec la topographie. Chaque fois que vous me proposerez, monsieur le député, des avancées au coût nul pour l'État, je vous prêterai une oreille attentive ! L'accès des avocats aux palais de justice ne me paraît pas devoir être discuté : c'est une condition du bon fonctionnement de la justice, c'est leur droit plein et entier, qui ne peut souffrir d'exceptions. Bien sûr, des problèmes de sécurité peuvent se poser, notamment en ce qui concerne l'accès à un immeuble de grande hauteur comme celui qui est en cours de construction aux Batignolles. J'en ai beaucoup parlé avec le bâtonnier Sicard, qui a fait des propositions. Je suis pour ma part totalement ouvert à l'idée d'une contribution des ordres visant à permettre l'accès des avocats. Chacun doit cependant comprendre qu'un travail soutenu et continu n'est possible que si les services ne sont pas sollicités en permanence ; il s'agit de faire preuve de respect mutuel et de compréhension réciproque. Sous cette réserve, je serai par principe favorable aux propositions des barreaux, quoique je ne puisse formuler une position dogmatique devant s'appliquer à l'ensemble des juridictions. Breton, je crois à la subsidiarité ; toute solution locale me paraît donc devoir être expertisée avant qu'il soit demandé au sommet de la pyramide de se prononcer. Oui au principe, et nous en reparlerons si des difficultés se présentent.

Mme Bechtel m'a interrogé sur le fonctionnement de notre institution. Je confesse que sa complexité ne cesse de me surprendre. Bien sûr, la complexité et la longueur de la chaîne, notamment de la chaîne financière, ne sont pas toujours de nature – tout le monde en est convaincu – à garantir son efficacité. Mes interlocuteurs sont cependant motivés, notamment le secrétaire général du ministère, dont le rôle devra être renforcé. Nous avons demandé une inspection conjointe de l'inspection des services judiciaires et de l'inspection générale des finances, qui examineront ces circuits longs et complexes de la chaîne de dépenses au sein du ministère. J'ai eu beaucoup de débats avec Christian Eckert au moment des arbitrages budgétaires. Pour Bercy, nous sommes compliqués, avec une multiplicité de « petits » ordonnateurs. Bercy nous invite donc à la rationalisation. Le problème est que la rationalisation ne peut pas toujours passer par la centralisation – notamment dans le cas de la PJJ. L'intégration des unités nécessite précisément une capacité d'investissement et de commande locale, donc une « morcellisation » des centres de décision. Néanmoins, avec cette mission d'inspection, nous regardons BOP par BOP, UO par UO, cour d'appel par cour d'appel, comment faire mieux. L'insuffisance de moyens dont nous sommes aujourd'hui victimes n'est évidemment pas un contexte propice. J'essaie donc d'agir sur ces deux plans. Croyez en tout cas, madame la députée, à la détermination du ministère, notamment de son secrétaire général, mais aussi de nos interlocuteurs, dont l'exigence n'est jamais prise en défaut. Croyez également que les premiers présidents et les procureurs généraux ont le souci d'être à la hauteur des nouvelles responsabilités qui leur sont données.

Le président Raimbourg m'invite en fait à revenir devant la commission des lois. Il m'interroge effectivement sur notre travail en matière de contrainte pénale et sur l'application de la loi du 15 août 2014, laquelle visait à l'individualisation des peines et à la prévention de la récidive. Les deux questions que vous me posez, monsieur le président Raimbourg, touchent au cœur de cette démarche. Je ne crois pas que l'on puisse qualifier la contrainte pénale d'échec. Certes, les résultats sont modestes, et non à la hauteur de ce qui était envisagé dans l'étude d'impact, mais ils sont intéressants : 89 % des tribunaux de grande instance ont prononcé une mesure de contrainte pénale. Tous n'y recourent pas de manière massive, mais tous commencent à voir s'ils peuvent le faire. Il est effectivement très compliqué de modifier des habitudes, et il a fallu du temps pour que les uns et les autres saisissent la différence entre sursis avec mise à l'épreuve et contrainte pénale. Beaucoup n'osent pas recourir à la contrainte pénale parce qu'ils craignent un suivi insuffisant, ce qui nous ramène à la question des recrutements de CPIP : sans eux, pas de suivi.

Dans le même ordre d'idées, la libération sous contrainte est un formidable principe, mais à rebours de celui des aménagements de peine. L'aménagement n'est possible que si un projet existe. La libération sous contrainte, c'est l'inverse : elle donne la possibilité de bâtir un projet. Cela nécessite une mutation des pratiques professionnelles, une culture de la discussion, toutes choses qui commencent à se faire jour dans les juridictions, où le sujet revient. Je ne prétends certes pas que nous soyons à l'aube d'une révolution copernicienne, ni que nous ayons trouvé la pierre philosophale, mais qu'il faille deux ans pour que des usages, des habitudes se modifient me paraît supportable. Par ailleurs, si les procureurs ne requièrent pas la contrainte pénale – dans ma circulaire de politique pénale, j'ai demandé qu'ils le fassent –, les avocats ne la demandent pas non plus pour leurs clients. Une mutation est donc nécessaire des deux côtés. J'espère que le rapport que je vous présenterai aura une vertu pédagogique. Il montrera les avantages de la contrainte pénale et envisagera des évolutions réglementaires – non législatives. Il s'agit de faire en sorte que cet outil que vous avez créé, à la disposition des magistrats, puisse produire des effets, l'objectif visé étant d'éviter la récidive.

Monsieur Lebreton, j'ai bien entendu votre question sur les crédits du PLAT. Ont-ils bien été dépensés ? Je me ferai un devoir de vous répondre de la manière la plus précise possible et, si vous voulez venir à la Chancellerie, vous êtes le bienvenu.

M. Dominique Lefebvre, président. Monsieur le garde des sceaux, je vous renouvelle nos remerciements, pour la qualité du budget que vous nous présentez, mais aussi pour celle de vos interventions.

*

* *

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

Conformément aux conclusions de Mme Élisabeth Pochon, M. Jean-Yves Le Bouillonnet et Mme Colette Capdevielle, mais contrairement à l'avis de M. Guillaume Larrivé, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Justice » pour 2017.

Article 57 (art. 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) : *Revalorisation de l'aide juridictionnelle*

M. Dominique Raimbourg, président. L'amendement n° II-92, présenté par le Gouvernement, vise à revaloriser l'unité de valeur servant au calcul de la rétribution des avocats à l'aide juridictionnelle en la portant de 30 à 32 euros.

Mme Élisabeth Pochon, rapporteure pour avis « Accès au droit et à la justice et aide aux victimes ». Il s'agit d'une augmentation attendue par la profession.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur pour avis « Justice administrative et judiciaire ». Indépendamment de cette progression, le Gouvernement s'est engagé à revoir la rétribution des avocats dans le cadre, d'une part, de la nouvelle procédure de divorce par consentement mutuel devant notaire et, d'autre part, de la procédure d'hospitalisation sous contrainte. Le Gouvernement étudie également l'extension des dispositifs de contractualisation locale entre les juridictions et les barreaux, ce qui permettrait d'améliorer la mise en œuvre de l'aide juridictionnelle et de mieux rétribuer les avocats.

Suivant l'avis de Mme Élisabeth Pochon, rapporteure pour avis, la Commission donne un avis favorable à l'amendement n° II-92 du Gouvernement. Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 57 modifié.

Après l'article 57

M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire ». Les crédits de l'administration pénitentiaire ont augmenté de 27,1 % entre 2007 et 2012 et de 14 % entre 2012 et 2017, ce qui prouve certes une tendance continue à la hausse mais aussi une légère rupture de rythme entre les deux quinquennats.

Je présente par ailleurs deux amendements qui visent à créer une contribution des détenus solvables au financement de leurs frais d'incarcération. L'amendement n° II-CL 16 prévoit une contribution qui varierait en fonction des

ressources du détenu. L'amendement n° II-CL17, s'inspirant du modèle de la redevance pour service rendu, institue une contribution à montant fixe dont le produit serait affecté à l'Agence publique pour l'immobilier de la justice. J'ai bien conscience que, dans le contexte politique actuel, il s'agit d'amendements d'appel.

M. Dominique Raimbourg, président. Nous nous étions penchés sur cette question en 2014, lorsque nous avons examiné les modalités de restitution des sommes bloquées sur les pécules des détenus aux parties civiles qui ne font pas connaître leur adresse. Nous avons alors constaté que les sommes dont les détenus disposent sont souvent très faibles et que le coût de leur recouvrement pourrait être supérieur aux gains attendus. Vos amendements soulèvent donc une question légitime mais à laquelle il ne peut être répondu par un système dont le coût serait supérieur aux bénéfices.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur pour avis « Justice administrative et judiciaire ». J'indique que notre collègue avait déjà déposé l'un de ces amendements lors de la discussion, en première lecture, du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle et qu'il avait été rejeté par l'Assemblée.

M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire ». Les amendements que je vous sou mets sont différents puisqu'il s'agit soit d'une contribution variant avec le revenu du détenu, soit d'une redevance pour le financement du service public pénitentiaire, dans les deux cas perçues sur les seuls détenus définitivement condamnés et solvables, ce qui n'était pas le cas de l'amendement que vous évoquez.

La Commission rejette les amendements n^{os} II-CL16 et II-CL17 de M. Guillaume Larrivé.

PERSONNES ENTENDUES

- **Ministère de la Justice – Cabinet du ministre**
 - M. Romuald Gilet, conseiller budgétaire
 - M. Samuel Lainé, conseiller services judiciaires
 - M. David Rey, conseiller parlementaire
- **Ministère de la Justice – Direction des services judiciaires**
 - Mme Marielle Thuau, directrice
- **Ministère de la Justice – Secrétariat général**
 - M. Stéphane Verclytte, secrétaire général
 - Mme Anne Duclos-Grisier, directrice, secrétaire générale adjointe
- **Ministère de la Justice – Service de contrôle budgétaire et comptable ministériel Justice**
 - M. Arnaud Phelep, contrôleur budgétaire et comptable ministériel
 - M. Cyril Bernard-Trotouin, adjoint au chef de département du contrôle budgétaire
- **Cour des comptes**
 - M. Jean-Philippe Vachia, président de la 4^e chambre
 - M. Jean-Pierre Lafaure, conseiller maître
 - Mme Esther Mac Namara, auditrice
- **École nationale des greffes**
 - M. Gérard Sentis, directeur
 - M. Hervé Machi, sous-directeur des finances, de l'immobilier et de la performance à la direction des Services judiciaires du ministère de la Justice
- **École nationale de la magistrature**
 - M. Olivier Leurent, directeur
 - M. Daniel Chasles, secrétaire général
- **Conseil national des barreaux**
 - M. Florent Loyseau de Grandmaison, membre des commissions *Textes et Libertés et droits de l'homme*
 - M. Jacques Édouard Briand, responsable des relations avec les pouvoirs publics

- **Syndicat de la magistrature**
 - Mme Clarisse Taron, présidente
 - Mme Anaïs Vrain, secrétaire nationale
- **Syndicat national des magistrats-FO**
 - Mme Béatrice Brugère, secrétaire générale
 - M. Jean Maillard, permanent syndical
- **Union syndicale des magistrats (USM)**
 - Mme Véronique Léger, secrétaire nationale
 - M. Benjamin Blanchet, chargé de mission
- **Syndicat CGT des chancelleries et des services judiciaires**
 - M. Joël Theillard, secrétaire général adjoint
- **Union nationale des syndicats autonomes des services judiciaires (UNSA Services judiciaires)**
 - M. Arnaud Faure, membre de la commission exécutive
 - M. Jean-Guy Molhant, représentant du secteur d'Île de France
- **Syndicat des greffiers de France**
 - M. Jean Pieron, secrétaire général adjoint
 - Mme Hélène Placet, déléguée à la cour d'appel de Paris

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS

- **Cour d'appel de Versailles (lundi 17 octobre 2016)**

- Mme Dominique Lottin, première présidente
- Mme Françoise Mille, directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire, service administratif régional
- Mme Eurydice Chabant, responsable de la gestion budgétaire, service administratif régional

- **Cour d'appel de Montpellier (lundi 24 octobre 2016)**

- M. Éric Negron, premier président
- M. Pierre Valleix, procureur général
- Mme Cécile Favier, directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire, service administratif régional
- Mme Cécile Mas, responsable de la gestion des ressources humaines, service administratif régional
- M. Sébastien Ferrer, responsable de la gestion budgétaire, service administratif régional

Le rapporteur a également rencontré les personnels du service administratif régional.