

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019**

72<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**2<sup>e</sup> séance du mardi 20 novembre 2018**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTICE DE MME CAROLE BUREAU-BONNARD

### 1. Programmation 2018-2022 et réforme de la justice (p. 12349)

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 12349)

Article 1<sup>er</sup> (*suite*) (p. 12349)

Amendements n<sup>os</sup> 28 rectifié, 62, 69

Mme Laetitia Avia, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice

Amendements n<sup>os</sup> 64, 72, 1456

Amendements n<sup>os</sup> 66, 74

Amendements n<sup>os</sup> 65, 73, 30, 376, 1407 rectifié, 1203, 1207

Amendements n<sup>os</sup> 1205, 1465

*Suspension et reprise de la séance* (p. 12355)

Amendements n<sup>os</sup> 1208, 1210, 1211

Amendements n<sup>os</sup> 1212, 1448, 1224

Amendements n<sup>os</sup> 1225, 1411, 1226, 943, 1228, 1229, 109, 1138

Amendements n<sup>os</sup> 491, 937

*Rappel au règlement* (p. 12360)

M. Sébastien Jumel

Mme la présidente

Article 1<sup>er</sup> (*suite*) (p. 12361)

Amendement n<sup>o</sup> 551 rectifié

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Amendements n<sup>os</sup> 389, 1466, 392

Article 1<sup>er</sup> *bis* (p. 12365)

Amendements n<sup>os</sup> 837, 32

Article 1<sup>er</sup> *ter* (p. 12367)

M. Jean Lassalle

M. Ugo Bernalicis

Amendements n<sup>os</sup> 1568 rectifié, 1457, 565, 586

Après l'article 1<sup>er</sup> *ter* (p. 12370)

Amendement n<sup>o</sup> 1037

Avant l'article 2 (p. 12370)

Amendements n<sup>os</sup> 1455, 122

Article 2 (p. 12371)

M. Guillaume Gouffier-Cha

Mme Coralie Dubost

M. Michel Castellani

M. Daniel Fasquelle

Mme Marietta Karamanli

M. Stéphane Mazars

M. Ugo Bernalicis

Amendements n<sup>os</sup> 35, 123, 775

Amendements n<sup>os</sup> 455, 1025 rectifié, 1026 rectifié, 1266, 98

### 2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 12380)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE MME CAROLE BUREAU-BONNARD

### vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)*

1

## PROGRAMMATION 2018-2022 ET RÉFORME DE LA JUSTICE

### *Suite de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (n<sup>os</sup> 1349, 1396).

### DISCUSSION DES ARTICLES *(suite)*

**Mme la présidente.** Hier soir, l'Assemblée a commencé la discussion des articles du projet de loi, s'arrêtant à l'amendement n<sup>o</sup> 28 rectifié à l'article 1<sup>er</sup>.

### Article 1<sup>er</sup> *(suite)*

**Mme la présidente.** Je suis donc saisie de l'amendement n<sup>os</sup> 28 rectifié ainsi que des amendements n<sup>os</sup> 62 et 69, qui peuvent être soumis à une discussion commune.

Les amendements n<sup>os</sup> 62 et 69 sont identiques.

La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 28 rectifié.

**M. Ugo Bernalicis.** Par cet amendement, nous proposons de porter l'effort de création de postes à 18 000 d'ici à 2022. Pourquoi 18 000 ? Vous me répondrez que c'est encore cette fameuse course à l'échalote que nous avons entreprise, tous ensemble, hier soir. Eh bien non ! L'idée est simplement, modestement, d'atteindre la moyenne européenne, sans produire un effort si conséquent que cela : cela nous amènerait à créer au moins 18 000 postes, non seulement de magistrats mais aussi de greffiers, de surveillants pénitentiaires – vous savez qu'on est en sous-effectif chronique dans tous les établissements pénitentiaires – et de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

Je profite de cette intervention pour dire que 1 500 postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, dont un certain nombre de directeurs, ne seront pas suffisants

pour accomplir les missions que vous prévoyez de leur confier, madame la ministre, notamment lors du présentenciel. En réalité, avec les 1 500 postes prévus, le nombre de dossiers par agent sera tout juste correct. Si nous voulons développer le présentenciel dont sont chargés les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, il faudra faire un effort supplémentaire.

Voilà un exemple démontrant que nous pourrions faire davantage en la matière. Pour cela, il faut évidemment dégager des moyens, mais je ne reviens pas sur les arbitrages budgétaires que nous ferions à votre place, si nous étions au Gouvernement.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Emmanuelle Anthoine, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 62.

**Mme Emmanuelle Anthoine.** Madame la garde des sceaux, l'un de vos prédécesseurs, M. Jean-Jacques Urvoas, avait indiqué, au printemps 2016, que la justice française était en état d'urgence absolue et n'avait plus les moyens de son ambition. Ce manque de moyens, notamment humains, pour faire fonctionner la justice est régulièrement dénoncé. Les non-remplacements des postes vacants du fait de mutations, congés maladie ou maternité peuvent durer plusieurs mois, voire un ou deux ans, entraînant inévitablement une surcharge de travail, une lenteur des procédures, un fonctionnement grippé de la machine judiciaire.

La justice a besoin de moyens, de moyens humains, et vous en avez fait le constat puisque vous prévoyez la création de 6 500 emplois. Pour notre part, nous prévoyons 13 728 nouveaux emplois, sur la base de la trajectoire budgétaire préconisée par le Sénat. C'est donc le nombre qu'il vous est proposé de retenir. Madame la garde des sceaux, redonnez à la justice les moyens de ses ambitions !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Valérie Bazin-Malgras, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 69.

**Mme Valérie Bazin-Malgras.** La proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, adoptée par le Sénat le 24 octobre 2017, proposait une trajectoire ambitieuse prévoyant la création de 13 728 emplois au ministère de la justice. Le présent amendement vise donc à remplacer le chiffre de 6 500 par les 13 728 emplois annoncés.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Laetitia Avia, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour donner l'avis de la commission sur ces trois amendements.

**Mme Laetitia Avia,** rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Il est défavorable. En effet, la trajectoire budgétaire présentée par le Gouvernement prévoit une augmentation du budget qui s'accompagne de 6 500 emplois. Ce n'est pas juste un chiffre ; c'est une réalité

qui a été évaluée pour répondre à différents besoins. Quelques chiffres, donc : 1 100 créations d'emplois pour combler les vacances d'emplois de surveillants ; 1 500 créations d'emplois dans les services d'insertion et de probation, qui viennent d'être évoquées ; 2 282 créations d'emplois pour armer les nouvelles structures pénitentiaires ; 832 créations d'emplois dans les services judiciaires. Au-delà du chiffre, il s'agit de recrutements qui ont été pensés et évalués pour répondre à des besoins.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice, pour donner l'avis du Gouvernement.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice.** Je ne reprendrai pas devant vous les raisonnements que j'ai développés hier. Je souhaite simplement répondre à une inexactitude que j'ai relevée dans l'exposé sommaire de votre amendement, monsieur Bernalicis. Vous y indiquez qu'il y aurait 1 000 emplois vacants. Je tiens à rectifier ce chiffre, qui n'est pas exact : alors que, au 1<sup>er</sup> octobre 2017, on comptait 417 vacances d'emplois, leur nombre ne s'élevait plus, au 1<sup>er</sup> octobre 2018, qu'à 252, et nous les aurons toutes comblées très rapidement. Pour le reste, j'émetts un avis défavorable sur les trois amendements.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Valérie Bazin-Malgras.

**Mme Valérie Bazin-Malgras.** Madame la rapporteure, vous avancez, je suis bien d'accord, mais quand même, il avait été retenu au Sénat une trajectoire ambitieuse proposant justement 13 728 emplois. Pourquoi ne faites-vous pas ce qui avait été prévu, tout simplement ?

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Madame la garde des sceaux, notre chiffre est tout à fait exact puisqu'il est circonstancié : nous précisons, dans l'exposé sommaire, qu'il s'agit du chiffre de 2016. Je ne me targue pas d'avoir les chiffres de 2018 mais je veux bien que vous nous apportiez les précisions de l'actualité des effectifs actuels. Nous sommes donc bien d'accord sur cet aspect-là.

Du reste, entre le chiffre que vous-même ou le ministère avancez pour 2016 et celui avancé par les syndicats ou réellement constaté dans un certain nombre de juridictions, il y a toujours un petit *gap*. Nous pouvons donc nous laisser une marge de manœuvre plus importante que seulement 252 postes vacants – mais c'est une autre histoire.

Vous avez raison, madame la rapporteure : les besoins que nous constatons doivent faire l'objet d'une évaluation ; il faut déterminer le nombre de postes dont nous avons besoin et ce que nous voulons en faire.

Ainsi, il faudrait en réalité doubler le nombre de postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation pour atteindre vos propres objectifs et pour que les intéressés réinvestissent le présentiel. Pour ma part, j'en suis d'accord, et j'en tire les conséquences qui vont bien en demandant 18 000 créations de postes.

Ces créations de postes concernent évidemment aussi les magistrats, et le seul fait de combler les vacances de postes ne suffira pas à atteindre la moyenne européenne ; pour cela, il faudrait doubler le nombre de magistrats. Voilà ce que ce que l'on doit faire en France, voilà l'objectif qu'il faut se donner.

Pour les surveillants pénitentiaires, l'objectif est évidemment de combler les 1 100 postes vacants. Vous devrez donc en créer 2 200 supplémentaire parallèlement à la construction de nouveaux établissements pénitentiaires ; telle est la difficulté qui vous attend, me semble-t-il.

Et nous demandons également l'embaucher de personnels administratifs, qui sont souvent les grands oubliés d'un certain nombre de ministères. Ils remplissent pourtant des tâches fort utiles et pourraient parfois accomplir celles assurées aujourd'hui par des magistrats ou des personnels qui seraient mieux employés sur des postes plus adaptés, pour le dire poliment...

*(L'amendement n° 28 rectifié n'est pas adopté.)*

*(Les amendements identiques n°s 62 et 69 ne sont pas adoptés.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements identiques, n°s 64 et 72.

La parole est à Mme Emmanuelle Anthoine, pour soutenir l'amendement n° 64.

**Mme Emmanuelle Anthoine.** Il supprime la mention selon laquelle la programmation fera l'objet d'actualisations d'ici à 2021. En effet, il n'est nul besoin de le prévoir puisque la valeur de l'article 1<sup>er</sup>, purement programmatique, n'est aucunement contraignante. Les crédits et les emplois devront être formellement votés chaque année en loi de finances, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Valérie Bazin-Malgras, pour soutenir l'amendement n° 72.

**Mme Valérie Bazin-Malgras.** Défendu.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements identiques ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Il est défavorable. Je suis tout à fait d'accord avec vous, l'ensemble des crédits devront être votés chaque année ; ce n'est pas une difficulté. Toutefois, l'évaluation prévue en 2021 permettra des réajustements qui pourront être nécessaires au cours du quinquennat. Surtout, une telle mesure a été prévue dans l'ensemble des lois de programmation que nous avons adoptées depuis le début mandat, c'est-à-dire celles concernant les finances publiques et les crédits militaires. Par mesure de cohérence, il est important de maintenir cette mention à l'article 1<sup>er</sup>.

*(Les amendements identiques n°s 64 et 72, repoussés par le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Laetitia Avia, pour soutenir l'amendement n° 1456.

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Rédactionnel.

*(L'amendement n° 1456, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements identiques, n°s 66 et 74.

La parole est à Mme Emmanuelle Anthoine, pour soutenir l'amendement n° 66.

**Mme Emmanuelle Anthoine.** Défendu.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Valérie Bazin-Malgras, pour soutenir l'amendement n° 74.

**Mme Valérie Bazin-Malgras.** Défendu.

*(Les amendements identiques n°s 66 et 74, repoussés par la commission et le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements identiques, n°s 65 et 73.

La parole est à Mme Emmanuelle Anthoine, pour soutenir l'amendement n° 65.

**Mme Emmanuelle Anthoine.** Il s'agit d'un amendement de cohérence avec le tableau de l'alinéa 5 de l'article 1<sup>er</sup>, relatif aux créations nettes d'emplois du ministère de la justice, qui s'effectueront selon le calendrier proposé.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Valérie Bazin-Malgras, pour soutenir l'amendement n° 73.

**Mme Valérie Bazin-Malgras.** Défendu.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements identiques ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Nous abordons un certain nombre d'amendements portant sur le rapport annexé. L'idée est de mettre celui-ci en conformité avec ce que nous avons déjà voté à l'article 1<sup>er</sup>, en commission ou en séance publique, et avec ce que nous voterons au cours du reste de l'examen du projet de loi. De manière générale, pour toutes les mesures de coordination, je donnerai de cohérence. En l'occurrence, l'avis est défavorable dans la mesure où nous n'avons pas adopté vos amendements sur le texte même de l'article 1<sup>er</sup>. Je m'exprimerai à chaque fois pour assurer la cohérence du rapport annexé.

*(Les amendements identiques n°s 65 et 73, repoussés par le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n° 30.

**Mme Danièle Obono.** Il a pour objet un transfert de budget de la construction de centres éducatifs fermés vers des mesures éducatives en milieu ouvert. « Nous sommes devenus les juges de mesures fictives » : ce sont les mots utilisés par les juges chargés de la justice des mineurs en Seine-Saint-Denis. Les professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse ne demandent pas des places en centre fermé, que le droit qualifie d'« éducatifs par tromperie ». La Commission nationale consultative des droits de l'homme les désigne comme des antichambres de la détention.

Comme dans l'ensemble de ce projet de loi, l'unique projet de réinsertion offert aux mineurs consiste en plus d'enfermement. De notre point de vue, cette politique est irrationnelle car elle n'a jamais eu pour effet de faire baisser la délinquance, bien au contraire. Ce qui différencie la justice des mineurs de la justice des majeurs, c'est qu'un consensus politique a considéré que les enfants délinquants sont aussi et surtout des enfants en danger. Une vraie prise en charge de cette enfance en danger : voilà ce que demandent les professionnels de Seine-Saint-Denis comme du reste de la France.

Nous proposons donc, à travers cet amendement, d'avantage de moyens pour rendre effectives les mesures éducatives et d'assistance éducative. Cela implique plus d'éducateurs

spécialisés, plus d'effectivité dans les prononcés de décision, avant qu'il ne soit trop tard et que l'on doive agir dans l'urgence, au détriment d'une situation pérenne pour le mineur concerné – une vraie politique de la protection judiciaire de la jeunesse, en somme.

Cet amendement vise donc à redéployer l'argent prévu par le Gouvernement pour la construction de nouveaux centres d'enfermement, au profit du financement de mesures éducatives permettant de mieux lutter à long terme contre la récidive. Il s'agit d'un redéploiement de budget au vu des réalités de la protection judiciaire de la jeunesse, de l'urgence de la situation et non des fantasmes d'enfermement de la majorité, qui, selon nous, restent malheureusement très présents dans le projet de loi.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Il est défavorable. Nous choisissons en effet de créer vingt centres éducatifs fermés supplémentaires. Ces établissements visent à garantir aux magistrats qu'ils disposeront, sur l'ensemble du territoire national, d'outils éducatifs opérationnels et adaptés, et aussi à répondre à une demande sociale de sécurité. Ce n'est cependant pas la seule orientation retenue puisqu'elle va de pair avec l'intensification du recrutement de familles d'accueil et une pluridisciplinarité accrue des interventions éducatives en milieu ouvert. D'ailleurs une nouvelle mesure éducative d'accueil de jour est prévue à l'article 52 ; nous pourrions en débattre lors de l'examen de cet article.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Il est également défavorable.

Les mesures que nous prenons dans le cadre de la protection judiciaire de la jeunesse ne vont pas du tout dans le sens du tout-carcéral que vous dénoncez, madame Obono. Si vous lisiez le texte, vous constateriez que tel n'est pas le cas : nous allons vers des mesures diversifiées et fondées sur l'individualisation de la prise en charge du jeune. Les centres éducatifs fermés ne constituent que l'une des réponses envisageables, permettant d'éviter l'incarcération dans bien des cas en apportant une réponse éducative structurée.

Par ailleurs, grâce à de nombreuses impulsions, les centres éducatifs fermés font l'objet de rénovations, tant dans leurs aménagements que dans leurs principes de fonctionnement. Nous mettons en place une sortie progressive de ces centres pour assurer une meilleure réinsertion des jeunes.

Je ne développe pas les arguments de Mme la rapporteure concernant la diversité des autres mesures que nous mettons en place mais je m'inscris encore une fois totalement en faux contre votre affirmation selon laquelle les CEF traduiraient une politique du tout-carcéral. Notre action y est diamétralement opposée.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** C'est non pas un problème de tout-carcéral, madame la garde des sceaux, mais un problème d'enfermement. La frontière est ténue, je vous l'accorde, et, dans bien des cas, elle n'est pas évidente. Oui, votre politique – et pas seulement la vôtre, mais celle du Gouvernement dans son ensemble – favorise l'enfermement, sous différentes formes. Pour ne donner que cet exemple, on va aussi construire des centres de rétention administrative, comme si c'était ce dont le pays a besoin.

La CGLPL – la contrôleuse générale des lieux de privation de liberté – s’était montrée très sévère dans son rapport de 2017 :

« Les faiblesses des CEF sont bien connues : la qualité insuffisante des projets éducatifs, l’absence de maîtrise de la discipline qui peut dériver vers l’excès de tolérance, vers l’excès de contrainte ou vers la violence, l’insuffisante association des familles ou des éducateurs de milieu ouvert à l’action éducative. À la racine de ces maux se trouvent souvent l’instabilité des équipes, la faiblesse de l’encadrement, la jeunesse et l’inexpérience du personnel. Deux rapports interministériels ont établi un diagnostic parfaitement partagé et listé les mesures à prendre. Le suivi des recommandations du CGLPL effectuées en 2016 a montré que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse s’est livrée à un important travail réglementaire. Les CEF et les règles qui leur sont applicables sont donc désormais parfaitement connus. » Il y est ajouté en encadré : « Pourtant, les visites effectuées par la CGLPL en 2017 ne permettent pas d’observer une évolution notable de la situation des CEF ». Bref, je vous épargne la lecture totale du rapport. Comme ce ne sont pas mes mots, ils devraient faire autorité dans cet hémicycle.

Il me semble que la priorité est effectivement de revoir le fonctionnement des CEF et non d’en construire de nouveaux ! Vous avez déjà lancé les appels d’offres en vue de leur construction alors même que nous n’avons encore rien voté, ce qui est un peu fort de café – pour reprendre une vieille expression – et mériterait qu’on s’y attarde. Les mesures à développer sont énumérées dans l’exposé sommaire de l’amendement : les STEMOS, services territoriaux éducatifs de milieu ouvert, les UEMO, unités éducatives de milieu ouvert, les UEAJ, unités éducatives d’activités de jour, les UEAT, unités éducatives auprès du tribunal, les SEAT, services éducatifs auprès du tribunal, et les STEI, services territoriaux éducatifs et d’insertion. Quand on construit des CEF, on cherche à les remplir. Ce dont les magistrats manquent, ce sont des solutions alternatives aux CEF, qui conduisent finalement, eux, à l’incarcération.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Cécile Untermaier.

**Mme Cécile Untermaier.** Je ne voudrais pas que ce débat ait lieu sans que nous nous interroguions sur les centres éducatifs fermés. C’est vrai que l’objectif du Gouvernement n’est pas d’aller vers le tout-carcéral – en tout cas ce n’est pas ce que j’en ai compris.

Cela dit, sur le terrain, j’ai pu constater des dysfonctionnements majeurs dans certains centres éducatifs fermés ; je ne veux pas généraliser mais j’en ai vu. Dans un centre éducatif fermé que j’ai visité dernièrement, les vingt-sept équivalents temps plein, qui encadrent huit jeunes, sont convenus que 50 % d’entre eux allaient vers l’emprisonnement pour mineurs. C’est donc un vrai sujet, me semble-t-il.

Les magistrats ont sans doute besoin de ces vingt centres, dont acte. Mais, de grâce, avant de s’engager, qu’on effectue une évaluation fine des mesures prises dans ces centres. J’espère qu’aucun appel d’offres n’a d’ores et déjà été lancé pour construire les lieux, parce qu’on sait aussi que l’architecture conditionne les mesures éducatives. Je pense que cette demande d’une évaluation précise n’a rien de déraisonnable.

**Mme la présidente.** Nous devons nous efforcer, durant la nuit, de ne pas excéder deux prises de parole en réponse à la commission et au Gouvernement.

Je donne cependant la parole à M. Jean Terlier.

**M. Jean Terlier.** Deux orateurs de l’opposition s’étant déjà exprimés sur cet amendement, il ne me semble pas excessif que la majorité puisse à son tour s’exprimer sur ce sujet.

Monsieur Bernalicis, je vous rappelle ce que j’ai dit en commission : un placement en centre éducatif fermé ne constitue pas une incarcération.

**M. Ugo Bernalicis.** Je n’ai pas dit le contraire !

**M. Jean Terlier.** Je vous invite à participer à la mission d’information sur la justice des mineurs, dont Cécile Untermaier et moi-même sommes corapporteurs.

**M. Ugo Bernalicis.** J’en suis, cher collègue !

**M. Jean Terlier.** Les propos de Mme Untermaier étaient assez justes, même si elle n’a pas été au bout de sa pensée. Si vous aviez visité avec nous le centre éducatif fermé d’Épinay-sur-Seine, vous auriez constaté que huit mineurs y sont encadrés par quinze éducateurs. Ces établissements permettent donc une meilleure prise en charge éducative des mineurs.

**M. Ugo Bernalicis.** Le CGLPL raconte des craques, alors ?

**M. Jean Terlier.** Cela fonctionne, et les professionnels nous disent qu’ils manquent de CEF, soit pour éloigner les mineurs de leur famille, soit pour les en rapprocher quand cela s’avère nécessaire pour faciliter leur réinsertion.

**M. Ugo Bernalicis.** Il fut un temps où vous avez été avocat ! C’est à désespérer !

*(L’amendement n° 30 n’est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l’amendement n° 376.

**Mme Danièle Obono.** Il vise à ouvrir les mêmes possibilités moyennes d’aménagement de peine en outre-mer qu’en métropole.

« La France traverse la période la plus répressive de son histoire récente en temps de paix. Si l’on fait exception en effet des années qui ont immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale, jamais autant d’hommes et de femmes n’y ont été emprisonnés. » C’est ce qu’écrit le sociologue Didier Fassin dans son dernier ouvrage, *Punir, une passion contemporaine*.

Ces mots sont également cités dans le rapport que la Commission nationale consultative des droits de l’homme a consacré en 2017 à « la question pénitentiaire dans les outre-mer ». Ce rapport dresse un bilan affligeant de la politique carcérale menée dans les outre-mer. Il est le signe d’une inégalité de traitement à laquelle l’État doit urgemment mettre fin. Les recours exercés devant la Cour européenne des droits de l’homme pour actes de torture au vu des conditions d’incarcération – cellules sans fenêtre, taux d’occupation de 128 % – devraient suffire à faire valoir le bon sens de cet amendement.

Il vise en effet à ce que l’État garantisse, d’ici à 2022, l’égalité réelle de traitement entre la métropole et l’outre-mer en matière d’insertion et de probation. En outre-mer, l’État aménage très peu les peines, non parce qu’il y aurait moins de personnes susceptibles de bénéficier de ces aménagements, mais en raison de l’absence de délocalisation du

Centre national d'évaluation des personnes détenues, de la pénurie de juges de l'application des peines, du manque de moyens des services d'insertion et de probation, du déficit de structures publiques ou associatives d'accueil, d'insertion et de réinsertion. À cela s'ajoute la grande précarité des personnes condamnées.

En outre-mer encore plus gravement que sur le reste du territoire, l'enfermement est la marque ultime du désengagement de l'État, qui préfère laisser des gens croupir dans des prisons surpeuplées et insalubres, sans lumière parfois, plutôt que d'y consacrer les moyens humains et matériels nécessaires. Nous espérons que vous saisissez l'occasion que vous offre cet amendement de mettre fin à ces maltraitances inutiles.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Je partage bien sûr l'objectif que vous visez et l'intention que vous exprimez avec cet amendement. Je sais que le ministère de la justice est particulièrement soucieux de ces questions, comme en témoigne le renforcement, depuis 2013, des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans les collectivités d'outre-mer. Certains amendements dont nous allons débattre – je pense notamment à un amendement de notre collègue Olivier Serva –, qui proposent des mesures d'évaluation et d'amélioration du service public de la justice et de l'administration pénitentiaire en outre-mer, me semblent mieux à même de répondre à cette préoccupation. C'est pourquoi je donne un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Je suis, madame Obono, très sensible à la question de l'égalité réelle entre l'Hexagone et les outre-mer, objet de votre amendement. Les outre-mer présentent bien sûr des spécificités, que vous avez évoquées dans votre propos et que nous nous efforçons de prendre en considération. J'ai pu en mesurer l'ampleur, en Guyane par exemple, où je me suis rendue récemment : à Cayenne, j'ai pu constater la surpopulation carcérale que vous évoquez. Le ministère de la justice est très attentif à ce qui se passe sur ces territoires, et nous agissons à la fois en matière de peines et de structures judiciaires.

Il est vrai que les aménagements de peine sont moins nombreux outre-mer : en 2018, 17 %, contre environ 21 % au niveau national. Nous savons ce qui y fait obstacle : une situation socio-économique difficile, des problèmes d'hébergement, un partenariat associatif sans doute moins diversifié. Néanmoins, face à cette situation, nous ne restons pas inactifs.

Nous conduisons une politique volontariste de développement des aménagements.

Nous avons également lancé un appel d'offres pour surmonter les difficultés des réseaux de communication outre-mer, ce qui nous permettra d'améliorer la surveillance électronique en développant le recours au bracelet électronique.

Nous avons également des projets de rénovation extrêmement importants. J'ai ainsi annoncé la rénovation de l'établissement de Cayenne et la construction d'un nouvel établissement. Nous allons également construire une maison d'arrêt à Basse-Terre pour augmenter le nombre des places de semi-liberté. Nous avons en outre un projet de structure d'accompagnement vers la sortie à Nouméa.

Au niveau des services judiciaires, nous veillons attentivement à augmenter le nombre de magistrats outre-mer. Contrairement à ce qui se passe au plan national, monsieur Bernalicis, aucune vacance de poste n'est prévue outre-mer au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Quant aux projets immobiliers, ils sont également nombreux. Un nouveau palais de justice vient d'être inauguré à Pointe-à-Pitre et nous avons lancé de nombreux projets de sites judiciaires à Cayenne, à Saint-Laurent-du-Maroni, à Basse-Terre, etc.

Nous agissons donc. Par conséquent, même si cela peut paraître curieux, j'émet un avis défavorable sur votre amendement, parce qu'il prend la forme d'une pétition de principe à laquelle je ne souhaite pas souscrire, tant elle me paraît éloignée des principes d'action qui sont les nôtres.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Il est dommage d'être désespéré dès l'article 1<sup>er</sup>, mais je le suis ! Vous dites qu'il n'y a pas de vacances de postes de magistrat dans les outre-mer, mais cela vient confirmer mon constat qu'il n'y a pas assez de postes tout courts, au-delà des vacances de poste ! C'est une autre manière de dire la même chose !

S'agissant des moyens, vous dites que c'est une pétition de principe, ce qui ne correspond pas votre manière de fonctionner. Mais on parle là de l'annexe, pas de la partie du texte proprement juridique ! En commission, notre collègue Gosselin a défendu des amendements qui avaient valeur de pétition de principe, en faveur desquels nous avons nous-mêmes voté et qui n'ont choqué personne, pas même vous, qui les voyiez plutôt d'un bon œil quand vous étiez d'accord. Et voilà que vous affichez encore une fois clairement votre sectarisme, en vous déclarant en accord avec tout ce que contient cet amendement mais en donnant un avis favorable, on ne sait pas pourquoi. Mme la rapporteure affirme qu'elle en préfère un autre ; j'aimerais bien savoir lequel. Peut-être devrais-je demander une suspension de séance pour qu'on arrive à une rédaction commune ? C'est quand même assez étrange !

Vous nous avez déjà fait le coup en commission avec le placement sous surveillance électronique mobile, prêtant un intérêt tout particulier à un amendement de notre collègue Gosselin qui reprenait, exactement à l'identique, l'un de ceux que nous avons défendus sur le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes. Bref, quand ça vient de La France insoumise, c'est tout de suite non, non et encore non, et quand ça vient d'un autre groupe, on peut en discuter !

**M. Jean Lassalle.** Je ne suis pas mieux traité !

**M. Ugo Bernalicis.** Sortez un peu de votre sectarisme, madame la garde des sceaux, et discutons !

*(L'amendement n° 376 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Laetitia Avia, pour soutenir l'amendement n° 1407 rectifié.

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Nous abordons ici les fameux amendements de coordination, déposés par le Gouvernement, Didier Paris ou moi-même, entre le rapport annexé et ce que nous avons voté en commission.

*(L'amendement n° 1407 rectifié, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n° 1203.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** C'est le premier de ceux par lesquels le Gouvernement entend tirer, dans le rapport annexé, les conséquences des mesures votées, en commission, sur d'autres parties du projet de loi. Certains de ces amendements sont aussi de cohérence avec des dispositions que le Gouvernement défendra au fil du texte.

En l'espèce, l'amendement n° 1203 est de coordination avec celui, déposé par le Gouvernement, tendant à supprimer la distinction entre le contentieux général et le contentieux technique de l'aide sociale et de la sécurité sociale.

*(L'amendement n° 1203, accepté par la commission, est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n° 1207.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Il concerne les dispositions relatives à la procédure de divorce.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Favorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Quand nous posons des questions, madame la garde des sceaux, madame la rapporteure, vous pouvez éventuellement y répondre. Si l'on commence ainsi dès l'article 1<sup>er</sup>, je ne vois pas d'un bon œil la suite de nos débats. Soit vous me dites : « Rentrez chez vous, monsieur le député, nous savons déjà ce que nous adopterons et ce que nous rejetterons, la discussion ne sert donc à rien », auquel cas j'en prendrai acte ; soit vous répondez aux questions que l'on vous pose. Ce serait, à tout le moins, sympathique. *(Murmures sur les bancs du groupe LaREM.)*

**Mme la présidente.** Je prends acte de votre demande, monsieur Bernalicis, mais, sur votre dernier amendement, vous aviez obtenu une réponse.

**Un député du groupe GDR.** Pas sur la question qu'il a posée ensuite !

**M. Ugo Bernalicis.** J'ai posé une question sur les postes dans les outre-mer !

**Mme la présidente.** C'est bien noté : vous pourrez y revenir ultérieurement dans nos débats.

*(L'amendement n° 1207 est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements identiques, n°s 1205 et 1465.

La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n° 1205.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Cet amendement de coordination a trait à la juridiction nationale de traitement des injonctions de payer.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Laetitia Avia, pour soutenir l'amendement n° 1465.

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Défendu.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Antoine Savignat.

**M. Antoine Savignat.** Je ne désespère pas, après nos longs débats en commission, de vous convaincre sur le sujet, madame la garde des sceaux. Il ne s'agit pas d'un simple amendement relatif à la juridiction nationale de traitement des injonctions de payer, puisque vous précisez – nous en discuterons plus tard – que les oppositions seront formées devant la juridiction nationale. C'est là le motif de mon inquiétude, que je ne suis au demeurant pas le seul à avoir : elle tient à la saisine par écrit de la juridiction par le débiteur non accompagné ainsi qu'aux délais prévus pour ce faire.

Puisque vous recevez sans doute bien plus de courriers que moi au quotidien, madame la garde des sceaux, vous n'êtes pas non plus sans savoir que la rédaction de doléances et l'explication de certains faits sont extrêmement compliquées, si bien que beaucoup de débiteurs ne parviendront pas à exposer clairement leur situation. Or l'exercice de ce droit est enfermé dans les délais fixés par le code. Pourquoi donc ne pas permettre aux débiteurs de s'expliquer les yeux dans les yeux avec un juge ?

Tout délai s'accorde en équité, et celle-ci exige, en l'espèce, que le juge puisse entendre le débiteur. Sans cela, bon nombre de nos concitoyens seront plongés dans des situations catastrophiques car, faute de savoir ce qu'on leur demande pour justifier de leurs revenus, ils auront envoyé une simple fiche de paie ou un relevé de compte, sans solliciter aucun délai. Tous les jours, les bureaux d'aide juridictionnelle reçoivent des dossiers incomplets. In fine, le débiteur se trouvera donc face à une décision irrévocable et ne pourra plus obtenir de délai. Si vous entendez maintenir, comme vous l'affirmez, un contact entre le juge et les justiciables, il faut laisser à ces derniers la possibilité de venir s'expliquer pour solliciter un délai, à tout le moins lorsqu'ils ne sont pas assistés, comme vous le suggérez dans le texte.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Sur ce sujet, je dois admettre qu'une évolution s'est produite dans le bon sens, puisque le texte initial ne prévoyait aucune possibilité de recours par voie papier pour les personnes physiques : au départ, on n'entendait leur proposer qu'un service central dédié, intégralement dématérialisé, dans la moulinette duquel elles seraient passées au même titre que les organismes de crédit. Or le justiciable lambda qui, lui aussi, veut émettre une injonction de payer, n'a pas forcément le savoir-faire de ces organismes en la matière.

Il est dommage, néanmoins, de ne pas préciser dans ces amendements que les personnes pourront adresser leur demande par voie papier à un SAUJ – service d'accueil unique du justiciable –, dans n'importe quel tribunal, par exemple celui du coin, de façon qu'elle soit transmise ensuite à la juridiction compétente. Je souhaite donc que Mme la garde des sceaux s'engage sur ce point.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la rapporteure.

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Pour la qualité de nos débats, mes chers collègues, je vous invite à attendre les articles de fond visés par les dispositions dont nous parlons. Le rapport annexé, avec ses éléments d'explication, assure seulement la cohérence avec ce qui a été adopté en commission. Il y a certes une difficulté, nous en sommes tous d'accord, à évoquer ce rapport avant les dispositions de fond.

**M. Ugo Bernalicis.** Mais qu'est-ce que j'y peux ?



**Mme Laetitia Avia, rapporteure**. Si d'autres mesures sont votées au cours de nos débats, le rapport annexé sera adapté en conséquence, mais prenons le temps, je le répète, d'avoir un débat de qualité sur les dispositions de fond. En l'occurrence, nous débattons des injonctions de payer avec l'article 14.

**M. Pierre-Alain Raphan**. Bravo ! Très bonne réponse !

**Mme la présidente**. Je vais mettre aux voix les amendements identiques n<sup>os</sup> 1205 et 1465...

**M. Ugo Bernalicis**. Madame la présidente, j'ai posé une question à Mme la garde des sceaux ! Si elle ne répond pas, je demande une suspension de séance ! (*Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*)

**Mme Valérie Thomas**. Ça commence à bien faire !

**Mme la présidente**. Mme la rapporteure vous a répondu, monsieur Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis**. Mme la rapporteure n'est pas Mme la garde des sceaux !

**Mme la présidente**. Mme la garde des sceaux peut répondre à vos questions quand elle le souhaite. Vous pourrez les renouveler ultérieurement, si vous le voulez.

(*Les amendements identiques n<sup>os</sup> 1205 et 1465 sont adoptés.*)

**M. Ugo Bernalicis**. Je demande une suspension de séance, madame la présidente.

**Mme la présidente**. Souhaitez-vous prendre la parole, madame la garde des sceaux ?

**M. Erwan Balanant**. Ah non ! Cela ne marche pas comme ça !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux**. Non, madame la présidente.

#### ***Suspension et reprise de la séance***

**Mme la présidente**. La séance est suspendue pour cinq minutes.

(*La séance, suspendue à vingt-deux heures dix, est reprise à vingt-deux heures quinze.*)

**Mme la présidente**. La séance est reprise.

La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1208.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux**. Cet amendement de coordination concerne les procédures civiles d'exécution.

Je saisis l'occasion qui m'est ici donnée pour répondre à M. Bernalicis. Tous les SAUJ pourront accueillir le public et recevoir les oppositions formées par les particuliers, lesquelles seront ensuite transmises à la JUNIP, la juridiction nationale des injonctions de payer. Quant à la question des délais, soulevée par M. Savignat, comme elle est un peu plus compliquée, j'y répondrai donc lorsque nous l'aborderons sur le fond.

(*L'amendement n<sup>o</sup> 1208, accepté par la commission, est adopté.*)

**Mme la présidente**. La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1210.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux**. Coordination.

(*L'amendement n<sup>o</sup> 1210, accepté par la commission, est adopté.*)

**Mme la présidente**. La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1211.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux**. Coordination.

(*L'amendement n<sup>o</sup> 1211, accepté par la commission, est adopté.*)

**Mme la présidente**. Je suis saisie de deux amendements identiques, n<sup>os</sup> 1212 et 1448.

La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1212.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux**. Coordination également.

**Mme la présidente**. La parole est à M. Jean Terlier, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1448.

**M. Jean Terlier**. Il est défendu.

(*Les amendements identiques n<sup>os</sup> 1212 et 1448, acceptés par la commission, sont adoptés.*)

**Mme la présidente**. La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1224.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux**. Toujours coordination.

(*L'amendement n<sup>o</sup> 1224, accepté par la commission, est adopté.*)

**Mme la présidente**. Je suis saisie de deux amendements identiques, n<sup>os</sup> 1225 et 1411.

La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1225.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux**. Amendement de cohérence.

**Mme la présidente**. La parole est à Mme Laetitia Avia, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1411.

**Mme Laetitia Avia, rapporteure**. Défendu.

(*Les amendements identiques n<sup>os</sup> 1225 et 1411 sont adoptés.*)

**Mme la présidente**. La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 1226.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux**. Cohérence.

(*L'amendement n<sup>o</sup> 1226, accepté par la commission, est adopté.*)

**Mme la présidente**. La parole est à M. Michel Castellani, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 943.

**M. Michel Castellani**. Défendu.

(*L'amendement n<sup>o</sup> 943, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n° 1228.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** C'est un amendement de coordination.

*(L'amendement n° 1228, accepté par la commission, est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n° 1229.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Coordination également.

*(L'amendement n° 1229, accepté par la commission, est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Antoine Savignat, pour soutenir l'amendement n° 109.

**M. Antoine Savignat.** Défendu.

*(L'amendement n° 109, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n° 1138.

**Mme Cécile Untermaier.** Nous n'avons pas redéposé notre amendement sur le vote des détenus, car la solution proposée en commission nous satisfaisait. Il en va différemment du présent amendement, relatif aux comités consultatifs de détenus. Il me semble que le rapport annexé pourrait fournir l'occasion d'une avancée dans ce domaine.

L'article 29 de la grande loi pénitentiaire de 2009 intégrait les règles pénitentiaires européennes adoptées dès 1973 par le Conseil de l'Europe et dont la version revue en 2006 avait été adoptée à l'unanimité des quarante-six États membres de cette organisation. Il dispose: « Sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité de l'établissement, les personnes détenues sont consultées par l'administration pénitentiaire sur les activités qui leur sont proposées. » Ce dispositif, qui a été précisé longtemps après, par un décret du 29 avril 2014, traite uniquement de l'accès au travail. Or, lorsque les règles pénitentiaires européennes, auxquelles, je le répète, nous avons tous adhéré, ont été réaffirmées et complétées en 2006, il a été précisé, dans la règle 50, que « les détenus doivent être autorisés à discuter de questions relatives à leurs conditions générales de détention et doivent être encouragés à communiquer avec les autorités pénitentiaires à ce sujet », toujours, naturellement, « sous réserve des impératifs de bon ordre, de sûreté et de sécurité ».

Pour le groupe Socialistes et apparentés, cette évolution se situe dans le droit fil des amendements au rapport annexé qui ont été adoptés en commission des lois. Voilà pourquoi je vous propose de voter la présente disposition, qui devra être finalisée par voie de décret. Sans doute la rédaction de l'amendement doit-elle être retravaillée. En tout cas, puisque le texte dont nous sommes saisis se propose de modifier réellement l'environnement carcéral, le moment me semble venu de créer un dispositif de consultation des détenus. Il arrive d'ailleurs que l'institution carcérale ait constitué les prémices de tels comités: la direction et les surveillants jettent les bases d'une concertation, satisfaisant ainsi une exigence de notre temps.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Je comprends l'exigence d'associer plus étroitement les personnes détenues à la définition de leur vie en détention, sous réserve, naturellement, du respect de la sécurité et du maintien du caractère coercitif de la détention. Différentes initiatives conduites dans un nombre croissant d'établissements, dont le développement du module de respect, permettent d'associer les détenus à l'élaboration des règles de vie en détention et au fonctionnement de l'établissement. Il ne me semble pas opportun de rigidifier ces pratiques en les inscrivant dans la loi – certes, en l'occurrence, dans le rapport annexé, mais celui-ci sert aussi de grille de lecture du texte législatif –, notamment au vu de la diversité des établissements.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** J'émet un avis défavorable.

La consultation des personnes détenues à propos des activités qui leur sont proposées est déjà prévue par l'article 29 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Elle est mise en œuvre dans des conditions fixées par des dispositions d'ordre réglementaire figurant dans le code de procédure pénale: les personnes détenues sont consultées au moins deux fois par an sur les activités proposées; sont associés à ces consultations les membres du personnel pénitentiaire, dont le directeur du SPIP – le service pénitentiaire d'insertion et de probation – et, le cas échéant, toute personne extérieure sur invitation du chef d'établissement.

Il ne me semble pas utile d'apporter davantage de précisions sur ces consultations au niveau législatif puisqu'elles résultent de dispositions réglementaires. Par ailleurs, figer au niveau législatif la généralisation des comités de détenus pourrait également créer des difficultés compromettant le bon ordre et la sécurité au sein des établissements.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Cécile Untermaier.

**Mme Cécile Untermaier.** Cette réponse ne me surprend pas. Je vais y répliquer, de la manière la plus respectueuse qui soit.

La loi de 2009, en son article 29, a traité à la règle pénitentiaire européenne 50; il ne me paraît pas anormal de la revoir en 2018 pour donner au comité de détenus un domaine de compétence beaucoup plus large que les seules conditions de travail visées en 2009. C'est ce qu'attendent les détenus et les surveillants, avec qui j'ai discuté de ces questions. Ils agissent d'ailleurs déjà ainsi, d'une certaine façon. La loi, sans être aussi bavarde que notre amendement, pourrait tenir compte de l'évolution de la règle 50 en intégrant au texte en discussion – un texte d'ampleur qui porte notamment sur la question carcérale – cette dimension nouvelle apparue en 2006 et votée à l'unanimité des pays membres du Conseil de l'Europe.

Je regrette vraiment cette occasion manquée d'actualiser nos dispositions législatives en y intégrant les comités consultatifs de détenus pour construire la prison de demain. Il s'agissait d'en poser le principe, non d'en prescrire le fonctionnement, ce que l'administration pourrait faire ensuite par la voie réglementaire.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Cela aurait pu être fait entre 2012 et 2017...

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Je soutiens cet amendement, qui interroge le sens de la peine et l'utilité du temps de l'incarcération, notions souvent invoquées par Mme la garde des sceaux, Mme la rapporteure ou M. le rapporteur. On ne peut pas attendre des personnes emprisonnées une bonne réinsertion dans la collectivité si on les prive de la possibilité d'organiser leur vie collective dans le cadre de la détention elle-même. C'est d'ailleurs à peu près le fondement des modules de respect. Aller au-delà des conditions de travail pour traiter des conditions de détention en général, c'est donner au détenu un autre rôle que celui qui le cantonne trop longtemps à sa cellule, et au surveillant une autre fonction que celle d'ouvrir les portes, d'organiser les déplacements puis de refermer les portes. Redonner du sens à la détention en général représente un enjeu majeur. Les comités de détenus à visée consultative sont donc une excellente idée, surtout dans le but de prévenir la récidive, qui doit nous servir de boussole à tous.

*(L'amendement n° 1138 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements, n<sup>os</sup> 491 et 937, pouvant être soumis à une discussion commune.

Sur l'amendement n° 491, je suis saisie par le groupe Les Républicains d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Sur l'amendement n° 937, je suis également saisie par le groupe Les Républicains d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. Éric Ciotti, pour soutenir l'amendement n° 491.

**M. Éric Ciotti.** Il s'agit d'introduire dans le rapport annexé un objectif beaucoup plus ambitieux s'agissant des créations de places de prison.

En effet, madame la garde des sceaux, le déficit de places de prison constitue dans notre pays un problème majeur qui rejaillit sur toute la chaîne pénale. Il a des conséquences sur la dignité des conditions d'incarcération : vous ne pouvez pas respecter l'obligation légale d'encellulement individuel figurant depuis des décennies dans différents textes de loi.

Surtout, il empêche l'exécution des peines prononcées souverainement par les juridictions au nom du peuple français. Dès lors, vous êtes conduite à faire prévaloir une logique d'aménagement des peines dans laquelle s'inscrit le présent texte, à la suite de la loi pénitentiaire de 2009. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle je n'avais pas voté pour, ces subterfuges hypocrites ne servant qu'à pallier le manque cruel de places en prison.

La France compte 102 détenus pour 100 000 habitants ; la moyenne européenne est de 127, et le taux s'élève à 140 en Grande-Bretagne, qui n'est pas réputée pour porter atteinte aux droits de l'homme.

Il y a urgence : la priorité est de faire en sorte que les gens soient condamnés pour les délits ou les crimes qu'ils ont commis, et qu'ils exécutent des peines qui se veulent dissuasives et réparatrices afin d'éviter la récidive. Cette chaîne est rompue à cause de conditions matérielles, auxquelles la sanction pénale est contrainte de s'adapter, alors que c'est l'inverse qui devrait se produire. Sur tous les bancs – ou

presque –, nous devrions être prêts à dire que nos capacités carcérales sont insuffisantes pour répondre au niveau de violence et de délinquance de notre société, qui a très fortement augmenté.

Voilà pourquoi nous proposons par cet amendement la création de 20 000 places de prison au cours du quinquennat.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Antoine Savignat, pour soutenir l'amendement n° 937.

**M. Antoine Savignat.** Pour les raisons que vient d'exposer mon excellent collègue Éric Ciotti, nous proposons, un peu plus modestement, la création de 15 000 places de prison. Deux grands esprits s'étaient rencontrés pendant la campagne présidentielle pour préconiser cette mesure. Puisque nous en étions d'accord, puisque les Français ont cru à cette promesse, il faut maintenant la tenir. C'est indispensable aussi bien pour les détenus que pour la paix et la sécurité de chacun d'entre nous.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur ces amendements ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Monsieur Ciotti, la présentation que vous avez faite de votre amendement montre à quel point on peut s'accorder sur le constat et l'objectif – tels, du moins, que vous les avez formulés – sans partager le même diagnostic ni proposer la même solution.

Nous aurons l'occasion, quand nous discuterons de l'échelle des peines, de revenir sur l'ensemble de ces éléments. En tout cas, la proposition du Gouvernement, en cohérence avec le programme présidentiel, est bien la construction de 15 000 places de prison dont 7 000 durant le présent quinquennat, c'est-à-dire avant 2022, et un engagement pour les 8 000 restantes.

L'avis est donc défavorable sur les deux amendements.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** L'avis du Gouvernement est également défavorable. Monsieur Ciotti, je crois qu'il n'est vraiment pas réaliste, et vous le savez très bien, de proposer la livraison de 20 000 places supplémentaires de prison d'ici à 2022, ni d'un point de vue immobilier – le foncier doit être disponible et les délais de construction ne le permettraient pas – ni même quant à la capacité de recrutement des personnels pour assurer le fonctionnement de ces établissements. J'insiste : ce n'est pas réaliste.

**M. Daniel Fasquelle.** Quel aveu d'impuissance !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Vous avez d'ailleurs suffisamment d'expérience pour le savoir, et je ne reprendrai pas mon argument d'hier concernant le plan pénitentiaire présenté par M. Perben.

Le programme immobilier pénitentiaire que je propose, je l'ai voulu volontaire mais réaliste. C'est pourquoi, lorsque je dis que nous livrerons 7 000 places nettes de prison d'ici à 2022...

**M. Pierre Cordier.** Mais ce n'était pas du tout le programme de Macron !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** ...et que nous aurons commencé, à la même échéance, la construction de 8 000 autres places en vue de livraisons de 2022 à 2027, je suis certaine de ce que j'affirme. Les 7 000 premières places, monsieur Ciotti, monsieur Savignat, seront issues d'abord

d'opérations nouvelles dont les premières phases techniques ont déjà été lancées, ensuite d'extensions d'établissements existants, et encore de la construction de seize structures d'accompagnement vers la sortie, lesquelles, plus légères, pourront être réalisées dans les délais que je viens de vous indiquer. Les 8 000 places supplémentaires résulteront de quinze nouveaux établissements, dont la localisation a été bien entendue choisie en fonction des besoins de la population carcérale, là où nous manquons de places actuellement : dans la région parisienne, dans le Sud-Est et dans les grandes agglomérations.

Nous vous proposons donc une trajectoire réaliste qui, de plus, s'appuie sur une nouvelle politique des peines et sur la construction d'établissements diversifiés. Cet ensemble me permet de vous affirmer que le plan pénitentiaire que je présente est réaliste et que tout autre plan ne l'est pas. *(Exclamations sur les bancs du groupe LR.)*

**M. Daniel Fasquelle.** C'est comme les taxes sur le carburant, il n'y a pas d'autre solution que celle que vous imposez.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** J'ignore si tout autre plan que le vôtre n'est pas réaliste, madame la garde des sceaux, mais j'en ai un : ne pas construire 7 000 places de prison supplémentaires. Vous avanciez hier un argument massue : « Monsieur Jumel, allez donc consulter notre site internet, le plan y est et vous verrez ! » Quoi donc ? C'est en réalité un document de douze pages qui ne nous dit rien de l'implantation des futurs établissements pénitentiaires. La seule information que donne ce document est que votre plan coûtera 1,7 milliard d'euros sur les 3 milliards d'euros de crédits supplémentaires accumulés en quatre ans !

Eh bien, je vous le dis : l'enjeu, dans notre pays, n'est pas de construire de nouvelles places de prison mais bien de renforcer tout ce qui permet de ne pas incarcérer, de pratiquer le milieu ouvert. Que faut-il faire pour cela ? Il y a une population sur laquelle nous devrions peut-être nous pencher un peu plus : les personnes en détention provisoire, au nombre de 20 000, soit bien plus que la surpopulation carcérale actuelle. Et où sont détenus les prévenus ? Dans les maisons d'arrêt, établissements qui, précisément, souffrent de surpopulation. Soit on s'attelle à une grande réforme de la détention provisoire et on règle le problème de la surpopulation carcérale, soit on continue la fuite en avant non seulement en matière budgétaire mais encore en matière de politique sécuritaire puisque, on le voit, la prison ne règle pas les problèmes, pire, elle en crée.

Oui, cher collègue Ciotti, je le dis très tranquillement : la prison fait partie d'un parcours délinquantiel qui favorise la récidive dans bien des cas.

**Mme Valérie Beauvais.** On a le choix de ne pas aller en prison !

**M. Ugo Bernalicis.** Donc, si l'on veut rompre ce cercle vicieux et engager un cercle vertueux, il faut faire d'autres choix budgétaires et surtout ne pas construire ces places de prison. Ou alors, il faut construire des établissements à taille humaine,...

**M. Erwan Balanant.** Donc, en fin de compte, il faut bien en construire !

**M. Ugo Bernalicis.** ...insérés dans un tissu économique, avec des transports en commun à proximité, et détruire les places de prison dans les grands ensembles qui déshumanisent tout, y compris la relation entre le surveillant et le détenu.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Fabien Di Filippo.

**M. Fabien Di Filippo.** Je suis ravi d'apprendre ce soir que le programme d'Emmanuel Macron n'était pas réaliste ! Il faut voir la réalité en face : la surpopulation carcérale décrite par nos collègues ne permet pas l'exécution des peines et de bonnes conditions d'incarcération, et c'est peut-être ce qui favorise la récidive. En tout état de cause, je note une légère incohérence dans vos propos et ceux de la rapporteure, madame la garde des sceaux : il est bizarre que vous étaliez la réalisation de votre projet sur deux quinquennats car, à ma connaissance, la présente majorité n'a pas été élue pour dix ans ; en ce qui me concerne, comme de nombreux Français, je trouve que dix-huit mois, c'est déjà bien assez long... *(Rires sur les bancs des groupes LR, SOC, FI et GDR.)*

**M. Sébastien Jumel.** C'est drôle, ça !

**M. Fabien Di Filippo.** Nous avons un objectif commun : créer 15 000 places de prison. La question n'est pas de savoir si ce chiffre est réaliste ou non ; l'essentiel est qu'il est adapté aux besoins de places que nécessite une bonne exécution des peines en France.

S'agit-il, de votre part, d'un renoncement par rapport au projet présidentiel derrière lequel vous vous abritez très souvent, même quand vos décisions n'ont aucun sens politique ou économique ? Ou alors estimez-vous que la réalité de la situation judiciaire peut être réglée par la création de 7 000 places de prison ? Dans ce dernier cas, alors nous aurons un très gros différend.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

**M. Jean-Paul Lecoq.** J'espère que la garde des sceaux partage l'idée selon laquelle la pire des choses est de mettre quelqu'un en prison et selon laquelle il faut tout faire pour réduire les peines de prison.

Quand je cherche à examiner le plan du Gouvernement sur le site internet du ministère de la justice, je ne le vois pas ; peut-être n'avons-nous pas les bonnes clés – vous voyez ainsi que le numérique, même pour nous, ce n'est pas toujours simple. Si vous pouviez nous le distribuer ou nous l'envoyer par voie électronique, nous pourrions discuter sur des bases claires.

Je veux bien qu'on ajoute des places de prison mais, pour l'instant, vous ne seriez pas capable de mettre le personnel nécessaire en face. Les effectifs sont insuffisants pour gérer les prisons.

**M. Sébastien Jumel.** Eh oui !

**M. Jean-Paul Lecoq.** Vous allez bientôt en visiter une dans la ville du Premier ministre. Les syndicats vous y expliqueront que, depuis que cette prison est construite, à savoir depuis moins de dix ans, jamais elle n'a disposé de l'effectif prévu pour surveiller les détenus, jamais ! Commençons donc par régler cette question puis réduisons l'utilisation des peines de prison comme sanction et peut-être améliorera-t-on la situation.

Reste que cela aurait du sens que vous nous communiquiez votre plan, ainsi que le programme de formation des personnels.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Ciotti.

**M. Éric Ciotti.** Il est un peu audacieux, madame la garde des sceaux, d'affirmer qu'il n'y a aucune autre solution que la vôtre; c'est même, si vous le permettez, un peu prétentieux. Je crois au contraire qu'il existe d'autres solutions, qui se nourrissent de volontarisme politique. C'est en effet la noblesse de l'action publique que d'apporter des réponses à des situations devenues insupportables, qu'il s'agisse de la dignité de l'incarcération, de la réponse pénale ou de la dissuasion de la délinquance.

Que se passe-t-il à cause du manque cruel de places de prison? Des policiers et des gendarmes interpellent chaque jour des délinquants pour la dixième, la vingtième, la trentième voire la quarantième fois – les statistiques le montrent – sans qu'il y ait jamais de réponse: que les juges des libertés et de la détention, les procureurs ou les juges d'instruction requièrent la mise en détention, ils se trouvent confrontés à une forme de numerus clausus de fait! Il y a, dans les maisons d'arrêt, un manque crucial de places. On ne peut donc y envoyer des personnes qui pourtant ont commis des crimes ou des délits parmi les plus graves.

Il faut que la loi pénale s'applique, que les sanctions prononcées par un tribunal au nom du peuple français soient exécutées. Il ne nous revient pas, chers collègues, de déterminer si la prison est adaptée ou non. Il y a des lois en fonction desquelles les tribunaux jugent, condamnent et les peines ne sont pas exécutées. C'est un scandale démocratique pour les victimes, pour la société!

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** En effet.

**M. Éric Ciotti.** C'est un mauvais message envoyé aux délinquants, qui nuit à la lutte contre la récidive! C'est donc un enjeu national prioritaire, madame la garde des sceaux!

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Nous sommes bien d'accord.

**M. Éric Ciotti.** Or nous avons des solutions. Je vous adresserai le rapport que j'avais remis à Nicolas Sarkozy en juin 2011 – je l'ai évoqué hier soir –, qui a débouché sur une loi de programmation prévoyant 80 000 places de prison pour 2017, chiffre jugé alors indispensable et utile.

**Mme la présidente.** Je vous remercie, cher collègue.

**M. Éric Ciotti.** Allez, un peu de courage, un peu de volonté, un peu de détermination,...

**M. Jean-Paul Lecoq.** On se calme.

**M. Éric Ciotti.** ...c'est cela, la noblesse de l'action publique! (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean Terlier.

**M. Jean Terlier.** De la détermination, monsieur Ciotti, nous en avons, la garde des sceaux l'a clairement montré; vous n'avez pas, en la matière, de leçon à nous donner. Je vais tâcher de faire le grand écart pour répondre à ma droite et à ma gauche. (*Exclamations sur les bancs des groupes LR, FI et GDR.*)

**M. Fabien Di Filippo.** Ils confondent leur droite et leur gauche!

**M. Pierre Cordier.** Ils ne savent plus où ils sont!

**M. Jean Terlier.** Je commencerai par la gauche. Nier le phénomène de surpopulation carcérale revient à nier une évidence. Nous avons besoin de construire ces 15 000 places de prison.

**M. Fabien Di Filippo.** Ah!

**M. Jean Terlier.** Et, monsieur Lecoq, oui, la création des emplois correspondants est envisagée. Si vous aviez assisté à la discussion depuis le début, vous sauriez que 6 500 emplois vont être créés durant le quinquennat.

Je réponds maintenant à la droite, en particulier à M. Di Filippo, qui n'a pas dû bien lire le programme d'Emmanuel Macron. Ce dernier s'est engagé à construire 15 000 places de prison et c'est effectivement ce que nous faisons, comme Mme la garde des sceaux le répète depuis le début de la discussion. Vous prétendez que l'étalement sur dix ans serait irréaliste. Encore une fois, vous n'avez pas écouté les réponses de Mme la garde des sceaux: 7 000 places de prison seront créées d'ici à la fin du quinquennat et 8 000 seront programmées. Le programme d'Emmanuel Macron sera donc bien respecté. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM. – Exclamations sur les bancs du groupe LR.*)

**M. Stéphane Peu.** C'est la course à l'échalote.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Erwan Balanant.

**M. Erwan Balanant.** Hier, M. Gosselin – absent ce soir – nous expliquait doctement qu'on ne parviendrait pas à créer 7 000 places de prison...

**M. Ugo Bernalicis.** Tant mieux!

**M. Erwan Balanant.** ...à cause des difficultés de délivrance des permis de construire, des recours, des problèmes d'urbanisme.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Oui, parce que la population se mobilise! Elle ne veut pas de prison à proximité!

**M. Erwan Balanant.** Et vous, ce soir, monsieur Ciotti, vous nous dites: « Avec moi, vous allez voir ce que vous allez voir, nous allons en construire 20 000! » (*Protestations sur les bancs du groupe LR.*)

**M. Maxime Minot.** Caricature!

**M. Sébastien Jumel.** Qui peut le moins peut le plus!

**M. Erwan Balanant.** Vous aviez élaboré un beau plan pour M. Sarkozy mais nous attendons toujours les 80 000 places promises.

Et monsieur Di Filippo, vous qui avez été un élu local,...

**M. Fabien Di Filippo.** Donneur de leçons!

**M. Erwan Balanant.** ...vous savez que quand un maire programme la construction d'un nouveau gymnase, il arrive que celui-ci ne soit inauguré qu'au cours du mandat suivant, éventuellement par son successeur, parce que la construction aura pris du temps. (*Exclamations sur les bancs*

*du groupe LR.*) Notre engagement est de créer 7 000 places de prison, qui seront construites et occupées avant la fin du quinquennat actuel (*Exclamations*),...

**M. Jean-Paul Lecoq.** Vous pariez sur les chiffres futurs de la délinquance ! N'importe quoi !

**M. Erwan Balanant.** ...et d'en prévoir 8 000 autres, dont la construction sera éventuellement en partie réalisée avant 2022, en tout cas complètement achevée d'ici à la fin du prochain quinquennat. C'est tout à fait logique et c'est ainsi que sont réalisés depuis toujours les investissements publics.

**Mme la présidente.** Je vous remercie, cher collègue.

**M. Erwan Balanant.** Vous avez beau jeu de contester la politique de la majorité mais, encore une fois, nous héritons de trente ans de vos lacunes que nous essayons de réparer. (*Protestations sur les bancs du groupe LR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Je ne vous cache pas, chers collègues, madame la ministre, que j'en ai un peu assez de ce débat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

**Mme Cécile Untermaier.** Merci !

**M. Jean-Louis Bricout.** Bravo, mais vous arrivez à l'instant !

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Je ne parle pas du débat de ce soir mais de ce débat en général.

J'ai l'honneur de siéger dans cette assemblée depuis seize ans et, depuis seize ans, les mêmes discussions ont lieu et chacun se fait plaisir. Comme lors de la campagne présidentielle, l'essentiel est de promettre ce qu'on ne saura pas tenir. Pardon de le dire, mais il est impossible de construire autant de place de prison dans le délai que vous prévoyez, et je ne suis même pas sûr que vous pourrez livrer la première tranche de 7 000 places.

**Mme Cécile Untermaier.** Nous l'avons déjà dit hier.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** En effet, en trois ans et demi, vous n'en aurez pas le temps matériel, technique, budgétaire, administratif.

**M. Sébastien Jumel.** Nous l'avons également dit hier !

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Vous faisiez par ailleurs observer que le même débat avait eu lieu sous d'autres quinquennats – ceux de MM. Hollande, Sarkozy et Chirac – et que les places de prison promises n'avaient jamais été livrées. Certes, on en a livré un certain nombre, plus ou moins élevé selon les quinquennats, du reste surtout selon la disponibilité du foncier, comme cela a été dit.

Nous ne voterons pas pour ces amendements bien qu'il soit nécessaire de construire 15 000 à 20 000 places de prison supplémentaires, sachant qu'aujourd'hui nous disposons de 57 000 places pour 76 000 détenus. Pour ma part, je crois même qu'il faut aller au-delà, non pas au nom du tout-carcéral mais, objectivement, en raison d'une augmentation naturelle de la population carcérale. (*Protestations sur les bancs du groupe FI.*) On peut toujours le nier, pour se faire plaisir ! (*Mêmes mouvements.*)

Madame la garde des sceaux, pour que les débats cessent d'être abscons, j'ai deux demandes. Un, vous devez publier rapidement la liste de l'ensemble des sites retenus avec le

nombre de places correspondant, sans quoi le plan que vous nous proposez n'a pas de réalité. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes SOC, FI et GDR.*) Deux, acceptez qu'au sein de notre assemblée soit constituée une mission pluraliste vous remettant chaque année un rapport sur l'effectivité de la mise en place de ce plan ; vous seriez alors la première garde des sceaux qui aurait accepté que l'on vérifie que ses propos de tribune sont suivis d'effets et qu'il ne s'agit pas de paroles en l'air. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-Agir et sur plusieurs bancs du groupe LR.*)

**M. Sébastien Jumel.** Bravo !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marietta Karamanli.

**Mme Marietta Karamanli.** Tout ce que nous venons d'entendre est significatif. Pendant la législature précédente, tous les ans... (*M. Erwan Balanant brandit une tablette numérique sur laquelle apparaît une carte de France.*)

**M. Stéphane Peu.** C'est inacceptable !

**Mme la présidente.** Monsieur Balanant, vous n'avez pas le droit de montrer une carte dans l'hémicycle !

**M. Erwan Balanant.** On nous demandait une carte des sites !

**M. Stéphane Peu.** On a tous vu cette carte-là ! Ce n'est pas cela que nous demandons !

**M. Sébastien Jumel.** Rappel au règlement !

**Mme la présidente.** Mme Karamanli est en train de s'exprimer ; elle seule a la parole.

**Mme Marietta Karamanli.** Je termine. Depuis des années nous avons le même débat sur le nombre de places de prison. Diverses réformes ont créé des places supplémentaires mais, finalement, cela n'était jamais suffisant.

Madame la garde des sceaux, vous avez annoncé un programme de 7 000 places de prison : nous voulons savoir où elles sont. La carte de M. Balanant, nous la connaissons ; ce n'est pas cela que nous voulons voir. Nous voulons connaître les détails de la programmation. Nous sommes la représentation nationale. Il est normal de nous dire la vérité et de nous informer de tous les détails, rien de plus, rien de moins. Nous continuerons à formuler la même demande jusqu'au bout, à chaque fois que la question reviendra dans l'hémicycle.

#### **Rappel au règlement**

**Mme la présidente.** La parole est à M. Sébastien Jumel, pour un rappel au règlement.

**M. Sébastien Jumel.** Il s'agit d'un rappel au règlement en application de l'article 58, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement.

Monsieur Balanant, vous venez de brandir une carte. Pour moins que cela, d'autres collègues se sont fait rappeler à l'ordre et ont pris des amendes. Il semble qu'il y ait deux poids, deux mesures, dans cet hémicycle.

**M. Sébastien Leclerc.** Il a raison !

**M. Sébastien Jumel.** Hier, madame la garde des sceaux, avant de vous libérer, de vous délivrer, afin de ne pas vous laisser vous engluer dans ce débat, j'ai proposé que nous

dispositions d'un phasage opérationnel, du calendrier de mise en œuvre et de la liste des terrains visés par l'État. Cela nous aurait permis de connaître la réalité de votre plan prison. Comme vous n'êtes pas en situation de nous fournir ces éléments, je réitère ma demande. Nous sommes un certain nombre à douter de votre capacité à mettre en œuvre ce que vous annoncez devant la représentation nationale.

**Mme Émilie Chalas et M. Pacôme Rupin.** Cela n'a rien à voir avec un rappel au règlement !

**M. Sébastien Jumel.** Ce n'est pas bien de mentir devant la représentation nationale ! Ce n'est pas conforme au règlement ! Nous demandons donc avec insistance ce plan, son phasage opérationnel, la liste des communes qui ont accepté l'installation d'une prison et les plans de financement qui vont avec.

**Mme la présidente.** Monsieur Jumel, un rappel au règlement ne porte pas sur le fond du texte.

Et vous aurez noté que j'ai rappelé à M. Balanant qu'il ne pouvait pas brandir une affiche ou une tablette dans l'hémicycle.

**M. Erwan Balanant.** Je m'en excuse, madame la présidente. Je voulais rendre service à mes collègues.

#### Article 1<sup>er</sup> (suite)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n°491.  
(Il est procédé au scrutin.)

**Mme la présidente.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	109
Nombre de suffrages exprimés .....	98
Majorité absolue .....	50
Pour l'adoption .....	26
contre .....	72

(L'amendement n° 491 n'est pas adopté.)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n°937.  
(Il est procédé au scrutin.)

**Mme la présidente.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	110
Nombre de suffrages exprimés .....	101
Majorité absolue .....	51
Pour l'adoption .....	25
contre .....	76

(L'amendement n° 937 n'est pas adopté.)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Morel-À-L'Huissier, pour soutenir l'amendement n° 551 rectifié.

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Il vise à construire, d'ici à 2022, vingt structures d'accompagnement vers la sortie, pour un total de 3 000 places. Cet objectif s'inscrit dans la continuité des ambitions du plan pénitentiaire que vous avez présenté, madame la garde des sceaux, le 12 septembre 2018, en conseil des ministres, lequel prévoit de créer 2 000 places dans des nouvelles structures d'accompagnement vers la sortie, ainsi que des conclusions du rapport

parlementaire sur la détention présenté le 21 mars 2018 par Yaël Braun-Pivet, lequel préconise la construction de dix-huit centres pénitentiaires de réinsertion de 150 places maximum chacun, soit 2 700 places.

Nous sommes en effet très favorables à votre projet de création de SAS, qui permettront de préparer la sortie de prison en évitant les sorties sèches. Ce dispositif place la France dans une démarche innovante, à l'instar de ce qui se fait à l'étranger, où 20 % des détenus se retrouvent dans des centres adaptés. Cet amendement vient ainsi conforter votre orientation et apporter une nouvelle réponse.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Je laisserai Mme la garde des sceaux répondre de façon précise sur la construction des SAS, mais je précise que la commission des lois a adopté un amendement à l'article 1<sup>er</sup> ter, déposé par sa présidente, Yaël Braun-Pivet, prévoyant la remise d'un rapport annuel du Gouvernement sur l'état d'avancement du programme de construction des SAS et sur l'évaluation de leur fonctionnement. Cette disposition me semble répondre partiellement à votre demande, monsieur Morel-À-L'Huissier. C'est pourquoi je vous prie de retirer votre amendement, sans quoi l'avis sera défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Monsieur Morel-À-L'Huissier, le programme immobilier pénitentiaire dont les moyens seront sanctuarisés par le projet de loi que vous voterez – en tout cas je l'espère – prévoit la création de seize nouvelles structures d'accompagnement vers la sortie. Il s'agit déjà d'un premier élément de réponse aux questions que vous posez. Ces seize SAS permettront de disposer, d'ici à 2022, de 2 000 places supplémentaires dans des structures qui seront construites tantôt en centre-ville, comme à Orléans, tantôt en agglomération, comme au Mans. Ces structures répondront à une conception nouvelle : elles permettront vraiment un régime de détention adapté à une préparation à la sortie avec une progressivité entre le dedans et le dehors, pour que le détenu puisse bénéficier d'une meilleure réadaptation. En plus de ces seize structures nouvelles d'accompagnement vers la sortie, la restructuration en SAS de huit structures déjà existantes a été engagée. Elle a par exemple permis de disposer d'un SAS à Marseille – j'ai eu récemment l'occasion de le visiter, je crois vous l'avoir déjà dit. D'autres travaux suivront dès 2019.

L'augmentation de près de 50 % que vous soutenez sera donc en grande partie satisfaite. Plutôt que d'émettre un avis défavorable, je me permets de vous demander de retirer votre amendement. En effet, tel qu'il est libellé, il viendrait obérer les capacités de construction d'autres types de places de prison supplémentaires, plus sécurisées, dont nous avons également besoin pour garantir le panel d'établissements auquel je faisais allusion tout à l'heure.

Certains d'entre vous, notamment M. Jumel, nous ont demandé de fournir des éléments particuliers. Comme cela leur a été fait observer, depuis le 18 octobre dernier, une carte des futurs établissements pénitentiaires a été mise en ligne. Elle indique des localisations qui correspondent à des villes ou bien à des départements – c'est le cas, par exemple, lorsque nous avons encore une incertitude sur le terrain, mais il s'agit de données qui concernent l'après 2022, et nous aurons des certitudes à ce sujet auparavant. La carte précise aussi la nature de l'établissement qui sera construit et

le nombre de places qu'il offrira. Il me semble en conséquence qu'à ce stade, vous disposez des premiers éléments qui correspondent aux renseignements que vous demandiez.

Par ailleurs, monsieur Lagarde, dans le cas d'une loi de programmation, chaque année, nous remettons au Parlement un rapport d'exécution dans lequel vous trouverez un état d'avancement des constructions pénitentiaire sur lesquelles je me suis engagée.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Je tiens à saluer l'amendement en discussion, qui ouvre une perspective de construction de structures intéressante. Cette catégorie existe déjà, en réalité – ce sont aujourd'hui les quartiers de préparation à la sortie –, mais on a habilement changé son nom. De toute façon, la dénomination n'a aucune importance, l'essentiel étant de développer ces structures pour assurer un meilleur maillage du territoire. En effet, je suis plutôt partisan de les voir remplacer les places de prisons actuelles pour une bonne maîtrise des finances publiques.

Notre collègue Ciotti expliquait à l'instant que la délinquance et le crime explosent dans le pays et qu'il n'y a pas assez d'incarcérations. Mais il semblait plutôt préconiser l'encellulement individuel dans les centres de détention et les maisons centrales, c'est-à-dire où il n'y a actuellement pas de problèmes, ceux-ci apparaissant davantage dans les maisons d'arrêt. D'ailleurs, la délinquance n'augmente pas – elle tend même à baisser pour certains types de délits –, et pourtant on incarcère de plus en plus. C'est bien qu'il y a un problème, même plusieurs. Je vous ai parlé de celui de la détention provisoire, mais il y en a un autre : celui de l'échelle des peines et du code pénal lui-même. Les députés n'ont cessé – mais comme je viens d'être élu, je ne m'inclus pas dans le lot – d'augmenter les peines : tel délit est devenu passible de deux ans de prison au lieu d'un an, tel autre de cinq ans au lieu de trois ans, etc. Après, on s'étonne qu'il y ait trop de gens en prison ! Oui, mes chers collègues : il y a trop de gens en prison parce que, dans bien des cas, on incarcère pour rien !

Nous devons donc mener une réflexion sur les peines et incarcérer le moins possible. C'est un enjeu pour la bonne gestion des deniers publics. Je m'adresse là aux députés des deux droites en présence, pour faire vibrer leur corde libérale : l'incarcération coûte cher ; alors faites des économies, mettez le paquet sur le milieu ouvert ! Et – je m'adresse maintenant à la droite plus à droite –...

**M. Paul Molac.** De toute façon, sur votre gauche, il n'y a personne ! (*Sourires.*)

**M. Ugo Bernalicis.** ...il s'agit aussi d'une question d'efficacité : il y aura moins de délinquance avec ce système, grâce à une meilleure prévention de la récidive.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Madame la garde des sceaux, j'ai bien entendu votre réponse. En effet, toute loi de programmation donne lieu à un rapport d'exécution annuel. Cependant, ne croyez-vous pas, y compris pour vous-même et pour l'efficacité de ce que vous cherchez à faire avec votre administration, qu'être aiguillonné par des représentants du Parlement qui suivraient le dossier, semestre après semestre, pour savoir pourquoi tel appel d'offres a échoué, pourquoi on a une difficulté avec tel terrain,

pourquoi une réglementation environnementale retarde tel chantier, vous aiderait à bousculer et à motiver les administrations ?

À cet effet, vous auriez besoin de l'aide de la présidente de la commission des lois. J'insiste sur le fait que ce serait une nouvelle façon de travailler pour le Parlement que de venir au moins en appui des chiffres que vous avez fixés afin que nous sortions des débats abscons et que les choses deviennent efficaces – sachant que l'objectif global est partagé, même si le quantum ne l'est pas tout à fait.

Nous avons besoin de places de prison supplémentaires, nous l'avons dit, mais nous avons aussi besoin, comme l'a relevé Pierre Morel-À-L'Huissier, d'augmenter considérablement le nombre de SAS – puisque vous les appelez ainsi –, qui permettent de préparer la sortie. Je vous donnerai deux chiffres : en Europe, en moyenne, 20 % des personnes condamnées à des peines carcérales bénéficient d'un dispositif de ce type ; en France, seulement 1 %. Il est donc évident que nous ne sommes pas à la hauteur de l'enjeu. Ce que vous proposez est un début, mais ce n'est pas suffisant.

L'amendement n° 551 rectifié ne me paraît pas si irréaliste que cela, puisque nous proposons de créer des structures légères, faciles à mettre en place, en complément des prisons au sens strict. Cet effort me semble donc nécessaire.

Qu'il s'agisse des établissements carcéraux classiques ou des SAS, nous souhaitons qu'un suivi soit assuré en commission, lequel pourrait donner lieu à un débat, au moins une fois par an, afin que nous sachions enfin ce qui se passe réellement dans notre pays en la matière. Je le répète, cela ne doit pas être des paroles en l'air, car une telle inaction bloque la chaîne pénale, empêche les magistrats de faire leur travail et pénalise les Français, qui, lorsqu'ils sont victimes, voient bien que les actes dont ils ont souffert n'ont pas nécessairement valu de conséquences à leurs auteurs.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**Mme Yaël Braun-Pivet,** *présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Monsieur Lagarde, lors de l'examen en commission, j'ai justement déposé un amendement à l'article 1<sup>er</sup> ter, qui a été adopté, aux termes duquel le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport évaluant le déploiement de ces structures nouvelles, les SAS. Nous pourrions ainsi voir si la trajectoire indiquée par Mme la garde des sceaux dans l'hémicycle aussi bien que dans le plan pénitentiaire sera suivie. Ce rapport devra également évaluer la pertinence du dispositif, afin que nous puissions juger si ces nouvelles structures répondent aux objectifs que nous leur assignons en matière de réinsertion et de responsabilisation des détenus. Nous pourrions ainsi, s'il le faut, modifier leur contenu ou leurs objectifs en fonction de ce qui aura été constaté lors de leur déploiement.

Je suis tout à fait d'accord avec vous : les parlementaires doivent être en mesure de suivre annuellement le déploiement de ces structures. C'était le sens de l'amendement à l'article 1<sup>er</sup> ter, qui a bien évidemment reçu un avis favorable du Gouvernement, lequel s'associe à la volonté du Parlement d'évaluer constamment ces mesures.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Morel-À-L'Huissier.



**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Je salue le travail qui a été effectué et les orientations prises par Mme la garde des sceaux, d'autant que son administration, il y a quelques mois, je m'en souviens, s'était montrée assez retorse pour empêcher l'évolution de ces structures adaptées. Néanmoins, compte tenu de l'importance de cette question, que Jean-Christophe Lagarde a rappelée, je maintiens l'amendement.

*(L'amendement n° 551 rectifié n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n° 389.

**M. Ugo Bernalicis.** Par cet amendement, nous proposons la création d'une agence de la probation, qui serait un service à compétence nationale. Pourquoi? Nous nous sommes interrogés à propos de la création de la structure qui a été rebaptisée Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice. Nous considérons qu'il ne faut pas opposer les mesures en faisant comme si les unes méritaient plus l'attention que les autres. C'est pourquoi nous proposons une véritable agence de la probation, recouvrant à la fois le TIG, l'insertion professionnelle et tout un ensemble d'autres dispositifs aujourd'hui laissés à l'écart alors qu'ils méritent d'être déployés, comme le placement à l'extérieur.

J'aurais personnellement préféré la création d'un comité interministériel, mais puisque la mode est aux agences, nous avons choisi de vous en proposer une. Cela ne change rien au fait que, dans bien des cas, il convient de coordonner de manière interministérielle des actions de prévention de la récidive et de réinsertion en phase avec la politique de l'administration pénitentiaire et donnant un sens à la peine.

Il est compliqué, pour certaines structures, notamment celles chargées du placement à l'extérieur, de trouver des interlocuteurs à la DIRECCTE – direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – afin de trouver un travail aux détenus, ou à l'ARS – agence régionale de santé – pour ce qui touche aux questions de santé. Elles ont des interlocuteurs dans l'administration pénitentiaire, ce qui est bien normal, mais il leur en faudrait au sein de chaque établissement. Ce manque de coordination des acteurs multiplie les problèmes et soumet les structures dont j'ai parlé à des injonctions paradoxales. D'un ministère à l'autre, les calendriers ne coïncident pas toujours; c'est à s'arracher les cheveux. Une véritable agence de la probation permettrait de synchroniser toutes ces mesures utiles, qui méritent d'être développées.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Vous savez que le texte comprend déjà un certain nombre de dispositions tendant à développer et à renforcer le système probatoire dans notre pays. De nouveaux instruments juridiques sont proposés: le repositionnement de l'emprisonnement dans l'échelle des peines, le développement des aménagements de peine, la fusion du sursis avec mise à l'épreuve et de la contrainte pénale. Des moyens humains sont aussi prévus, comme nous l'avons dit tout à l'heure: 1 500 emplois seront créés, soit une progression de 30 % des effectifs.

Je ne pense donc pas qu'il soit opportun, pour relayer cette ambition et cette volonté communes, de créer une agence de la probation autonome par rapport aux autres directions impliquées. Je pense même que cela risquerait d'être contre-productif. L'avis de la commission est donc défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Même avis.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Soyez prudente, madame la rapporteure, lorsque vous affirmez que notre proposition sont contre-productives, car on pourrait dire la même chose de l'Agence nationale du TIG que vous instituez. Il existe déjà, en effet, un bureau censé s'occuper de cela à la direction de l'administration pénitentiaire. Mais peut-être est-il sous-calibré, et je fais plus que le supposer, je l'affirme: en réalité, il est très sous-calibré. C'est donc en raison de la faiblesse du bureau au sein de l'administration pénitentiaire que vous proposez la création d'une agence du TIG.

Vous adoptez pour principe de mettre en avant le TIG, mais pourquoi uniquement ce dispositif? Puisqu'on ne cesse de dire que la probation est une boîte à outils, qu'il n'existe pas de mesure clé permettant de régler tous les cas, allez donc au bout de la logique et créez une agence de la probation!

Vous avez parlé des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. Je vous rappelle que les 1 500 postes qui sont censés être créés permettront seulement de maintenir le nombre de dossiers par conseiller à un niveau acceptable pour qu'ils puissent réellement accompagner les personnes placées sous main de justice. Telle est la réalité. Mais si vous voulez que des CPIP, voire des directeurs, puissent démarcher des partenaires pour ouvrir des postes de TIG ici ou là, il faudra faire un peu plus d'efforts. Or l'agence de la probation que nous proposons de créer, en tant que service autonome à compétence nationale doté de moyens propres, pourrait parfaitement remplir cette mission.

Ma proposition va donc beaucoup plus dans votre sens que vous ne l'imaginez. Vous donnez l'impression de vous arrêter au milieu du gué et peut-être même que vous brandissez les TIG comme un étendard pour mieux dissimuler que, sur le reste, vous ne faites pas grand-chose.

*(L'amendement n° 389 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Laetitia Avia, pour soutenir l'amendement n° 1466.

**Mme Laetitia Avia.** Amendement rédactionnel.

*(L'amendement n° 1466, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n° 392.

**M. Ugo Bernalicis.** Dans le même état d'esprit, nous proposons de créer une agence du travail pénitentiaire et de la formation pour l'emploi. Il s'agirait, selon la même logique, d'un service à compétence nationale, qui aurait pour mission: de définir une stratégie globale de l'emploi et de la formation dans l'objectif de favoriser les réinsertions et la prévention de la récidive des personnes détenues; de coordonner les relations du ministère de la justice avec l'ensemble de ses partenaires, ce qui est l'un des points difficiles; de centraliser et de diffuser les informations juridiques pertinentes sur la formation et l'emploi auprès des partenaires et des personnes détenues, en assurant notamment la promotion des structures de l'insertion par l'activité économique en détention; d'assurer la fonction de gestionnaire et d'employeur des personnes détenues dans tous les établissements pénitentiaires en France; de définir le droit du travail

pénitentiaire spécial applicable dans les établissements pénitentiaires en France; d'élaborer chaque année un rapport d'activité, comme le font la plupart des agences.

Nous devons être attentifs au travail pénitentiaire. Son développement est entravé par les difficultés que connaissent un certain nombre d'établissements: parfois les locaux ne sont pas adaptés, parfois le chef d'établissement a du mal à s'occuper des relations les prestataires, à faire venir les entreprises extérieures. Cela leur demande une grande implication, alors qu'ils manquent déjà de moyens pour la gestion quotidienne. La création d'une administration support permettrait de les décharger de cette tâche et de développer vraiment le travail en détention.

Personne ne devrait s'y opposer, même sur les bancs de la droite. C'est une nécessité non seulement pour que les détenus puissent cantiner, mais surtout pour qu'ils disposent de moyens pour payer les réparations aux parties civiles.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Les objectifs de votre amendement seront atteints par la création de l'Agence nationale du TIG et de l'insertion professionnelle que vous avez vous-même évoquée, qui, compte tenu de son périmètre, recouvrira les différentes problématiques dont vous avez fait état.

Si j'ai qualifié il y a quelques instants l'amendement n° 389 de contreproductif, c'est parce qu'il visait – comme cet amendement-ci – à instituer une agence autonome. En matière de TIG, nous voulons dynamiser les différentes parties prenantes. Il s'agit, pour la justice, non pas de se focaliser sur elle-même mais d'entrer en interaction avec les entreprises et les autres parties prenantes. C'est par un travail collectif que les TIG seront mis en œuvre efficacement. Je pense donc que votre objectif est atteint.

En effet, nous avons choisi de favoriser le travail d'intérêt général. Didier Paris, corapporteur sur ce texte, a d'ailleurs remis un rapport au Premier ministre sur « les leviers permettant de dynamiser le travail d'intérêt général ». Il est donc vrai que ce texte valorise le TIG, et c'est une bonne chose. L'avis de la commission est donc défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Monsieur Bernalicis, je sollicite le retrait de votre amendement. En réalité, ce que vous souhaitez, nous allons le faire avec la création de l'Agence nationale du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle.

**M. Ugo Bernalicis.** Ce que nous proposons, c'est une agence du travail pénitentiaire! L'insertion professionnelle et le travail pénitentiaire, ce n'est pas la même chose!

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Il s'agit précisément d'un service à compétence nationale qui permettra à la fois de rechercher les travaux d'intérêt général, de développer le travail en détention et de suivre les liens avec les entreprises. Vous avez souligné, à juste titre, que cette dernière tâche suppose un investissement à temps plein: c'est pourquoi nous voulons créer l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle. Le décret sera signé dans les tout prochains jours et entrera en vigueur le 10 décembre prochain.

Il me semble par conséquent que nous avons assez d'éléments pour aller de l'avant sur les sujets que vous avez évoqués. C'est pourquoi je vous demande de retirer votre amendement, qui est déjà satisfait; à défaut de retrait, j'émettrais un avis défavorable.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Danièle Obono.

**Mme Danièle Obono.** Je crains que nous ne comprenions pas. Vous nous parlez d'une agence nationale dont vous avez étendu les attributions à l'insertion professionnelle mais qui s'intéressera à trois dispositifs différents par nature: le TIG, c'est une peine; la question est de savoir comment accompagner son exécution.

Par ailleurs, tout à l'heure, vous avez indiqué vouloir développer la diversité des peines. Or, à présent, Mme la rapporteure nous informe que vous entendez valoriser une forme particulière: le TIG. Il y a là une contradiction.

Quoi qu'il en soit, il s'agit d'une peine à exécuter; l'insertion professionnelle, c'est encore autre chose, le travail en détention aussi. Cette structure s'occupera donc de trois dispositifs différents qui ne s'adressent pas au même public. Vous voyez bien qu'en mélangeant ainsi les dispositifs, vous ne vous donnez pas les moyens d'aller au fond du problème, auquel nous proposons de répondre avec une agence de la probation. Ou alors, si vous ne voulez pas multiplier les agences, donnez donc aux services actuellement chargés de l'accompagnement les moyens de faire leur travail!

Vous faites du TIG un produit d'appel, en quelque sorte, mais, derrière cette façade, vous ne répondez pas au problème de l'insertion professionnelle, qui suppose la formation, ni à celui du travail en détention. C'est bien dommage. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*) Les TIG ont une utilité, mais il faut mener une politique globale visant à favoriser les alternatives à l'incarcération et le travail en détention; sans cela, vous ne ferez même pas la moitié du chemin. Voilà pourquoi nous maintenons cet amendement.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** L'amendement défendu par M. Bernalicis renvoie à un problème d'organisation.

Madame la garde des sceaux, si je puis me permettre de vous donner un conseil, il serait souhaitable de missionner un parlementaire pour qu'il aille voir comment ça se passe pour le travail d'intérêt général, parce que votre administration ne saura pas le faire. Mon expérience de maire m'a appris – mais c'est vrai pour n'importe quel responsable, chef d'entreprise compris, prêt à accueillir ce qu'on appelle des « tigestes » – qu'en fonction du magistrat que l'on a en face de soi, la réaction n'est pas la même. Il n'y a pas de ligne directrice. Prenons un exemple simple: imaginons que l'on veuille savoir quelle est la nature du délit commis. Pour ma part, pendant cinq ou six ans, j'ai eu face à moi des magistrats qui me répondaient: « Non, c'est secret », ce qui est absurde puisque les condamnations sont publiques; de surcroît, le maire étant un officier de police judiciaire, on pourrait considérer qu'il a le droit d'être informé – d'ailleurs, on vient enfin de le décider en matière de terrorisme. Du coup, on n'avait pas recours au travail d'intérêt général. Et puis un jour, un magistrat plus intelligent que les autres a décidé de nous donner l'information. Conséquence: on a recouru au travail d'intérêt général. Plus tard, un magistrat moins intelligent est revenu en arrière...

Je suis convaincu, madame la garde des sceaux, que le développement du TIG passe moins par un changement d'organisation que par une évaluation de la façon dont ça se passe sur le terrain. Vous devriez missionner à cet effet quelqu'un qui ne soit pas de l'administration – sinon, il aura quelques difficultés à obtenir la vérité!

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Monsieur le député Lagarde, j'entends parfaitement votre argumentation. Vous avez mille fois raison. Votre collègue Didier Paris a d'ailleurs travaillé pendant six mois avec un chef d'entreprise, M. David Layani, pour me remettre un rapport sur les leviers permettant de dynamiser le travail d'intérêt général. C'est sur la base des préconisations de ce rapport, préconisations à la fois extrêmement fouillées et fondées sur le réel – M. le député ayant rencontré de nombreux magistrats et chefs d'entreprise –, que certaines dispositions ont été prises. Il nous appartiendra bien évidemment d'en assurer le suivi; j'y serai, personnellement, extrêmement attentive. Nous aurons l'occasion, au moment de l'examen des articles qui portent sur le TIG, de revenir sur le sujet.

*(L'amendement n° 392 n'est pas adopté.)*

*(L'article 1<sup>er</sup>, amendé, est adopté.)*

#### Article 1<sup>er</sup> bis

*La commission a supprimé l'article 1<sup>er</sup> bis.*

**M. Philippe Gosselin.** Cet article porte sur les conciliateurs de justice, dont le rôle a été renforcé par la loi de 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, et l'est encore dans le présent projet de loi. Le groupe Les Républicains n'y voit aucune difficulté, à condition que tout cela soit organisé en bonne intelligence.

Ces conciliateurs sont souvent des retraités, qui ont envie de mettre leurs compétences au service de la justice. Nous proposons de rétablir ce que les sénateurs avaient, dans leur grande sagesse, adopté, c'est-à-dire la programmation d'une progression du nombre de ces conciliateurs, de 2 520 en 2019 à 3 420 en 2022.

Nous souhaitons aussi profiter de cet amendement pour appeler l'attention du ministère – puisque cela relève de la partie réglementaire – sur le statut et les frais, notamment kilométriques, des conciliateurs de justice. Il conviendrait de leur assurer, non pas une indemnisation équivalant à un salaire, les conciliateurs ne formulant aucune demande en la matière, mais un meilleur accompagnement matériel dans leurs missions. Les conciliateurs ne demandent pas l'aumône; c'est simplement que leur statut actuel est plutôt indigent.

Il s'agit donc à la fois d'une demande, via l'amendement, d'une augmentation du nombre des conciliateurs de justice et d'une adresse au pouvoir exécutif pour qu'il s'intéresse davantage à leur statut et à leurs difficultés pratiques.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n° 32.

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement est quasi identique au précédent. Eu égard au caractère payant des modes alternatifs de règlement des litiges autres que la conciliation, à

savoir la médiation et la procédure participative, il convient de garantir que la conciliation, qui est la seule procédure gratuite, ne devienne pas le mode alternatif de règlement des litiges du pauvre avant tout accès au juge, autrement dit une procédure embouteillée. Il semble au groupe La France insoumise que l'article 1<sup>er</sup> bis introduit par le Sénat permettrait de régler cette question et c'est pourquoi nous proposons son rétablissement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Il est certain que les conciliateurs de justice sont des acteurs indispensables et essentiels au service public de la justice et au règlement amiable des litiges. Sur ce point, je partage pleinement votre opinion, mes chers collègues.

Je ne répondrai pas à votre interpellation, monsieur Gosselin, car ce n'est pas mon rôle. S'agissant du fond, à savoir la programmation de la progression du nombre de conciliateurs, nous en avons déjà discuté en commission. Il s'agit d'une fonction bénévole; il paraîtrait quelque peu « exotique » de programmer le recrutement de bénévoles! L'avis de la commission est donc défavorable sur les deux amendements.

**M. Philippe Gosselin.** Il faut se donner des objectifs!

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Monsieur Gosselin, madame Obono, je partage avec vous l'objectif d'augmenter le nombre de conciliateurs de justice. J'avais précisé en commission des lois qu'il y en a actuellement 2 229, et nous envisageons d'atteindre le chiffre de 2 400 au 31 décembre 2019. Plusieurs mesures ont été prises afin de rendre cette fonction plus attractive: le doublement de l'indemnité forfaitaire, passée de 464 euros à 928 euros – ce qui reste peu élevé, je vous l'accorde; un assouplissement des conditions de prise en charge des frais de déplacement; une amélioration de la formation. Parallèlement, des campagnes de publicité étaient lancées pour favoriser le recrutement, corrélativement à un assouplissement des conditions de celui-ci.

Si nous voulons tout faire pour recruter plus de conciliateurs, je ne souhaite pas pour autant fixer des conditions numériques en termes d'effectifs, puisqu'il s'agit de personnes bénévoles et qu'il est bien plus difficile d'en garantir un nombre déterminé que s'il s'agissait de titulaires. C'est la raison pour laquelle j'émettrai un avis défavorable sur les deux amendements. Nous partageons néanmoins la même volonté, hors le chiffre garanti.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Arnaud Viala.

**M. Arnaud Viala.** Madame la garde des sceaux, l'esprit du présent projet de loi repose en grande partie, dans ses premiers articles, sur votre volonté d'accroître la médiation et la conciliation, ce à quoi nous sommes favorables. Ce qui vous est demandé ici, c'est de donner corps à cette volonté. De deux choses l'une: soit, sur la forme, il s'agit d'une obstruction de la majorité vis-à-vis des oppositions, vu que quand nous déposons des amendements ayant un impact budgétaire, on nous oppose l'article 40 de la Constitution ou l'absence de gage, et que quand ils n'en ont aucun, comme c'est le cas ici, on nous répond qu'il est impossible de prendre de tels engagements, ce qui est assez étonnant; soit, sur le fond, il y a un réel doute du Gouvernement quant

à la possibilité d'augmenter le nombre de conciliateurs, donc de développer la conciliation : dans ce cas, pourquoi l'inscrire dans le texte ?

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** La réaction de la commission et du Gouvernement pose question : si l'on veut favoriser la conciliation, qui est aujourd'hui le seul mode alternatif gratuit, et que l'on nous répond que l'objectif de passer à 3 420 conciliateurs en 2022 serait trop compliqué à atteindre parce que ces conciliateurs sont des bénévoles, cela veut dire, concrètement, qu'il n'y en aura pas assez pour que cette procédure gratuite soit accessible au justiciable dans des délais acceptables, et que les uns, ceux qui en ont les moyens, se tourneront vers une solution payante, tandis que les autres, ceux qui n'ont pas le sou, attendront. Vous ne faites ainsi que déplacer le problème : si la justice est trop lente, ce ne sera plus à cause du juge mais à cause du conciliateur. Tout cela est ridicule !

Il faut se fixer des objectifs. Si le problème provient du bénévolat, créons donc un service public de la conciliation. En tout cas, mettons les moyens au diapason des objectifs fixés.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Cécile Untermaier.

**Mme Cécile Untermaier.** Madame la garde des sceaux, pour ma part, j'ai découvert dans ma circonscription le travail du conciliateur. J'ai la chance d'avoir deux conciliateurs d'une très grande qualité, qui traitent 400 à 500 affaires par an, avec 75 % de réussite. C'est toutefois une exception dans le département. Nous travaillons, avec la présidente du tribunal, à en trouver d'autres, sachant qu'il s'agit de personnes retraitées, souvent âgées, qui finissent par avoir des difficultés à assumer cette tâche.

Il convient de souligner, comme l'ont fait mes collègues précédemment, que la conciliation est une procédure gratuite et simplifiée, et qui est recherchée lorsque le conciliateur bénéficie d'une formation. Si, comme le prévoit le texte, on veut la consacrer, il faut impérativement organiser une formation, prévoir un contrôle – les conciliateurs eux-mêmes le demandent – et, je rejoins là M. Gosselin, fixer des indemnités qui soient à la hauteur de la tâche demandée. Je propose, madame la garde des sceaux, de vous transmettre, dans un esprit constructif, les éléments constitutifs d'un statut de portée réglementaire qui me paraît de nature à régler ces problèmes. Il y a là en effet un réel enjeu, puisque l'accès au juge ne se fera qu'après le passage devant le conciliateur. Nous, législateurs, avons par conséquent une responsabilité importante : nous devons nous assurer que les conciliateurs seront en nombre suffisant et qu'ils satisferont aux exigences qui leur incomberont.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la rapporteure.

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Pour répondre à notre collègue Viala, je précise qu'il s'agit là de rédiger une loi de programmation, et non un recueil de déclarations d'intention. Chaque disposition adoptée, en matière budgétaire comme en matière de recrutement, fera chaque année l'objet d'un vote dans le cadre du projet de loi de finances et devra être appliquée. Il ne s'agit pas seulement de fixer de grands objectifs, il s'agit de programmer des moyens humains et financiers pour notre justice jusqu'à la fin du quinquennat.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Si je souhaite m'exprimer à nouveau, c'est que le sujet est important, le nombre des interventions en témoignent. Je voudrais préciser trois choses.

S'agissant de la volonté du Gouvernement de développer le recrutement des conciliateurs de justice, je tiens à rappeler qu'ils étaient au nombre de 1 958 fin 2016 et qu'ils seront 2 400 dans un an. On voit bien que nous sommes parfaitement dans l'optique d'accroître leur nombre.

**M. Ugo Bernalicis.** En ce cas, soyez favorable aux amendements !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** En revanche, je ne souhaite pas fixer un nombre a priori car il ne s'agit pas de postes statutaires, à l'instar des postes de fonctionnaire, en l'espèce de magistrat ou de surveillant pénitentiaire ; il s'agit de personnels bénévoles. Il est donc très difficile pour moi de m'engager à en recruter un nombre déterminé d'ici à un an.

**Mme Cécile Untermaier.** Ce n'est pas la question !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Si : c'est qui est proposé par l'intermédiaire des amendements, et c'est pourquoi j'ai émis sur eux un avis défavorable.

Enfin, ce qui fait problème, c'est moins le nombre des conciliateurs de justice que l'inégalité de leur répartition sur le territoire. Il existe en effet des cours d'appel où ils sont nombreux – c'est le cas à Aix-en-Provence, où l'on en compte plus de 150 – et d'autres où ils sont rares, comme à Limoges, où ils ne sont que 15.

Ce sont bien à des actions ponctuelles et ciblées d'information, de recrutement et de formation que nous nous engageons, et c'est ce qui me semble essentiel.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Sébastien Jumel.

**M. Sébastien Jumel.** Madame la garde des sceaux, vous m'avez devancé : si l'objectif de développer la conciliation fait consensus, il implique de fixer à la fois des objectifs quantitatifs, les moyens nécessaires, en matière de formation et d'indemnité, pour les atteindre, et aussi des objectifs en matière d'aménagement du territoire. À défaut, le risque serait grand de voir votre réforme développer l'inégalité territoriale et, au bout du compte, l'inégalité tout court.

Il ne serait donc pas à mon sens incohérent de se fixer des objectifs quantitatifs, qui traduiraient une ambition et une volonté politique. Cela vous permettrait, ensuite, de veiller à la juste répartition territoriale, par cour d'appel, des conciliateurs. Dans le cas contraire, on ne comprendrait pas pourquoi vous affichez, au cœur de votre projet de loi, la volonté de recourir aux modes alternatifs de règlement des contentieux que sont la conciliation, la médiation et les procédures participatives, dans l'objectif de désengorger les tribunaux.

**M. Ugo Bernalicis.** Ou l'on ne comprend que trop bien...

**M. Sébastien Jumel.** À moins en effet – critique fondamentale que j'ai déjà formulée à l'encontre de ce projet de loi – que vous ne soyez chargée de graver dans le marbre la gestion de la pénurie, en dissuadant d'accéder au droit, par divers obstacles, un certain nombre de justiciables, notamment les plus fragiles d'entre eux, soit parce qu'ils en sont éloignés, soit parce qu'ils n'ont pas accès au numérique, soit parce qu'ils cumulent tous les handicaps. Cela reviendrait, au bout du compte, à instaurer une justice à plusieurs vitesses.

Si tel n'est pas le cas, vous devriez partager les objectifs des amendements présentés. (*M. Ugo Bernalicis et M. David Habib applaudissent.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean Terlier.

**M. Jean Terlier.** Monsieur Jumel, si notre ambition est bien de recruter un plus grand nombre de conciliateurs, une difficulté technique, et plus précisément juridique, nous empêche précisément de graver dans le marbre cet objectif, c'est-à-dire d'inscrire dans la loi un nombre précis de postes, puisque ceux-ci ont vocation à être occupés par des bénévoles.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Est-ce vraiment une difficulté ?

**M. Jean Terlier.** Monsieur Bernalicis, le présent projet de loi porte haut les modes alternatifs de règlement des litiges. La conciliation en est une, mais il y a aussi la médiation et les procédures participatives.

**M. Ugo Bernalicis.** Qui sont payantes !

**M. Jean Terlier.** S'agissant des indemnités, la question a d'ores et déjà été envisagée. Les conciliateurs disposent d'une indemnité dite « de menues dépenses », qui peut représenter jusqu'à 928 euros par an et qui couvre notamment les frais de secrétariat, de téléphone et de documentation. À cela s'ajoute l'éventuelle indemnisation des frais de déplacement, lesquels sont donc bien pris en compte, monsieur Gosselin.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Gosselin.

**M. Philippe Gosselin.** Nous ne vous faisons pas de procès d'intention, madame la garde des sceaux : nous pensons sincèrement que nous partageons le même objectif. Mais, dans ce cas, ne pourrions-nous pas, non pas graver celui-ci dans le marbre,...

**M. Sébastien Jumel.** Mais dans le bois de la justice ? (*Sourires.*)

**M. Philippe Gosselin.** ...puisque tous les ans aura lieu l'examen des moyens budgétaires à inscrire en regard, mais au moins nous donner les moyens de l'atteindre ? Cela illustrerait l'adage selon lequel un bon arrangement vaut mieux qu'un mauvais procès. Si l'on veut développer les modes alternatifs de règlement des litiges, tels que la médiation ou la conciliation, il faut s'en donner les moyens.

De surcroît, il ne suffit pas d'inscrire dans la loi des objectifs de création de postes budgétaires pour que ceux-ci deviennent une réalité.

**M. Ugo Bernalicis.** Ça se saurait !

**M. Philippe Gosselin.** Si je voulais faire de la polémique, je dirais qu'il ne suffit pas par exemple d'inscrire dans la loi que l'on construira 7 000 places de prison pour que ces places soient effectivement disponibles en 2022 – mais j'admets que je suis un peu taquin et mauvais garçon en disant cela. (*Exclamations sur les bancs des groupes SOC, FI et GDR.*)

**M. Sébastien Jumel.** C'est l'expérience qui parle !

**M. Philippe Gosselin.** Tout cela pour dire qu'il serait tout à fait possible d'inscrire dans la loi de tels objectifs, ne serait-ce que pour veiller à ce qu'ils se réalisent et s'imposent – car c'est tout l'intérêt de la loi – d'assurer la publicité et la promotion de ces fonctions, afin qu'elles soient réparties de manière équilibrée sur l'ensemble du territoire national, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Dans certaines cours d'appel en effet,

les conciliateurs de justice sont beaucoup moins nombreux que dans d'autres. En outre, dans les années qui viennent, plusieurs d'entre eux, ayant dépassé un certain âge, et bien que leurs compétences demeurent intactes, vont partir définitivement en retraite. Il faut donc assurer le renouvellement du vivier et, au-delà, son élargissement. C'est pourquoi il n'y a à mon sens aucun risque – en tout cas pas celui de rendre la loi « bavarde », reproche qui nous est souvent adressé – à adopter ces amendements et à inscrire dans la loi un objectif que, manifestement, nous partageons tous. Alors, chiche ! Faisons-le ! Pour une fois, faites-vous plaisir, chers collègues !

**Mme la présidente.** La parole est à M. David Habib.

**M. David Habib.** Madame la garde des sceaux, nous nous trouvons au cœur des difficultés que soulève le projet de loi. Il s'agit d'un texte de programmation ; il est donc normal que l'on veuille anticiper un certain nombre d'inscriptions budgétaires qui, dans les années à venir, alimenteront nos débats au moment de l'examen des textes budgétaires.

**M. Philippe Gosselin.** Oui, c'est parfaitement normal !

**M. David Habib.** En outre, comme l'a dit M. Jumel à l'instant, il est nécessaire que le maillage territorial soit convenable. Il faut donc que la répartition des postes par cour d'appel soit claire et pertinente. Nous traitons d'un sujet qui fait l'objet d'un affichage politique et qui mériterait, comme Philippe Gosselin l'a suggéré, d'être connu de l'ensemble des acteurs du monde judiciaire et, plus largement, de l'ensemble de la société française.

Je ne comprends pas cette fausse pudeur qui consiste à éviter de fixer des chiffres précis – comme si, en effet, ce projet de loi n'avait qu'une vocation, celle d'ouvrir des portes pour que, dans les années à venir, d'autres décisions puissent être annoncées au pays et d'autres renoncements intervenir dans la sphère judiciaire.

Voilà pourquoi le groupe Socialistes et apparentés soutiendra l'initiative de M. Gosselin.

**M. Ugo Bernalicis.** Et la nôtre aussi ? (*Sourires.*)

(*Les amendements n° 837 et 32, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.*)

#### Article 1<sup>er</sup> ter

**Mme la présidente.** Plusieurs orateurs sont inscrits sur l'article 1<sup>er</sup> ter.

La parole est d'abord à M. Jean Lassalle.

**M. Jean Lassalle.** Tout d'abord, je voudrais dire que, s'agissant des conciliateurs de justice, je partage totalement le point de vue de Mme Untermaier, de M. Gosselin et de M. David Habib.

**M. Ugo Bernalicis.** Et le nôtre ? (*Sourires.*)

**M. Jean Lassalle.** Les conciliateurs font un bien fou et ne coûtent pas cher. Pourquoi ergoter à leur sujet ? Je me demande pourquoi, quand quelque chose marche, on n'essaie pas de l'amplifier.

Madame la garde des sceaux, je vais participer, pour la quatrième fois, à un merveilleux débat sur la justice. Nul doute que vous vous donniez du mal ; vous êtes travailleuse, intelligente...

**M. Thibault Bazin.** Belle ? (*Sourires.*)

**M. Jean Lassalle.** ...et vous voulez trouver une solution. Pourtant, comme tous vos prédécesseurs, hommes et femmes, vous allez vous planter.

**M. Philippe Gosselin.** Ça commençait pourtant bien !

**M. Jean Lassalle.** Pourquoi ? Parce que nous n'arrivons pas à créer du consensus dans ce pays. Dès le départ, on s'y prend mal. Comment un président qui a été élu jeune et frais...

**M. Jean-Paul Lecoq.** Il est déjà tout flétri !

**M. Jean Lassalle.** ...et qui n'avait encore presque rien fait dans sa vie a-t-il pu, en dix-huit mois, perdre tout le crédit qu'il avait ?

**M. Pierre Dharréville.** C'est parce qu'il fait une mauvaise politique !

**M. Jean Lassalle.** Il faudrait, malgré tout, que nous arrivions à nous en sortir. La justice est un grand révélateur de notre temps – comme elle l'a été en tout temps –, en particulier pour ce qui concerne la France et son mal-être. Pourquoi ne pas la décréter grande cause nationale ? Nous nous accorderions tous, une fois pour toutes, à réaliser un minimum de choses. Je pense que ce serait bien.

**Mme la présidente.** Je vous remercie de conclure, cher collègue.

**M. Jean Lassalle.** Toutefois, il est difficile de réaliser des choses sans argent. Sans biscuit, on ne peut rien faire – mais, puisque Mme la présidente est toujours intransigeante avec moi (*Sourires*), je l'expliquerai une autre fois. (*Applaudissements sur quelques bancs des groupes LR et SOC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Il convient de signaler aux collègues qui n'ont pas assisté à l'examen du texte en commission que le projet de loi prévoit que le Gouvernement présente des rapports au Parlement. J'ai pourtant souvenir d'une pratique consistant à rejeter par principe toutes les demandes de rapport au Gouvernement, quelles qu'elles soient.

Je prends donc acte du fait que c'est une possibilité qui nous est offerte. J'espère toutefois qu'elle ne sera pas circonscrite uniquement à quelques sujets qui font plaisir au Gouvernement, mais qu'elle concernera les sujets intéressant la représentation nationale tout entière.

**Mme la présidente.** Nous en venons aux amendements à l'article.

L'amendement n° 1568 rectifié est repris par la commission.

La parole est à Mme la rapporteure, pour le soutenir.

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** J'ai souhaité reprendre cet amendement, car il a été cosigné par de nombreux collègues d'outre-mer, dans une démarche transpartisane. Il vise à ce que le rapport sur l'exécution de la loi de programmation et de réforme comporte une évaluation spécifique de la mise en œuvre effective des orientations et des moyens financiers au sein des territoires d'outre-mer.

Cet amendement illustre la nécessité, soulignée par la garde des sceaux, de reconnaître ces territoires comme prioritaires au titre du programme national de construction de places de prison qui a été annoncé par le Président de la République. Son adoption permettrait d'indiquer que les objectifs du projet de loi de programmation, tels que l'augmentation des capacités nettes du parc pénitentiaire, l'amélioration de la prise en charge sanitaire et psychologique des détenus ou le meilleur accompagnement des victimes, concernent pleinement l'outre-mer.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Favorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Je pense qu'il s'agit de l'amendement dont on m'a parlé tout à l'heure quand on m'a répondu que ce que nous proposons d'inscrire en annexe n'était pas satisfaisant. Désolé de vous le dire, mais les deux amendements ne sont absolument pas de même nature. Il n'y a pas besoin de faire un rapport sur les moyens mis en œuvre dans l'outre-mer : les informations sont déjà connues.

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Le rapport annexé ne sert donc à rien ?

**M. Ugo Bernalicis.** Mme la garde des sceaux nous les a d'ailleurs données tout à l'heure, s'agissant des aménagements de peine.

Il est temps de passer à l'action. L'amendement n° 376 que nous proposons, qui portait sur le rapport annexé et visait à engager le Gouvernement à garantir une égalité réelle entre la France métropolitaine et l'outre-mer, notamment en matière d'aménagements de peine, était plus ambitieux qu'une simple demande de rapport. Que démontrera celui-ci, sinon que les outre-mer accusent un retard dans ce domaine ?

Certes, on peut toujours se faire plaisir et adopter le présent amendement, mais je crains que cela ne fasse que différer les choses. Le constat est déjà établi, nous devrions agir.

(*L'amendement n° 1568 rectifié est adopté.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la rapporteure, pour soutenir l'amendement n° 1457.

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Il est rédactionnel.

(*L'amendement n° 1457, accepté par le Gouvernement, est adopté.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n° 565.

**Mme Danièle Obono.** À travers cet amendement, nous vous proposons de nous inspirer, en le généralisant à l'ensemble du territoire, d'un programme pénitentiaire espagnol, dit « des modules *de respeto* ».

Dans le cadre du plan national de prévention des violences de 2014 et du protocole relatif à l'évolution du métier de surveillant de 2013, des établissements pénitentiaires français se sont inspirés de ce modèle espagnol pour expérimenter des modules dits « de confiance ». Aujourd'hui, dix-huit prisons en ont créé et vingt établissements supplémentaires projettent d'en ouvrir d'ici 2020.

Le module de confiance s'inscrit parfaitement dans l'esprit du projet de loi, lequel vise à repenser la prison et à concilier, dans un objectif de réinsertion, peine adaptée et peine efficace.

Les bénéficiaires de ce modèle semblent nombreux. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté considèrerait ainsi, dans son avis du 12 décembre 2017, que ce dispositif est intéressant « en ce qu'il promeut l'autonomie des personnes et allège les contraintes sécuritaires ».

Cependant, cette expérience est aussi critiquée, notamment en raison d'un règlement drastique et du trop faible nombre de places proposées, qui conduit à altérer le consentement des détenus concernés, en les contraignant à accepter la méthode de la carotte et du bâton. On dénonce en outre un système de détention à deux vitesses, qui accentue les inégalités entre les détenus.

Tout en tenant compte de ces limites, nous considérons qu'il importe d'inclure l'évaluation de cette expérience dans le rapport sur l'exécution de la loi, afin de s'en inspirer pour généraliser un dispositif comparable à l'ensemble du territoire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FL.*)

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Cet amendement est extrêmement pertinent et un tel rapport serait particulièrement utile ; c'est d'ailleurs, mot pour mot, ce que prévoit le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> ter.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Avis défavorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Je ne veux pas être désagréable, mais il ne s'agit pas de la même chose.

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Si, mot pour mot !

**M. Ugo Bernalicis.** Relisez bien notre amendement : nous voulons faire de ces modules le « régime normal » de la détention, et non les déployer ou en accroître un peu plus le nombre. Comme en Espagne, il s'agit d'en faire la norme de la gestion de la détention.

Si ce mode de gestion fonctionne, s'il assure l'implication des détenus et des surveillants pénitentiaires, s'il favorise la vie en collectivité dans un état d'esprit voisin des conseils de détenus, alors l'évaluation aura pour objet d'examiner comment faire en sorte, non qu'il soit développé, mais, je le répète, qu'il devienne la norme – c'est le mot-clé – de la gestion de la détention. Voilà quel est le sens de notre amendement.

(*L'amendement n° 565 n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n° 586.

**M. Ugo Bernalicis.** Nous proposons que le rapport inclue une évaluation « de la situation des femmes en détention au regard des droits fondamentaux et quant à leur accès aux aménagements de peines et alternatives à l'incarcération » et qu'il établisse « des recommandations afin de renforcer leurs droits. »

La question des femmes en détention est vraiment l'angle mort de l'administration pénitentiaire, cette population étant extrêmement faible en regard de l'ensemble des détenus. Dès lors, il existe des inégalités ou des injustices flagrantes.

J'ai eu l'occasion de visiter voilà quelques jours le centre pénitentiaire pour femmes de Rennes. Si une femme a commis un crime, elle a de fortes chances d'y atterrir, alors qu'il importe d'incarcérer les prévenus au plus près de leur famille pour éviter la perte des liens. Nous savons de surcroît combien la présence de la famille ou des proches est nécessaire à une bonne réinsertion dans la société, y compris pour les longues peines. Les injustices sont nombreuses à l'endroit des femmes détenues. Les maisons d'arrêt susceptibles de les accueillir n'étant pas également réparties sur le territoire, l'éloignement est inévitable.

Savez-vous, de plus, quelle galère cela peut-il être de se procurer des soutiens-gorge pour une femme en détention ? On n'en trouve pas à la cantine... À Rennes, par exemple, les personnels se débrouillent – quelques bonnes sœurs sont encore sur place, je vous passe les détails – et ils vont acheter des soutiens-gorge préalablement choisis sur catalogue une fois par an avec la carte d'achat de l'établissement. C'est ubuesque ! Et je ne parle des problèmes intimes liés au choix des protections hygiéniques ! Je ne sais pas qui a passé le marché public, mais, a priori, ce n'est pas une femme.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Je partage pleinement votre préoccupation, cher collègue. Je connais les éléments que vous avez évoqués concernant les conditions extrêmement difficiles de détention des femmes et je donne un avis favorable à l'adoption de cet amendement.

**M. Philippe Gosselin.** Très bien !

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Je rappelle et précise, pour la suite, que cela concerne le rapport sur l'exécution de la loi de programmation, lequel permettra de mettre davantage en lumière l'efficacité des différents dispositifs que nous proposerons dans ce texte en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Avis favorable. Nous avons beaucoup de rapports dédiés à ces questions, celui du contrôleur général des lieux de privation des libertés, d'autres encore, mais il est vrai que la situation des femmes en détention mérite un regard particulier. Il n'y a que des avantages à la traiter de manière singulière.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Gosselin.

**M. Philippe Gosselin.** Le groupe Les Républicains s'associe à cette demande.

La détention des femmes est vraiment spécifique, nombre d'aspects en sont aujourd'hui négligés, mal pris en compte, la dispersion géographique complique les choses et, même si c'est un peu délicat, il importe de mettre en avant, comme l'a fait notre collègue Ugo Bernalicis, un certain nombre de problèmes concrets, matériels, car c'est bien le quotidien des détenues qui est en cause.

Je me réjouis des avis convergents du Gouvernement et de la commission. Peut-être serons-nous unanimes, ce soir, sur cette question, et c'est de bon augure.

*(L'amendement n° 586 est adopté à l'unanimité.) (Applaudissements.)*

*(L'article 1<sup>er</sup> ter, amendé, est adopté.)*

#### Après l'article 1<sup>er</sup> ter

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Castellani, pour soutenir l'amendement n° 1037 portant article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> ter.

**M. Michel Castellani.** Je reviens sur un débat qui nous a occupés toute la soirée, celui de la surpopulation carcérale. Par cet amendement, nous proposons de fixer un *numerus clausus* de 70 000 places de détention pour 70 000 détenus.

La surpopulation carcérale est un fléau majeur, qui porte atteinte avant tout à la dignité et aux droits fondamentaux des détenus. D'un point de vue budgétaire, c'est aussi un problème, puisque chaque place de prison revient à environ 200 000 euros. C'est, enfin, une atteinte aux bonnes conditions de travail des personnels et, objectivement, elle bloque les possibilités de réinsertion, comme en témoignent tous les problèmes que l'on peut connaître.

Je rappelle que le taux d'occupation de Fleury-Mérogis est à l'heure actuelle de 157 %, il est de 183 % à Nanterre et de 197 % à Fresnes. Sans commentaire.

Depuis de nombreuses années, des personnalités de toutes sensibilités tirent fort justement la sonnette d'alarme. Il est urgent de repenser le système carcéral français ! Adopter un *numerus clausus*, c'est adopter le principe : une place, un détenu.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Défavorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Cet amendement est très intéressant, car il pointe ce qui est peut-être un impensé ou un oubli dans notre analyse. Nous avons toutes et tous vu les courbes du nombre de places de prison et du nombre de détenus : elles augmentent parallèlement, donc la surpopulation carcérale est toujours au rendez-vous.

À un moment donné, il faut mettre les pieds dans le plat et considérer que, lorsqu'il n'est plus possible d'incarcérer, on n'incarcère plus ! Je sais que quelques directeurs d'établissements pénitentiaires, cette année encore, ont pris la responsabilité de dire à des magistrats qu'ils ne prendraient plus personne, parce que cela n'était plus possible. Il faut saluer leur courage.

Il convient donc de se poser la question du nombre de places, mais pas forcément à travers celle du *numerus clausus*. Nous défendrons quant à nous un amendement visant à instaurer un système de régulation carcérale largement inspiré de ce que propose le contrôleur général des lieux de privation de liberté.

En effet, il faut interroger notre rapport à la détention, dire qu'il n'y aura pas d'incarcération pour les peines inférieures à un mois et que cela fera entre 200 et 800 personnes en moins, que, pour des peines situées entre un et six mois, l'alternative à l'incarcération sera forcément sollicitée, etc. Dans le cas contraire, nous prenons le risque de ne faire qu'un pari, alors qu'il faut, c'est impératif, mettre réellement un terme à la surpopulation carcérale.

Je le dis tranquillement à mon collègue Terrier qui, tout à l'heure, me soupçonnait d'avoir oublié ce problème, comme s'il ne se posait pas : eh bien non, il est au cœur de notre réflexion et c'est cela qui guide nos propositions ! En revanche, je ne pense pas que sa résolution passe pas uniquement par le désengorgement de prisons surpeuplées – auquel cas je pourrais considérer, avec la droite, qu'il suffit de construire des places supplémentaires. Non, ce n'est pas le cas !

**M. Thibault Bazin.** Quel dommage !

**M. Ugo Bernalicis.** Il faut s'interroger sur l'utilité des places de prison et sur le sens de l'emprisonnement en tant que tel. Ce sont tous ces éléments qu'il convient de combiner.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Castellani.

**M. Michel Castellani.** Juste un mot, madame la garde des sceaux, madame la rapporteure : donner un avis simplement défavorable présente certes l'avantage de l'efficacité et de la netteté, mais cela balaie avec brutalité les problèmes fondamentaux que soulève cet amendement. Nous aurions espéré, au moins, un peu plus d'analyse.

**M. Jean Lassalle.** Très bien !

*(L'amendement n° 1037 n'est pas adopté.)*

#### Avant l'article 2

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements portant article additionnel avant l'article 2.

La parole est à Mme la rapporteure, pour soutenir l'amendement n° 1455.

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Il est rédactionnel.

*(L'amendement n° 1455, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Antoine Savignat, pour soutenir l'amendement n° 122.

**M. Antoine Savignat.** Cet amendement tend à supprimer le chapitre 1<sup>er</sup>, intitulé « Développer la culture du règlement alternatif des différends ».

Nous avons d'ores et déjà eu l'occasion d'en discuter : si nous partageons les mêmes convictions et le même constat sur l'impérative nécessité de développer les modes alternatifs de règlement des différends, nous ne sommes pas d'accord sur les moyens à utiliser pour ce faire.

Dans ce chapitre habilement intitulé « Développer la culture... », vous voulez en fait imposer les modes alternatifs de règlement des différends, et c'est là que notre divergence prend tout son sens. Vous permettez en effet au juge d'ordonner, à tout moment de la procédure, le recours à un mode alternatif.



J'ai déjà eu l'occasion de le dire, la mission du juge est de trancher un litige. La mise en place de ce dispositif tel que vous l'avez défini transformera le justiciable en contractant. Or le justiciable est bien souvent un contractant déçu et, en tout état de cause, il ne s'est pas adressé au juge pour parvenir à une solution négociée.

Vous dévoyez donc le sens de ces modes alternatifs de règlement des différends, qui doivent être librement consentis et acceptés. C'est pourquoi nous sommes inquiets et demandons la suppression de ce chapitre. *(M. Ugo Bernalicis applaudit.)*

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Avis défavorable. Nous aurons le loisir d'en discuter dans les prochaines minutes ou les prochaines heures, mais je voudrais donner, d'ores et déjà, deux éléments de réponse.

Il ne s'agit pas d'imposer les modes alternatifs de règlement des litiges, il s'agit d'imposer leur présence au sein de notre schéma judiciaire, ce qui n'est pas la même chose. Les parties pourront toujours décider d'opter ou non pour le mode de règlement amiable, ainsi que de le suivre ou non jusqu'au bout.

En revanche, le texte prévoit l'obligation d'envisager un règlement amiable des litiges, donc de faire une tentative de règlement amiable. Ce n'est pas la même chose que l'obligation de négocier, qui n'est pas prévue. S'il y a médiation, conciliation ou procédure participative, elle sera en toute hypothèse librement acceptée par les parties, car on ne peut forcer quiconque à la conciliation.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Mon raisonnement est identique à celui de Mme la rapporteure.

Nous imposons d'engager un dialogue, pas d'aboutir à une médiation ou une conciliation. Si cela fonctionne, tant mieux ; dans le cas contraire, c'est le traitement classique qui s'applique.

C'est à cela que nous voulons aboutir et c'est pourquoi j'émetts un avis défavorable sur cet amendement.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Antoine Savignat.

**M. Antoine Savignat.** Nous savons tous que le parcours judiciaire est déjà extrêmement long. Or si, comme le prévoit le texte, le juge peut, à tout moment de la procédure, ordonner aux parties d'engager un dialogue, le parcours judiciaire va encore s'allonger. Le justiciable, après avoir connu tous les méandres de la procédure et de la mise en état, pourra désormais s'entendre dire, après les plaidoiries, qu'on le renvoie à une médiation. Le magistrat fixera un délai de consignation, puis il fixera au médiateur un autre délai pour rendre le rapport de sa mission. Tout cela allongera encore l'attente du justiciable, et c'est insupportable.

Je vous entends, je vous comprends et je vous approuve quand vous nous expliquez que votre but est d'accélérer la résolution des litiges et le fonctionnement de la justice, mais il se trouve que cette disposition va faire perdre du temps au justiciable. Celui-ci va se trouver dans la situation du patient qui, après avoir attendu pendant quatre heures aux urgences, s'entend dire par le médecin qu'il ferait mieux d'aller à la clinique privée à côté, parce que les urgences ne peuvent pas

traiter son cas. Le temps d'y aller, il a le temps de mourir. C'est exactement le type de problème qui va se poser avec la disposition que vous proposez.

**M. Daniel Fasquelle.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Je suis d'accord avec ce que vient de dire notre collègue du groupe Les Républicains. Nous avons d'ailleurs déposé des amendements tendant à supprimer l'article 2, pour les mêmes raisons. Je vois l'astuce argumentative qui consiste à dire que la procédure n'est pas obligatoire, dans la mesure où il n'y a pas d'obligation de résultat. Il n'empêche qu'elle est obligatoire ! Vous pouvez faire le pari qu'en obligeant les gens à recourir à la conciliation, à la médiation ou à la procédure participative, ils concluront et n'iront pas devant le juge, mais s'ils ne concluent pas, cela aura bien représenté une étape supplémentaire avant d'aller devant le juge.

Il me semble que toutes ces méthodes ont de toute façon beaucoup moins de force dès lors qu'elles sont contraintes. La médiation, la conciliation et la procédure participative ne présentent un réel intérêt que si elles sont le choix des parties.

Par-dessus le marché – et cette expression me semble parfaitement adaptée –, alors que la conciliation est la seule procédure gratuite, vous n'avez fixé aucun objectif en matière d'augmentation des effectifs des conciliateurs de justice. Cela signifie que, mécaniquement, vous renvoyez les justiciables à des solutions payantes et créez, de fait, un marché privé de la médiation et de la procédure participative.

**M. Daniel Fasquelle.** Bien sûr !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean Terlier.

**M. Jean Terlier.** Il me semble que M. Savignat et M. Bernalicis ne parlent pas de la même chose. M. Savignat envisage le cas où le juge, qui aura déjà été saisi, pourra enjoindre aux parties d'avoir recours à la médiation, tandis que M. Bernalicis se situe en amont, avant la saisine du juge.

**M. Ugo Bernalicis.** C'est tout le chapitre que M. Savignat propose de supprimer !

**M. Jean Terlier.** Monsieur Savignat, le texte est parfaitement clair : le juge peut enjoindre aux parties de rencontrer un médiateur en tout état de la procédure, lorsqu'il estime qu'une résolution amiable est possible. Pourquoi ce dispositif va-t-il fonctionner ? Parce que le juge n'a aucun intérêt à proposer une procédure de médiation s'il ne pense pas qu'elle peut réussir. En effet, si le juge propose la médiation alors qu'il sait qu'elle n'aboutira pas, il est certain que le dossier lui reviendra après l'échec de celle-ci. Le mécanisme est parfaitement rôdé et il faut faire confiance aux juges, qui sont parfaitement capables d'apprécier si la médiation présente, ou non, un intérêt. *(M. Stéphane Mazars applaudit.)*

**M. Antoine Savignat.** Nous ne sommes pas dans le monde des Bisounours. Dans un monde parfait, le juge a le temps de travailler !

*(L'amendement n° 122 n'est pas adopté.)*

## Article 2

**Mme la présidente.** La parole est à M. Guillaume Gouffier-Cha, premier orateur inscrit sur l'article 2.

**M. Guillaume Gouffier-Cha.** L'objectif de la médiation est d'amener les parties à un accord grâce à l'intervention d'un tiers neutre et objectif. Ce processus structuré et apaisé de résolution amiable permet d'éviter la logique d'affrontement des parties et je tiens à saluer le développement de la culture de règlement amiable des différends.

La médiation présente de nombreux avantages, puisqu'elle permet de désengorger les tribunaux, de raccourcir les délais de prise en charge des affaires et, souvent, de faire émerger une solution satisfaisante pour les parties. Les auditions que j'ai menées dans le cadre des travaux de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes me conduisent toutefois à souligner deux points qui me semblent très importants si l'on veut développer efficacement la médiation dans notre pays.

D'une part, il faut encadrer davantage la formation des médiateurs. Il importe qu'ils aient tous une formation initiale et continue de même niveau, afin de garantir l'homogénéité des compétences et des pratiques de médiation. Il faut aussi, selon moi, instaurer un statut clair et uniforme du métier de médiateur.

D'autre part, nous devons impérativement garder à l'esprit que les violences au sein du couple ou de la famille interdisent absolument le recours à la médiation, quel que soit le litige concerné. La lutte contre toutes les violences faites aux femmes est l'une des priorités de notre majorité et du Gouvernement, et je pense que nous nous devons de bien prendre en compte cet enjeu dans la présente réforme.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Coralie Dubost.

**Mme Coralie Dubost.** L'article 2 se fonde sur un constat que tout le monde partage, celui de l'engorgement de la justice, que quelques chiffres suffiront à illustrer. Il y a d'abord un allongement manifeste du délai de traitement des affaires, puisqu'en dix ans, les délais de jugement sont passés en moyenne de sept mois et demi à plus d'un an dans les tribunaux de grande instance. Le taux des affaires en attente a lui aussi augmenté, de 26 % dans les tribunaux de grande instance, de 29 % dans les tribunaux d'instance et de 28,4 % dans les conseils de prud'hommes. Le constat est le même à tous les niveaux et sur tout le territoire.

Comme mon collègue Gouffier-Cha l'a souligné, les modes alternatifs de règlement des conflits favorisent souvent une meilleure acceptation de la décision de la part du justiciable. Celui-ci est en effet impliqué dans le processus de décision, dans un temps de dialogue constructif, et il bénéficie par ailleurs d'une pédagogie de la solution, qui entraîne une meilleure acceptation. Outre le fait qu'ils réconcilient les citoyens et la justice et qu'ils sont plus rapides et moins coûteux, les modes alternatifs de règlement des conflits permettent aussi d'envisager une poursuite de la relation entre les parties, ce qu'une décision de justice ne permet pas, lorsqu'elle est trop brutale.

Je voudrais enfin souligner, en faisant un clin d'œil à d'anciens collègues, que l'essor des modes alternatifs de règlement des conflits correspond aussi à un souhait qui s'exprime à l'échelle européenne. Déjà, en 2008, une directive européenne appelait au développement de la médiation civile et commerciale en Europe, notamment pour les litiges transfrontaliers. Nous nous inscrivons aujourd'hui dans son prolongement. En 2013, plusieurs scientifiques du laboratoire de recherches de Montpellier avaient publié des contributions sur le sujet dans la *Revue des affaires européennes*. Le professeur Laurent Coutron écrivait notam-

ment qu'aucun État membre n'échappait à cette « dilection contemporaine pour le recours au juge », à ce phénomène général de juridictionnalisation des rapports sociaux. Le professeur Guy Canivet, quant à lui, y voyait le signe de « la naissance d'une démocratie contentieuse », tandis que le professeur Jean Foyer appelait à endiguer cette « maladie processive » du XXI<sup>e</sup> siècle.

**Mme la présidente.** Merci de conclure, chère collègue.

**Mme Coralie Dubost.** Il est évident que certains conflits peuvent être résolus en dehors du prétoire, d'une façon plus apaisée. Nous soutenons votre projet et nous vous remercions de cette avancée.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Castellani.

**M. Michel Castellani.** L'article 2 vise à développer le recours aux modes de règlement amiable et prévoit la suppression de l'interdiction faite au juge de désigner un médiateur pour procéder aux tentatives préalables de conciliation dans le cadre de la procédure de divorce. Il généralise aussi la faculté laissée au juge d'enjoindre les parties de rencontrer un médiateur familial.

Nous ne pouvons que saluer ces avancées, qui favorisent une résolution apaisée des litiges. Toutefois, à ce stade des débats, nous pouvons encore revenir sur l'obligation qui est faite, en matière de divorce, de saisir deux avocats, pour chacune des parties. Si l'avocat commun pouvait quelquefois, dans des cas isolés, mettre en difficulté l'une des parties, il permettrait souvent, aussi, de faire converger les points de vue. Nous ne pouvons en effet occulter le fait que certains avocats se font la guerre.

Tout en soutenant votre démarche, nous vous invitons donc à repenser l'obligation de recourir à deux avocats et à laisser le choix aux parties.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Daniel Fasquelle.

**M. Daniel Fasquelle.** L'article 2 est très révélateur de la justice dont vous rêvez – et je rejoins sur ce point mon collègue Antoine Savignat. Comme vous n'avez pas assez de moyens, vous rêvez d'une justice qui serait, au fond, une justice sans juge. Votre prédécesseur, Jean-Jacques Urvoas, avait d'ailleurs dénoncé avec force le fait que la justice française manque cruellement de moyens. Quand on compare le nombre de magistrats en France et dans les pays voisins, on voit bien que nous avons un retard considérable.

Vous annoncez une augmentation des moyens de la justice, mais vous êtes très mal à l'aise, parce que tout le monde sait très bien que ce sera insuffisant. Et comme vous n'accordez pas les moyens dont la justice française aurait besoin, plusieurs dispositions de votre projet de loi visent en réalité à créer une justice sans juge.

L'article 2 est extrêmement révélateur. En réalité, à chaque fois qu'ils le pourront, les juges vont botter en touche. Or comme les moyens destinés aux procédures de conciliation sont insuffisants, il faudra recourir à une justice payante, alors que, normalement, la justice, dans notre pays, est gratuite.

Les professionnels du droit dénoncent aussi, à l'article 12, les dispositions sur le divorce sans juge. Et chacun sait, par ailleurs, que vous préparez, pour demain, une réforme de la carte judiciaire. Vous êtes très habile, madame la garde des sceaux, mais vous ne trompez personne : si les avocats et les professionnels de la justice ont décidé d'organiser jeudi une

journee « justice morte », c'est bien parce qu'ils sont inquiets. Vous cherchez à nous rassurer par de beaux discours, mais la réalité, c'est que vous êtes en train de préparer une justice à plusieurs vitesses, en fonction des moyens des justiciables, une justice sans juge, une justice déshumanisée.

Vous allez en outre créer une véritable fracture territoriale, car les Français n'auront pas le même accès à la justice, selon l'endroit où ils vivent. Cette justice, nous n'en voulons pas, les professionnels n'en veulent pas. C'est pourquoi le groupe Les Républicains s'oppose à cet article et, plus globalement, à votre projet de loi.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marietta Karamanli.

**Mme Marietta Karamanli.** Cet article est important. Nous ne sommes pas opposés, par principe, aux modes alternatifs de résolution des conflits. Le problème, c'est que vous les rendez obligatoires.

J'ai regardé avec attention ce qui se passe en Europe, puisque nous ne sommes pas les seuls à favoriser les modes alternatifs de règlement des conflits. Tous les pays qui le font ont adopté une législation qui incite à se renseigner sur la médiation, mais qui ne contraint pas à y recourir. Votre projet de loi, au contraire, tend à dissuader les parties de saisir directement le juge, en leur imposant de recourir d'abord à une procédure alternative.

Le très petit nombre de conciliateurs de justice, dont vous ne prévoyez pas d'augmenter massivement les effectifs, fait aussi problème. Le débat que nous avons eus sur l'article 1<sup>er</sup> *bis* a souligné les disparités territoriales en la matière, le nombre insuffisant des conciliateurs et la nécessité de leur accorder une reconnaissance financière. Notre objectif devrait être non seulement de faciliter l'accès de tous les justiciables à un mode alternatif de règlement des conflits qui soit gratuit, mais aussi de faciliter l'accès à un juge.

Le groupe Socialistes et apparentés pense que nous devons laisser au justiciable le soin de choisir son chemin et qu'il ne faut pas lui imposer le recours à un mode alternatif de règlement des conflits.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Stéphane Mazars.

**M. Stéphane Mazars.** J'ai l'impression que vous essayez de nous faire peur avec ces modes alternatifs de règlement des conflits. Pourtant, ils existent déjà et ils fonctionnent très bien : la conciliation et la médiation fonctionnent, et la procédure participative est une pratique quotidienne pour les professionnels. Nombre de procédures judiciaires ne sont d'ailleurs engagées que lorsque la tentative de règlement amiable n'a pas fonctionné. C'est particulièrement le cas pour les affaires de partage : on tente d'abord de régler le litige à l'amiable, et c'est parce que la conciliation, la médiation ou la procédure participative n'a pas fonctionné que l'on va devant le juge.

Nous avons aujourd'hui la possibilité de généraliser ces outils, au bénéfice des justiciables. Ceux qui voudront un service gratuit auront recours à la conciliation. Ceux qui voudront être assistés d'un avocat choisiront la médiation. Il arrive d'ailleurs que des avocats, conseils de clients en médiation, s'organisent eux-mêmes au sein d'associations, auprès des barreaux, pour jouer le rôle de médiateur.

Tout cela fonctionne très bien.

**Mme Marietta Karamanli.** Mais c'est payant !

**M. Stéphane Mazars.** Surtout, ce système présente une vertu. En effet, dans certains types de contentieux, en droit de la famille ou dans le cadre de conflits de voisinage, par exemple, tous ces contentieux qui concernent le droit réel et que l'on observe beaucoup en milieu rural, il ne faut pas se contenter de régler le seul litige dont est saisi le juge, il faut régler le conflit lui-même, qui oppose les voisins, les familles, parfois depuis de longues années. Quand on y parvient, par la voie de la médiation ou de la conciliation, on s'assure ainsi qu'il ne surviendra pas un nouveau litige dans les années qui suivent.

Il faut arrêter de se faire peur. Ayons confiance, au contraire, dans ce type de procédures ; n'hésitons pas à les généraliser pour les petits contentieux et les contentieux spécifiques que je viens de citer. Nous verrons plus tard si nous pouvons les étendre à d'autres.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Monsieur Mazars, si tout fonctionnait si bien que cela, les gens ne demanderaient pas à aller devant un juge ! Ils utiliseraient encore et encore la médiation, la conciliation ou la procédure participative. Or ce n'est pas le cas : les gens saisissent le juge.

En revanche, vous avez raison sur un point : il ne faut pas se contenter de régler le litige, il faut aussi résoudre le conflit, mais le juge sait faire cela, à condition d'en avoir le temps. On en revient ainsi au problème central : le manque de moyens du ministère de la justice et le nombre insuffisant de juges. Vous le savez vous-mêmes, chers collègues de la majorité, à tel point que vous avez prévu, au onzième alinéa, la possibilité de lever l'obligation de recourir à la médiation, la conciliation ou la procédure participative, en cas de demande tendant au paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant ou relative à un conflit de voisinage, en cas de motif légitime – que le justiciable devra donc expliquer –, « notamment l'indisponibilité de conciliateurs de justice dans un délai raisonnable ». Vous avez donc bien prévu ce manque !

À un moment donné, il faut prendre ses responsabilités : développons les modes alternatifs de règlement des conflits et des litiges, mais ne les rendons pas obligatoires. S'ils font leurs preuves, le justiciable les choisira de lui-même, surtout si cette solution est plus rapide.

**Mme la présidente.** Je suis saisie de trois amendements, n<sup>os</sup> 35, 123 et 775, tendant à supprimer l'article 2.

La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 35.

**Mme Danièle Obono.** Que M. Mazars se rassure : nous n'avons pas peur des modes alternatifs de traitement des différends. Nous sommes au contraire favorables à leur développement. Toutefois, le dispositif que vous proposez est vicié pour plusieurs raisons, déjà exposées, mais que je vais récapituler.

Premièrement, votre projet de loi donne la possibilité au juge judiciaire de prescrire en tout domaine une médiation payante, et cela sans l'accord des parties, pourtant préalablement requis par l'article 131-1 du code de procédure civile.

Deuxièmement, il étend l'obligation d'une tentative de conciliation amiable par la conciliation, la médiation ou la procédure participative, aux demandes tendant au paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant ou relatives à un conflit de voisinage, à quelques exceptions près.

Or il n'y a pas de service public gratuit et efficace de mode de résolution amiable : la conciliation est gratuite, mais elle est embouteillée; la médiation est payante; et la procédure participative impose de recourir à un avocat, ce qui a un coût.

Contrairement à ce que vous prétendez, l'accès au droit sera encore plus difficile. Surtout, vous créez deux types d'accès à la justice. Un premier, que votre projet de loi renforce, impose le passage préalable par un mode alternatif de règlement des différends, ce qui conduira à une hausse mécanique du coût d'accès ou un allongement des délais avant toute décision de justice. L'autre, que le projet de loi restreint, demeure celui d'un accès gratuit à la décision de justice. Cette logique tend à créer une forme de justice de classe, en distinguant la justice des classes populaires de celle des plus aisés.

Voilà pourquoi nous souhaitons supprimer cet article qui éloignera encore davantage les justiciables d'un vrai rendu de justice, quels que soient les modes utilisés pour résoudre les différends et les conflits. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Antoine Savignat, pour soutenir l'amendement n° 123.

**M. Antoine Savignat.** Cet amendement tend à supprimer l'article 2.

J'ai bien compris ce qu'a dit M. Terrier, mais il se place dans un monde parfait, où les juges auraient tous les moyens de fonctionner correctement. Je crains, hélas, que ces nouvelles mesures soient dévoyées pour décharger les juridictions.

Nous avons avec M. Mazars le même souhait de voir se développer les modes de règlements alternatifs des conflits, car ils fonctionnent bien et devraient être, à terme, un bon mode de règlement des litiges. Le problème, c'est que le projet de loi s'inscrit dans un certain cadre, celui du code de procédure civile, qui a fait l'objet d'une construction globale. Je le disais hier : en agissant ainsi, vous faussez l'intégralité du fonctionnement de la procédure civile. Selon l'article 1<sup>er</sup> du code de procédure civile, « seules les parties introduisent l'instance ». Selon l'article 2, « les parties conduisent l'instance » – et seulement les parties. Selon l'article 5, « le juge doit se prononcer sur ce qui est demandé et seulement sur ce qui est demandé ».

Demain, des juges se prononceront sur ce qui ne leur pas été demandé. Lorsqu'il est demandé, par assignation, la condamnation de la partie adverse au juge, le juge ne peut pas se défausser en imposant la médiation aux parties ! Vous ouvrez la porte à une jurisprudence considérable et des discussions interminables entre ceux qui accepteront le principe de la médiation et ceux qui la refuseront.

L'idée de la médiation est très bonne, à condition de ne pas imposer celle-ci et de ne pas contredire les dispositions inscrites aux premiers articles de notre code de procédure civile. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LR et FI.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n° 775.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Que les conflits puissent se régler à l'amiable, tout le monde le souhaiterait, mais cela semble tenir assez peu compte de la réalité.

Quand les justiciables font appel à la justice, il serait heureux que le juge réponde à cette demande. Au lieu de cela, vous décidez qu'un juge pourra, non pas juger, mais soumettre le conflit à un conciliateur. C'est tout bonnement la destruction organisée de la figure du juge et, plus grave, de la fonction régaliennne par excellence, la justice.

Soyons pragmatiques : derrière vos belles paroles évoquant un gain indéniable pour les particuliers, l'enjeu est surtout économique. Selon l'étude d'impact du projet de loi, onze emplois de magistrats et seize de greffiers seraient économisés, voire, à terme, quarante-trois postes de magistrats et soixante-cinq de greffiers. Qui dit mieux ? Pour trouver des solutions à l'engorgement du système judiciaire, quoi de mieux que de détruire la fonction de juge ?

Quant à la médiation, elle me laisse dubitative. Quand les Français requièrent l'aide de la justice, cette dernière doit pouvoir venir à eux. Or, par ce projet de loi, les Français ne sont pas simplement invités à se renseigner sur la médiation, comme cela se pratique en Angleterre, en Espagne, au Québec ou en Italie, ils sont obligés d'y recourir.

Je m'oppose donc à cet article pour des raisons de fond, et aussi de forme, car je trouve léger de mettre dans le même panier la question des divorces, prévue aux articles 22-1, 22-2 et 22-3 de la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, et celle de la résolution des conflits de voisinage. Il ne faudrait pas tout confondre.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur ces amendements de suppression ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Avis défavorable.

Madame Ménard, vous nous renvoyez à la réalité, mais beaucoup des propos que j'entends relèvent de l'imaginaire collectif autour de la médiation ou du rôle du juge.

Vous prétendez que nous créons une justice sans juge. C'est faux. (*Exclamations sur les bancs du groupe LR.*) Le juge apprécie une situation. Il peut considérer qu'il n'a pas d'utilité immédiate dans la résolution d'un litige, qu'il serait plus opportun pour les parties de faire un pas de côté pour trouver ensemble une solution négociée qui leur convienne. Le juge est alors pleinement dans son office. Rien n'est imposé aux parties, à qui il est simplement proposé de rencontrer un médiateur.

Concrètement, comment se passe la rencontre avec un médiateur ? Celui-ci reçoit les parties dans son bureau, leur explique la procédure, le calendrier, son mode de travail et les parties choisissent de recourir ou non à ce mode de règlement des litiges. Rien ne peut leur être imposé. On ne peut pas imposer de solution négociée à des parties si elles ne sont pas elles-mêmes de bonne composition et prêtes à se rapprocher pour atteindre un point d'entente.

Le juge est pleinement dans son rôle lorsqu'il identifie ces situations et propose. C'est tout ce qu'il fait. Lorsqu'il propose, l'instance se poursuit, monsieur Savignat. Le texte est très clair. L'instance n'est pas suspendue pendant la période de médiation. D'ailleurs, on sait très bien, quand on connaît ces procédures, que cela se produira durant la période de mise en état, qui est, nous le savons, assez longue. Durant cette mise en état, il se peut que les parties acceptent de faire un pas de côté pour rencontrer un médiateur. Elles

accepteront ou non la médiation, mais l'instance se poursuit. En tout cas, cette mesure n'altère en rien le déroulement de la procédure civile telle qu'elle existe actuellement.

Mme Dubost a raison : le rôle du juge, du service public de la justice, est aussi de participer à l'apaisement des rapports sociaux entre les parties.

J'en profite pour rappeler à Mme Karamali qui nous reproche de créer une obligation, que cette obligation de règlement amiable des litiges, préalable à tout contentieux relevant de la justice du quotidien et des conflits de voisinage, n'est pas nouvelle. Elle existe depuis la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, la loi « J21 », votée il y a deux ans.

Nous ne créons pas d'obligation, nous ouvrons de nouvelles possibilités. Lorsque nous conditionnons, sous peine d'irrecevabilité, la saisine du tribunal de grande instance à une rencontre préalable avec un conciliateur de justice, nous nous plaçons dans un cadre assez restreint, puisqu'il n'existe que 2 000 conciliateurs de justice en France. En revanche, nous offrons de nouvelles possibilités aux parties, qui pourront recourir soit à un conciliateur de justice, soit à un médiateur, soit à une procédure participative. Si les parties ne veulent pas entrer dans un processus qui est en effet payant dès lors qu'on a recours à un médiateur ou à un avocat, l'obligation est levée, puisqu'il est expressément précisé dans le texte qu'en cas d'indisponibilité de conciliateurs dans un délai raisonnable ou du fait de distances trop grandes, l'obligation de règlement préalable amiable est levée.

Nous ne faisons donc qu'améliorer une disposition qui ne s'appliquait, depuis l'adoption de la loi J21, que dans un cadre très restreint.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** L'article 2 est particulièrement important. Aujourd'hui, les tentatives de résolution préalable obligatoires sont prévues pour les litiges de moins de 4 000 euros examinés devant le tribunal d'instance.

**Mme Cécile Untermaier.** La loi J21 les rendaient obligatoires ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** En effet, madame Untermaier.

**M. Ugo Bernalicis.** Eh oui ! Le ver était dans le fruit !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Nous souhaitons étendre cette obligation aux litiges portés devant le tribunal de grande instance, dès lors qu'ils n'excèdent pas un montant qui, précise le texte, sera fixé par décret en Conseil d'État, mais qui sera, je vous le dis d'ores et déjà, de 5 000 euros.

**Mme Marietta Karamanli.** Ce n'est pas 10 000 euros ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Non, madame Karamanli, 10 000 euros, c'est autre chose, c'est le montant de la représentation obligatoire.

Nous étendons en outre ce dispositif aux conflits de voisinage. Ce que nous souhaitons, c'est trouver un autre mode de résolution des litiges du quotidien que le mode actuel.

Madame Ménard, sans doute y êtes-vous déjà allée, mais je vous invite à vous rendre de nouveau dans les petits tribunaux d'instance, qui traitent ces petits litiges du quotidien, et à écouter ce que disent les juges. Souvent, ceux-ci ont à leurs

côtés, les jours de jugement, un conciliateur, dont ils proposent les services aux parties afin de résoudre leur litige. Il s'agit non pas de faire des économies, mais de proposer d'autres modes de règlement des litiges que les modes contentieux. Tout ne passe pas par le contentieux, et c'est heureux. Je suis juriste, d'autres le sont dans cet hémicycle : nous savons très bien que le contentieux est la modalité ultime du règlement d'un conflit. S'il est possible de trouver, avant de passer par le contentieux, un autre mode de règlement, apaisé, il faut y recourir : tel est notre objectif. Si nous étendons ce dispositif, c'est seulement pour favoriser des modalités de règlement apaisées, et rien d'autre. Ce n'est pas pour désengorger la justice.

Voilà quel est l'objet de cet article 2, et c'est pourquoi j'émet un avis défavorable sur ces trois amendements de suppression.

Je voudrais en outre répondre à M. Fasquelle.

Monsieur le député, je suis prête à discuter, notamment pour répondre à des craintes relatives aux modes alternatifs de règlement des conflits. En revanche, il m'est plus difficile de répondre à des contrevérités manifestes.

**M. Daniel Fasquelle.** Je n'en ai pas proféré !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Vous assénez que le texte instaure une justice sans juge.

**M. Daniel Fasquelle.** Bien sûr !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Où l'avez-vous vu ?

Vous prétendez que nous aboutirons à une justice déshumanisée, avec des déserts judiciaires – je ne sais pas si vous avez employé ce terme ce soir, mais sans doute l'avez-vous prononcé ailleurs.

**M. Daniel Fasquelle.** Je vous prie de ne pas m'attribuer certains propos.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Je les suppose, monsieur Fasquelle. Je ne saurais, en tout cas, laisser passer de telles contrevérités. Ces propos ne sont fondés sur rien.

**M. Daniel Fasquelle.** Ce sont les professionnels qui les tiennent !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Je suis prête à débattre avec vous de chacun de ces points, si vous me dites, monsieur le député, où, dans le texte, vous avez lu des dispositions vous permettant d'arriver à ces conclusions.

S'agissant de l'article 2, j'ai souligné les principales raisons pour lesquelles nous souhaitons défendre cette autre modalité de règlement des conflits : c'est important, aussi, pour notre société. (*Mmes Emmanuelle Fontaine-Domeizel et Sereine Mauborgne applaudissent.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Danièle Obono.

**Mme Danièle Obono.** Madame la garde des sceaux, vous vous dites prête à discuter du fond et à débattre sur tout. Eh bien, allons-y !

Nous pouvons être favorables au développement des modes alternatifs de règlement des conflits. Nous pouvons même, comme l'a suggéré un collègue, rêver d'une société dans laquelle il ne serait même plus nécessaire de passer par la

conciliation, mais où l'on résoudre les problèmes face à face, en dehors de toute intervention extérieure. Dans la réalité, malheureusement, tel n'est pas le cas.

L'obligation existe déjà ; vous l'étendez. De plus, *quid* de la gratuité ? Une fois toutes les questions mises bout à bout, il ne s'agit plus, pour nous, de formuler des craintes ; nous nous trouvons face aux conséquences de votre logique, développée jusqu'à son terme, d'autant que vous reconnaissez vous-même que le nombre des conciliateurs est insuffisant,...

**Mme Nicole Belloubet**, *garde des sceaux*. Je n'ai pas dit cela.

**Mme Danièle Obono**. ...pour assurer la gratuité de l'accès à ce mode alternatif. La logique qui consiste à favoriser ce mode alternatif, tout en refusant d'y consacrer les moyens nécessaires pour en assurer la gratuité, conduit à une justice à deux vitesses et à éloigner les justiciables de ce type de règlement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*) Nous ne vous faisons aucun procès d'intention : c'est encore une fois la logique de votre politique.

Comme vous êtes dans le cadre d'un budget contraint, qui vous interdit de recruter un nombre suffisant de juges sur tout le territoire, vous privatisez en partie la justice, *via* le développement de modes alternatifs payants. Assumez-le ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

**Mme la présidente**. La parole est à Mme Cécile Untermaier.

**Mme Cécile Untermaier**. Nous sommes bien évidemment pour les modes de règlement alternatif, qu'il s'agisse de la conciliation, de la médiation ou de la procédure participative. Ce qui pose problème, c'est que le recours à ce mode alternatif peut être proposé par le juge, quelle que soit la nature du contentieux et que ce soit en première instance ou en appel. Nous connaissons la situation de la justice française et le peu de disponibilité des juges, en dépit des efforts énormes qu'ils consentent : on ne saurait en effet leur imputer les délais dans lesquels ils rendent la justice, dont seules les difficultés qu'ils rencontrent à accomplir leur tâche sont la cause. C'est qui nous préoccupe, c'est le justiciable : il ne faudrait pas que le renvoi par le juge vers une médiation ne retarde d'autant, en cas d'échec de la médiation, le règlement du litige. Ne conviendrait-il pas de déterminer, pour le jugement, un délai raisonnable dans le cadre duquel entrerait la médiation ?

**Mme la présidente**. La parole est à M. Antoine Savignat.

**M. Antoine Savignat**. Madame la garde des sceaux, parfois, c'est vrai, dans certains tribunaux d'instance, la conciliation fonctionne : le conciliateur est présent à l'audience et, au cours de celle-ci, le magistrat peut renvoyer les parties à un entretien avec le conciliateur. C'est toutefois loin, hélas, d'être le quotidien de tous les tribunaux d'instance, croyez-en l'expérience d'un modeste auxiliaire de justice. Il est vrai que, lorsque le garde des sceaux se déplace, j'imagine que tout fonctionne pour le mieux. (*Sourires.*) De plus, une conciliation n'est pas une médiation, qui est une procédure beaucoup plus lourde et plus longue.

L'avantage de ce débat, dont je me félicite, est qu'il me permet d'approuver les propos que Mme la rapporteure a tenus, affirmant que la conciliation pourrait intervenir pendant le temps long de la mise en état, afin de ne pas faire perdre de temps aux parties.

**Mme Laetitia Avia**, *rapporteure*. J'en ai simplement ouvert la possibilité.

**M. Antoine Savignat**. Nous progressons donc au fil des heures puisque, madame la rapporteure, vous rejoignez mon amendement n° 412, que nous examinerons plus tard, qui prévoit que le mode alternatif, pour ne pas être préjudiciable aux justiciables, ne peut pas être ordonné « en tout état de la procédure », mais « avant les plaidoiries », ou « avant l'ordonnance de clôture » dans le cadre de la mise en état. Il convient en effet d'éviter d'allonger indéfiniment le temps de règlement du litige. J'espère donc, madame la rapporteure, que vous émettrez un avis favorable sur cet amendement. (*M. Ugo Bernalicis applaudit.*)

**Mme la présidente**. La parole est à M. Daniel Fasquelle.

**M. Daniel Fasquelle**. Madame la garde des sceaux, je vous prie de ne pas m'attribuer des propos que je n'ai pas tenus. J'assume en revanche mes prises de position.

Oui, j'affirme que vous voulez, avec ce texte, instaurer une justice sans juge ou, à tout le moins, éviter autant que faire se peut le recours au juge, parce que vous n'avez pas les moyens financiers d'élever la France au niveau de ses voisins – les comparaisons sont parlantes.

**M. Ugo Bernalicis**. Il a raison !

**M. Daniel Fasquelle**. Oui, vous voulez mettre en place une justice déshumanisée et à plusieurs vitesses, ce qui ne fera qu'approfondir encore la fracture territoriale que redoutent les Français – nous en avons eu un nouveau témoignage le week-end dernier.

Vous m'avez demandé de relever les articles du texte qui me permettent d'arriver à ces conclusions. L'article 2 est flagrant sur ce point : si un accord existe entre les parties, pourquoi le juge ne l'avalisera-t-il pas ? Pourquoi recourir à un médiateur ou un conciliateur ? Le juge a la possibilité, dès lors que les parties sont arrivées à un point d'accord, de le constater. L'article 3 développe le traitement automatisé de la conciliation et de la médiation, ce qui est dénoncé par les professionnels du droit. L'article 12 vise à développer le divorce sans juge. L'article 53 vise, lui, à réformer la carte judiciaire. Ce ne sont que quelques exemples.

Si vous ne voulez pas croire le parlementaire que je suis, écoutez au moins la voix des professionnels. Le CNB – Conseil national des barreaux – a décidé, à l'unanimité, d'organiser, jeudi prochain, une journée « justice morte ».

**M. Ugo Bernalicis**. Eh oui ! À l'unanimité !

**M. Daniel Fasquelle**. Je suis allé à la rencontre des avocats de ma circonscription, notamment du barreau de Boulogne-sur-Mer : ils sont très inquiets. Ils ont fait la grève. Ils sont aujourd'hui épuisés et n'ont plus les moyens de faire de nouveau la grève. Vous remporterez votre bras de fer, puisque ces professionnels ne peuvent plus se permettre de ne plus travailler. Vous avez, je le répète, face à vous des avocats non seulement épuisés, mais aussi très inquiets. Malheureusement, vous ne les écoutez pas, de même que vous n'écoutez pas les parlementaires ce soir.

**Mme la présidente**. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard.

**Mme Emmanuelle Ménard**. Madame la garde des sceaux, c'est à juste titre que vous avez supposé que j'avais déjà eu l'occasion d'assister à des audiences dans des tribunaux d'instance, durant lesquelles le juge propose déjà le recours à la conciliation pour les petits litiges. Or j'ai observé que, dans l'esprit de nombreux citoyens – c'est peut-être regret-

table, mais c'est la réalité –, le conciliateur n'a pas le même poids que le juge. Pour eux, cette disposition sera une perte de temps évidente.

Le fait de rendre obligatoire le recours à la médiation ou à la conciliation fait peu de cas tant des citoyens qui ne souhaitent pas passer par un mode de règlement dans lequel n'apparaît pas le juge, en raison, je l'ai dit, du poids de sa fonction dans leur esprit, que de la capacité qu'a le juge d'apprécier chaque situation.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean Terlier.

**M. Jean Terlier.** Nous nous trompons de débat. Par ce changement de paradigme, nous souhaitons inciter les parties, pour les petits litiges ou les conflits de voisinage,...

**M. Sébastien Jumel.** C'est une justice pour les pauvres, en somme.

**M. Jean Terlier.** Non, ce n'est pas une justice pour les pauvres.

Pour ces petits différends-là, nous demandons aux parties de tenter une conciliation, une médiation ou une procédure participative. Je pense par exemple, monsieur Jumel, à un conflit de l'ordre de 300 euros entre un bailleur et son locataire : le juge a-t-il besoin d'intervenir pour déterminer que cet argent est effectivement dû et pour prévoir les délais de versement de cette somme par le locataire ?

**M. Sébastien Jumel.** Si le bailleur n'est pas capable de faire ça tout seul, c'est grave !

**M. Jean Terlier.** Un médiateur ou un conciliateur peuvent fort bien aboutir, dans le cadre de ces litiges du quotidien, à un accord entre les parties, à partir du moment où la dette n'est pas contestée et où elles s'entendent sur les délais de versement.

Tel est le changement de paradigme que ce texte vise à instaurer, pour éviter que le bailleur ou le locataire saisisse immédiatement la juridiction et recoure à un huissier de justice et à un avocat pour ces petits litiges du quotidien. Nous ne pouvons que nous en féliciter. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Alain Bruneel.

**M. Alain Bruneel.** Je ne suis pas un spécialiste du sujet : j'écoute les uns et les autres, et j'essaie de comprendre.

Le barreau de Douai m'a invité à discuter avec lui et m'a fait part de ses inquiétudes quant à cette réforme judiciaire. J'abonde dans le sens de M. Fasquelle : les avocats et magistrats sont mobilisés contre la réforme. Madame la garde des sceaux, vous rencontrez peut-être les acteurs du monde judiciaire, avec qui vous avez une concertation, mais cela n'empêche pas leur mécontentement profond. Ils cherchent à maintenir le citoyen au plus près de la justice et à éviter que certains citoyens aient des droits que les autres n'auraient pas.

Auparavant, la conciliation était un acte volontaire. Les parties s'adressaient au conciliateur car elles avaient besoin de lui. Le rôle du conciliateur était aussi de réunir les deux parties ; parfois, une partie ne voulait pas participer à la conciliation et cela prenait du temps.

Dorénavant, la conciliation ne sera plus forcément volontaire ; elle deviendra obligatoire si le juge le décide. C'est le juge qui décidera si les parties doivent recourir ou non à la médiation. Cela complique les choses, car la résolution des

conflits de voisinage – concernant une servitude, par exemple – prend tellement de temps que ce n'est pas forcément le médiateur qui réglera le problème : chaque partie s'en remettra alors à son avocat et l'affaire reviendra devant le juge.

Loin de rapprocher les citoyens de la justice, l'article 2 creuse le fossé entre les deux. (*M. Ugo Bernalicis applaudit.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Je veux clarifier le débat. Au fond, dans cet article 2, nous proposons deux choses.

D'une part, nous disons qu'avant de saisir le juge, on peut recourir à des modes alternatifs de règlement des différends.

**M. Ugo Bernalicis.** Vous en faites une obligation !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Nous rendons ce recours obligatoire pour les conflits du quotidien portant sur un montant inférieur à 5 000 euros. Rien n'interdit aux parties de trouver une solution avec le conciliateur – dans ce cas, la procédure s'arrête là – ou d'établir un procès-verbal dont elles demanderont au juge l'homologation.

D'autre part, nous donnons au juge la possibilité d'enjoindre aux parties d'aller voir un médiateur. On se trouve là à un autre stade de la procédure, puisque les parties sont déjà allées devant le juge. Il faut donc faire confiance à celui-ci, qui ne va pas décider de renvoyer tout le monde devant un médiateur sans raison – il ne le fera que s'il estime qu'une solution est possible et qu'elle serait plus adaptée.

S'agissant des délais, peut-être serez-vous en désaccord, monsieur Fasquelle, ou peut-être m'opposerez-vous des contre-exemples, mais quand le juge oriente les parties vers un conciliateur, il fixe une date de renvoi d'audience. Soit les parties viendront à l'audience, soit elles n'y viendront pas et elles présenteront au juge une demande d'homologation.

**Mme Cécile Untermaier.** C'est bien, car cela n'allonge pas le délai de jugement !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Je vous rappelle en effet, monsieur Fasquelle, que le juge a toujours la possibilité d'homologuer ce type d'accord, car c'est son rôle et nous ne l'écartons pas.

Au fond, cet article prévoit deux possibilités qui me semblent constituer des atouts supplémentaires pour les justiciables.

(*Les amendements identiques n<sup>os</sup> 35, 123 et 775 ne sont pas adoptés.*)

**Mme la présidente.** Je suis saisie de quatre amendements, n<sup>os</sup> 455, 1025 rectifié, 1026 rectifié et 1266, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 455.

**Mme Cécile Untermaier.** Pour être tout à fait transparente, je reprends là un amendement que M. Bru avait brillamment défendu en commission. Nos débats montrent bien que nous ne sommes pas très à l'aise avec la conciliation, la médiation et la procédure participative. Nous ne savons pas vraiment ce

que nous pouvons en attendre. Aussi serait-il bon que l'article 2, qui étend l'obligation que nous avons instaurée en 2016, comporte une définition de la conciliation, de la médiation et de la procédure participative. Ces procédures sont très connues des auxiliaires de justice et des acteurs du droit, mais certainement pas des justiciables.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Vincent Rolland, pour soutenir l'amendement n° 1025 rectifié.

**M. Vincent Rolland.** La rédaction trop simplifiée de l'article 21 de la loi du 8 février 1995 est source de confusion. Le langage commun fait de la médiation non plus un terme générique, mais un processus distinct des autres modes alternatifs de règlement des différends. Ces derniers s'avèrent être une véritable alternative à la procédure contentieuse, qui encombre la voie judiciaire. Il s'agit donc de légiférer le mieux possible sur les modes alternatifs de règlement des différends, afin qu'ils soient de plus en plus choisis par les justiciables.

Si le médiateur est choisi par les parties, une précision législative serait bienvenue à propos du choix du conciliateur de justice, contraint par le lieu de résidence du demandeur, du défendeur ou par le lieu du différend. Le droit positif actuel est imprécis : dans le cadre d'une conciliation de justice conventionnelle, le juge ne désigne pas le conciliateur de justice, et, en cas de conciliation de justice déléguée, il ne recueille pas l'accord des parties.

**Mme la présidente.** Vous gardez la parole, monsieur Rolland, pour soutenir l'amendement n° 1026 rectifié.

**M. Vincent Rolland.** Deux critères essentiels caractérisent de façon indéniable la conciliation de justice : le statut du conciliateur de justice – sa nomination, le serment qu'il prête, son indépendance et la possibilité de délégation du juge – et la gratuité de ce service. Cela fait de la conciliation de justice un service public universel. Figure de proue des modes alternatifs de règlement des différends, cette procédure est une alternative à la voie contentieuse de plus en plus utilisée, et c'est tant mieux ! Il est d'autant plus important de légiférer correctement que ce mode de règlement des différends pourrait résoudre les problèmes d'encombrement des tribunaux et de lenteur de la justice rendue par voie contentieuse.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Vincent Bru, pour soutenir l'amendement n° 1266.

**M. Vincent Bru.** Madame la garde des sceaux, vous avez raison de chercher à déjudiciariser un certain nombre de litiges, mais le terme de médiation devrait être précisé. En effet, lorsqu'on propose une médiation, qu'elle soit judiciaire ou conventionnelle, les justiciables doivent savoir exactement à quoi s'attendre. Or il se trouve que la définition figurant à l'article 21 de la loi du 8 février 1995, à laquelle vous m'avez renvoyé en commission des lois, est un peu floue et imprécise, pour ne pas dire peu juridique.

Aux termes de cet article, en effet, la médiation « s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination ». À mon sens, les citoyens doivent savoir exactement quelle est la différence entre la conciliation, l'arbitrage, la médiation, les procédures participatives et les pourparlers transactionnels. Le débat que nous venons d'avoir a d'ailleurs montré que l'on emploie tantôt le terme de conciliation, tantôt le terme d'arbitrage, tantôt le terme de médiation.

Depuis la loi de 1995, comme l'a rappelé Mme Dubost, une directive européenne sur la médiation a été adoptée en 2008 et le Conseil d'État a publié en 2010 un rapport sur la transposition de cette directive, dans lequel il propose une nouvelle définition de la médiation.

Aussi l'amendement n° 1266 souhaite-t-il clarifier les définitions et bien distinguer les situations afin d'éclairer les justiciables.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur ces quatre amendements ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Ces amendements reflètent la richesse des discussions que nous avons eues en commission autour de ces différents modes de règlement des litiges. La question principale est : qu'est-ce que la médiation ? J'ai aussi entendu quelques interrogations concernant la conciliation et l'arbitrage.

À mon sens, l'arbitrage ne pose pas réellement de questions. Il ne s'agit pas d'un mode de règlement amiable, mais d'un mode de règlement alternatif des différends. On ne cherche pas le rapprochement des parties ni la formation d'un consensus.

Quant à la conciliation, évoquée à plusieurs reprises ce soir, elle ne pose pas non plus de grande difficulté. Nous connaissons bien les conciliateurs de justice, qui œuvrent dans le cadre du service public de la justice.

S'agissant de la médiation, j'entends les interrogations exprimées par les uns et les autres, notamment sur la nécessité de préciser les dispositions de l'article 2. En revanche, il ne me semble pas nécessaire de mieux définir la médiation elle-même, dans la mesure où il existe déjà un texte, la loi de 1995,...

**Mme Cécile Untermaier.** Ce n'est pas suffisant !

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** ...dont je vous lis l'article 21 : « La médiation régie par le présent chapitre s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige. » La présence d'un tiers, explicitement mentionnée dans cet article, est un élément important.

Nous disposons donc d'une définition parfaitement claire, qui fait référence à la procédure que nous visons à l'article 2 et que nous souhaitons encourager. Un peu plus tard, je vous proposerai d'adopter l'amendement n° 1450, qui introduira dans le texte une référence expresse à cette définition : ainsi, il n'y aura plus de doute quant à la procédure à laquelle nous nous référons. En revanche, il ne me semble pas opportun de redéfinir la médiation, puisque la définition existante ne pose pas de problème.

Vous affirmez, monsieur Bru, que les mots « quelle qu'en soit la dénomination », à l'article 21 de la loi de 1995, pourraient causer des difficultés. Or ils visent justement à protéger le justiciable : en effet, si une société prévoit un mécanisme de médiation, ou tout du moins un processus structuré de règlement amiable des litiges avec l'aide d'un médiateur, sans l'appeler « médiation », il faut bien que les dispositions de l'article 21 de la loi de 1995 puissent s'appliquer ! Il est important que tout processus structuré de rapprochement entre les parties avec l'aide d'un médiateur entre dans le champ de la loi de 1995 et du présent projet de loi.



J'émet un avis défavorable sur les quatre amendements.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Même avis.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Sébastien Jumel.

**M. Sébastien Jumel.** Je n'ai pas voulu prendre part à ce débat, bien qu'il soit passionnant. Cependant, je soutiens ces amendements visant à préciser la définition de la médiation et de la conciliation. Je continue de penser que, faute de donner des moyens suffisants à la justice, votre projet consiste à permettre aux juges de se délester d'un certain nombre de contentieux non essentiels en les renvoyant vers la conciliation ou la médiation, avec des conséquences différentes – la médiation est payante.

Hier, en défendant une motion de rejet préalable sur le projet de loi organique, j'ai soulevé un certain nombre de questions qui n'ont pas encore obtenu de réponse.

La médiation, c'est la justice sans juge, ai-je souligné. La médiation, c'est la justice en dehors de la règle de droit pourvu que l'ordre public soit respecté. La médiation, c'est la solution individuelle au détriment de la règle commune générale, abstraite et impersonnelle. Dans ce cas, à quoi bon établir, pour le bien commun, une jurisprudence ?

J'ai aussi posé des questions très concrètes. Qui devra payer le médiateur alors que l'office du juge est, par nature, gratuit ? Une partie peut être assistée d'un avocat lors de la médiation, mais qui le paiera ? L'aide juridictionnelle sera-t-elle étendue à la médiation ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Elle l'est déjà !

**M. Sébastien Jumel.** Dans ce cas, inscrivez dans la loi qu'à chaque étape de conciliation et de médiation, on pourra s'entourer d'un avocat et que l'aide juridictionnelle sera au rendez-vous.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** C'est déjà inscrit !

**M. Sébastien Jumel.** Nous avons fait pour notre part des propositions en la matière.

Il serait bon en outre que vous répondiez à notre demande de préciser la définition de la médiation et de la conciliation.

**Mme la présidente.** Merci de conclure, cher collègue.

**M. Sébastien Jumel.** Dernière question : dans quel état économique et psychologique se trouvera le justiciable en cas d'échec de ces phases amiables ? Quel gain en aura-t-on obtenu ?

Je persiste à penser que votre projet consiste à délester la justice de ses prérogatives régaliennes.

**M. Alain Bruneel.** Très bien !

*(Les amendements n° 455, 1025 rectifié, 1026 rectifié et 1266, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Béragère Couillard, pour soutenir l'amendement n° 98.

**Mme Béragère Couillard.** L'amendement n° 98 vise à développer la médiation citoyenne, qui permet de renforcer l'accès au droit pour les territoires les plus éloignés des juridictions et pour les populations les plus défiantes

envers la justice. La médiation citoyenne assure la gestion des conflits du quotidien, tels que les conflits de voisinage, la médiation familiale et le conseil conjugal. Il s'agit de multiplier et développer ce type de médiation, afin de limiter le recours à la justice, donc d'éviter d'engorger davantage le système judiciaire, ainsi que de réduire les frais de justice.

La médiation citoyenne permet en outre de recréer un lien social, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, où la population est souvent la plus éloignée de la justice. Elle favorise l'implication des citoyens bénévoles. De par sa gratuité, elle permet enfin de préserver l'égalité de tous dans la gestion des conflits.

J'en veux pour preuve le fonctionnement de ce dispositif dans ma circonscription, à Pessac : sur quelque 7 500 accueils effectués en 2017 par la maison du droit et de la médiation, près de 1 500 concernaient des demandes d'information sur le droit, plus de 750 des médiations citoyennes et près de 500 la médiation familiale. Ces chiffres montrent qu'il existe un réel besoin.

Pour toutes ces raisons, il me semble donc important de reconnaître ce type de médiation comme une médiation à part entière. Je propose donc que la médiation citoyenne soit incluse dans la liste des médiateurs dressée par chaque cour d'appel. *(Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.)*

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Je vous remercie, chère collègue, pour cet amendement et pour votre présentation, qui ont le mérite de rappeler que la médiation n'est pas forcément onéreuse et qu'elle peut être réalisée gratuitement. C'est précisément le cas de la médiation citoyenne, qui illustre en outre parfaitement ce que j'évoquais tout à l'heure : ce processus structuré, qui repose sur l'intervention d'un tiers et permet le rapprochement entre les parties, répond en effet à la définition de la loi de 1995.

La médiation citoyenne entre donc parfaitement dans le champ du dispositif que nous examinons. Ce sera d'ailleurs explicite si nous adoptons l'amendement n° 1450, que je vous présenterai ultérieurement et qui fait expressément référence à la loi de 1995. C'est pourquoi je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Même avis.

**Mme la présidente.** Madame Couillard, retirez-vous l'amendement ?

**Mme Béragère Couillard.** J'accepte de le retirer, en attendant de voir l'amendement que proposera Mme la rapporteure.

*(L'amendement n° 98 est retiré.)*

**Mme la présidente.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**Mme la présidente.** Prochaine séance, cet après-midi, à quinze heures :

Questions au Gouvernement ;

Suite de la discussion du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et du projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions.

La séance est levée.

*(La séance est levée, le 21 novembre 2018, à une heure cinq.)*

*Le Directeur du service du compte rendu de  
la séance de l'Assemblée nationale*

SERGE EZDRA