

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des lois constitutionnelles,
de la législation
et de l'administration
générale de la République**

Vendredi
9 novembre 2018
Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 23

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

- Suite de l'examen des articles des projets de loi ordinaire puis organique, adoptés par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice (n° 1349) et relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (n° 1350) 2

**Présidence de
Mme Yaël Braun-Pivet,
*présidente***



La réunion débute à 14 heures 30.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

La Commission poursuit l'examen des articles des projets de loi ordinaire puis organique, adoptés par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice (n° 1349) et relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (n° 1350).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous poursuivons l'examen du projet de loi de programmation et de réforme pour la justice. Nous en venons à l'article 45.

Article 45 (art. 132-1, 132-17, 132-19 et 132-25 à 132-27 du code pénal, 464-2 [nouveau], 465-1, 474, 723-7, 723-7-1, 723 13, 723-15, 723-15-1, 723-17, 723-17-1 et 747-2 du code de procédure pénale et 22 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante) : *Modification des conditions du prononcé des peines d'emprisonnement ferme*

La Commission est saisie de l'amendement CL967 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. La manière dont le Sénat a profondément remanié l'article 45 du projet de loi témoigne de la divergence fondamentale qui existe entre sa conception de la politique pénale et celle du Gouvernement. En effet, je vous propose une nouvelle politique des peines, qui vise à sortir du systématisme de l'emprisonnement dès lors que celui-ci n'apparaît pas comme la sanction la mieux adaptée à la nature de l'infraction, à sa gravité, à son auteur et à la situation de ce dernier. Les sénateurs, quant à eux, s'en tiennent plutôt à l'emprisonnement, sans prendre en considération la meilleure manière de lutter contre la récidive et de permettre la réinsertion des détenus.

Le texte adopté par le Sénat a ainsi pour conséquence de permettre au tribunal d'écarter l'intervention du juge de l'application des peines pour toutes les peines inférieures à un an, y compris celles de moins de six mois. Il est donc de nature à augmenter de façon significative et, me semble-t-il, injustifiée le nombre des incarcérations.

C'est pourquoi je vous proposerai de rétablir un certain nombre des dispositions initiales de l'article 45, lesquelles instituent un dispositif à plusieurs paliers qui est à la fois progressif, cohérent et équilibré et qui permet de diminuer la durée des courtes peines d'emprisonnement. Par ailleurs, un certain nombre d'améliorations pourront être apportées au projet initial du Gouvernement.

L'amendement CL967 tend ainsi à supprimer les alinéas 1 et 2 de l'article 45, relatifs à la motivation des peines prononcées. En effet, il n'est pas souhaitable, en la matière, d'aller au-delà de la jurisprudence de la Cour de cassation. Non seulement les dispositions adoptées par le Sénat, d'une part, se traduiraient par un alourdissement de la charge de travail des juridictions qui ralentirait le déroulement de la justice, mais elles n'inciteraient pas ces dernières à prononcer des peines autres que les peines d'emprisonnement ferme et non aménagées, puisque ces peines devraient également faire l'objet d'une motivation.

M. Didier Paris, rapporteur. Avis favorable.

M. Antoine Savignat. Il est dommage, madame la ministre, que vous proposiez la suppression de ces deux alinéas qui marquent, à mon sens, une véritable avancée, dans la mesure où la motivation des sanctions prononcées a une vertu pédagogique. Actuellement, le justiciable qui comparait en tant que prévenu devant le tribunal peut, le cas échéant, en repartir condamné à une peine dont le *quantum* ne lui est pas expliqué.

Certes, la Cour de cassation impose une motivation, mais le législateur pourrait graver cette obligation dans le marbre de la loi. Il me semble qu'une telle mesure contribuerait à réconcilier les Français avec leur système judiciaire. En effet, nous lisons tous, chaque matin, dans la presse, que telle personne a écopé d'une peine d'un an de prison ferme pour le vol d'une brioche quand telle autre n'a été condamnée qu'à six mois pour une agression sexuelle. Les Français ne comprennent pas les jugements rendus par les différentes juridictions de notre pays parce que le *quantum* de la peine n'est jamais motivé ou l'est insuffisamment.

Aussi, je regrette que l'on raye cette mesure d'un trait de plume au simple motif qu'elle provoquerait une surcharge de travail pour les magistrats.

Mme Cécile Untermaier. L'amendement du Gouvernement me laisse également un peu perplexe. Certes, la jurisprudence de la Cour de cassation s'applique, mais il est difficile pour le citoyen de comprendre pourquoi le juge n'explique pas les raisons pour lesquelles il condamne et choisit telle peine plutôt qu'une autre. La charge de travail des magistrats est-elle si lourde que nous ne puissions pas imaginer un dispositif qui permette à nos concitoyens de comprendre le *quantum* de la peine ? Il serait opportun que nous réfléchissions à cette question, éventuellement en amendant le texte du Sénat. La motivation de la peine est due à tous, à la victime comme à l'auteur de l'infraction.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. La Cour de cassation a posé une exigence générale de motivation, à laquelle les juges se soumettent. Il ne me semble donc pas utile d'aller au-delà.

La Commission adopte l'amendement CL967.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques CL827 du rapporteur, CL1011 du Gouvernement, CL596 de M. Erwan Balanant et CL771 de M. Stéphane Mazars, et l'amendement CL411 de Mme Cécile Untermaier.

M. Stéphane Mazars. L'amendement CL771 tend à rétablir l'interdiction, supprimée par le Sénat, de prononcer des peines d'emprisonnement ferme d'une durée inférieure ou égale à un mois. Nous devons, en effet, restaurer le sens de la peine, conformément à l'engagement pris par le Président de la République pendant la campagne et aux conclusions des chantiers de la justice. Or, de telles peines n'ont pas de sens. Elles sont à la fois suffisamment longues pour provoquer une rupture avec la famille et le milieu professionnel et causer ainsi des dommages irréversibles et trop courtes pour permettre une démarche de réinsertion sociale et de sortie de la délinquance.

M. Erwan Balanant. Le dispositif à trois niveaux conçu par le Gouvernement nous paraît satisfaisant. L'amendement CL596 a trait au premier niveau. L'interdiction des peines de prison de moins d'un mois nous paraît justifiée. C'est pourquoi nous proposons de revenir au texte initial du Gouvernement.

M. Didier Paris, rapporteur. L'amendement CL827 est défendu.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. L'amendement CL1011 est un des éléments importants de l'échelle que nous vous proposons d'établir en matière de peines d'emprisonnement. Si nous proposons d'interdire les peines de moins d'un mois, c'est parce que les très courtes peines d'emprisonnement ne permettent pas de travailler avec la personne détenue à l'élaboration d'un parcours de réinsertion cohérent. En outre, elles ont un aspect souvent très désocialisant, de sorte que je ne vois pas quel peut être leur apport en matière de prévention de la récidive.

Mme Cécile Untermaier. Je partage votre analyse, madame la ministre. Du reste, mon amendement CL411 n'a pas pour objet de revenir sur l'échelle des peines que vous proposez. Mais nous nous interrogeons sur le cas des auteurs de violences conjugales. Ceux-ci doivent être neutralisés à tout le moins pendant une brève période pour que les femmes – puisqu'il s'agit souvent de femmes – puissent organiser leur nouvelle vie. Je souhaiterais donc savoir s'il existe des dispositifs alternatifs à l'emprisonnement qui permettraient de neutraliser une personne qui a été très violente pour éviter d'exposer son conjoint, qui a subi un grave traumatisme, à une insécurité psychique, voire physique.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Madame Untermaier, il ne semble pas pertinent de prévoir d'emblée une exception à la règle que nous posons. Je comprends néanmoins votre préoccupation. Sachez qu'il existe des mesures d'éloignement du conjoint violent, lesquelles peuvent être complétées par des dispositifs d'hébergement, qui ne relèvent pas du ministère de la justice mais que celui-ci finance en subventionnant des associations. On sait, en effet, que l'éloignement n'est souvent efficace que si le conjoint violent ou sa victime peuvent bénéficier d'un hébergement.

M. Didier Paris, rapporteur. Madame Untermaier, chacun d'entre nous peut être tenté de proposer, en fonction de sa sensibilité particulière, une dérogation à la règle posée par le Gouvernement. Bien entendu, nous partageons votre préoccupation pour les victimes de violences conjugales, mais il existe de nombreuses dispositions, notamment des interdictions de paraître, qui peuvent être efficaces, qui plus est sur une durée plus longue qu'un mois, qui est peu efficace pour assurer une protection réelle du conjoint.

Mme Cécile Untermaier. J'entends vos arguments. Du reste, j'ai rédigé cet amendement d'une main tremblante, car j'étais réticente à l'idée de proposer une dérogation à un dispositif qui a le mérite d'être clair. Mais la question des violences conjugales n'est pas une marotte, et force est de constater que nous sommes très démunis face aux victimes. Cela dit, je retire mon amendement.

L'amendement CL411 est retiré.

La Commission adopte les amendements identiques CL827, CL1011, CL596 et CL771.

Puis elle est saisie de l'amendement CL1012 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Cet amendement tend à rétablir les dispositions initiales de l'article 45 modifié par le Sénat qui, je le rappelle, visent à diminuer le prononcé de courtes peines d'emprisonnement au profit d'autres types de

peines, notamment des peines autonomes. Je pense en particulier à la détention à domicile sous surveillance électronique, à la semi-liberté ou au placement extérieur.

Il vise, par ailleurs, à apporter quelques améliorations à ces dispositions initiales, liées notamment au mandat de dépôt à effet différé, dont nous proposons de simplifier la mise en œuvre en offrant la possibilité de fixer à l'audience la date d'incarcération sans exiger une convocation devant le procureur dans le délai d'un mois. Nous proposons également d'étendre ce mandat aux peines de plus d'un an et nous prévoyons qu'en cas d'appel, il ne puisse être mis à exécution, sauf en cas de décision d'exécution provisoire. Ces propositions nous ont été suggérées par des professionnels de terrain soutenus par l'Union syndicale des magistrats.

M. Didier Paris, rapporteur. Avis très favorable à cet « amendement chapeau », qui tend à rétablir l'ensemble des dispositions initiales de l'article 45 tout en y apportant des améliorations.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Avant de mettre aux voix l'amendement CL1012, je tiens à vous préciser, mes chers collègues, que son adoption ferait tomber l'ensemble des autres amendements à l'article 45. Comme il n'est pas dans mon habitude de vous priver de parole, j'invite ceux de leurs auteurs qui le souhaitent à s'exprimer.

M. Erwan Balanant. Le dispositif proposé par le Gouvernement nous paraît très pertinent. Il s'agit, je le rappelle, d'interdire le prononcé de peines inférieures ou égales à un mois, de prévoir un aménagement automatique pour les peines inférieures ou égales à six mois, de permettre ces aménagements pour les peines comprises entre six mois et un an et, enfin, d'exclure tout aménagement pour les peines supérieures à un an.

Il me semble toutefois que le seuil d'un an n'est pas pertinent. Il serait en effet préférable de maintenir la possibilité d'un aménagement pour les peines comprises entre un et deux ans, afin de ne pas se priver de la possibilité de mener un travail social de réinsertion avec un certain nombre de détenus. Je redéposerai donc mon amendement en séance publique car cette question mérite d'être discutée.

Mme Caroline Abadie. J'avais, pour ma part, déposé un amendement visant à améliorer les conditions de sortie de détention. Nombre de détenus sortent de prison avec des papiers d'identité périmés. Je souhaitais donc proposer que l'ensemble des détenus bénéficient d'un accompagnement avant leur libération pour renouveler ces papiers, qui sont indispensables pour obtenir un logement, chercher un emploi ou ouvrir un compte en banque.

M. Antoine Savignat. J'observe, madame la ministre, qu'en l'espèce, la décision d'incarcération et la condamnation à une peine d'emprisonnement ferme devra faire l'objet d'une motivation spéciale. Il me paraît souhaitable de le préciser, d'autant plus que j'ai moi-même défendu, tout à l'heure, l'extension de cette motivation à l'ensemble des peines. Mais je vous retourne l'argument que vous m'avez opposé tout à l'heure : vous accroissez ainsi la charge de travail des magistrats, de sorte qu'ils seront incités à ne plus prononcer de peines d'emprisonnement. Une telle mesure me paraît incohérente avec la volonté du Gouvernement de créer des places de prison supplémentaires.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Monsieur Balanant, je précise que, pour les peines dont la durée est comprise entre six mois et un an, l'aménagement n'est pas automatique, comme vous l'avez indiqué : il est le principe. Ainsi,

dans l'hypothèse où il n'existe pas d'autres solutions que la détention, celle-ci sera toujours possible.

Mais votre interrogation principale porte sur le seuil à partir duquel la mise en détention, lorsqu'elle sera prononcée, aura lieu et ne fera donc pas l'objet d'aménagements. Si nous avons décidé de ramener ce seuil – actuellement fixé à deux ans, aux termes de l'article 723-15 du code de procédure pénale – à un an, c'est pour remédier à la situation que j'évoquais ce matin, à savoir que notre système de peines est peu crédible. Vous avez sûrement déjà rencontré, comme moi, de nombreuses personnes qui s'étonnent que tel délinquant condamné à deux ans de prison n'ait jamais été incarcéré. J'ai même rencontré des détenus qui ont été mis en détention plus d'un an après leur condamnation. Cela n'a pas de sens ! Je précise que, pour ces peines supérieures à un an, les aménagements restent bien évidemment possibles, mais en fin de peine et non *ab initio*.

Notre préoccupation est d'assurer la crédibilité de notre système qui, actuellement, n'est absolument pas compris par nos concitoyens. En deçà de six mois d'emprisonnement, il faut donc que l'on s'efforce de trouver, par tous les moyens possibles, d'autres peines, qu'il s'agisse de peines autonomes ou de peines de prison qui feront l'objet d'un aménagement.

Madame Abadie, vous m'alertez sur la question du renouvellement des papiers d'identité au moment de la sortie de détention. C'est en effet une difficulté. C'est pourquoi nous encourageons les préfetures à se déplacer dans les établissements pénitentiaires pour réaliser les formalités nécessaires. J'ai obtenu qu'il en soit ainsi à Fresnes et à Draguignan, en me rendant sur place et en discutant avec les préfets. Mais ce sont des solutions pragmatiques, donc ponctuelles, car cela représente une surcharge de travail pour les préfetures, dont les agents doivent se déplacer. Il faut donc que nous travaillions, avec les préfets, à une solution pérenne.

Par ailleurs, je précise que toutes les personnes détenues à qui il reste un an de détention à purger devraient être accueillies, dans un futur que j'espère proche, au sein des structures d'accompagnement à la sortie (SAS). Ces structures assurent un accompagnement très complet et très suivi, qui concerne aussi bien le renouvellement des papiers d'identité que les questions de logement et de travail ou l'accompagnement psychologique. Nous nous sommes rendues, il y a quelques jours, avec votre collègue Alexandra Louis, dans une SAS à Marseille, et nous avons pu constater le travail formidable qui y est accompli.

Enfin, monsieur Savignat, il n'y a pas, me semble-t-il, d'incohérence entre les deux dispositions que vous avez évoquées. Oui, je le répète, notre objectif est qu'en deçà de six mois, par principe, la peine soit effectuée en dehors de l'établissement de détention, et cela nous semble positif.

La Commission adopte l'amendement CL1012.

En conséquence, l'amendement CL828 du rapporteur, les amendements identiques CL829 du rapporteur et CL772 de M. Stéphane Mazars, CL126 de M. Alain Tourret, CL711 de M. Jean-Félix Acquaviva, CL683 de Mme Caroline Abadie, CL144 de M. Ugo Bernalicis et CL 830 du rapporteur, les amendements identiques CL329 de Mme Frédérique Meunier et CL469 de M. Sébastien Jumel, les amendements CL832, CL833 et CL834 du rapporteur, CL712 de M. Jean-Félix Acquaviva, CL835 du rapporteur, CL127 de M. Alain Tourret, CL836 du rapporteur, CL539 de M. Ugo Bernalicis, CL694 et CL693 de M. Erwan Balanant, CL837 et CL838 du rapporteur, CL541 de Mme Danièle Obono et CL839 du rapporteur, les

amendements identiques CL128 de M. Alain Tourret et CL622 de M. Robin Reda, et les amendements CL537 de Mme Danièle Obono et CL695 de M. Erwan Balanant tombent.

La Commission adopte l'article 45 modifié.

Article 45 bis A [supprimé] (art. 717-1, 721 à 721-2, 723-29 du code de procédure pénale, 132-24 du code pénal et 41 de la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales) : *Suppression du crédit « automatique » de réduction de peine*

La Commission est saisie des amendements identiques CL841 du rapporteur, CL534 de Mme Danièle Obono et CL773 de M. Stéphane Mazars.

M. Stéphane Mazars. Le Sénat est revenu sur le caractère automatique du crédit de réduction de peine dont bénéficient les personnes incarcérées, crédit dont elles sont privées en cas de mauvaise conduite. Or, cette mesure est utile, non seulement parce qu'elle incite le détenu à adopter un comportement vertueux en détention, mais aussi parce que ces réductions de peine déterminent la durée de la surveillance judiciaire susceptible d'être imposée aux condamnés les plus dangereux après leur libération. Je comprends qu'une remise de peine automatique puisse susciter des interrogations. Du reste, la question a fait débat au sein de notre groupe. Nous nous sommes notamment interrogés sur le point de savoir si les remises de peine ne devaient pas être plus importantes pour le détenu qui adopte un comportement positif en s'investissant dans un apprentissage ou dans le travail. Quoi qu'il en soit, nous proposons de revenir sur la disposition adoptée par le Sénat.

Mme Danièle Obono. L'amendement CL534 est défendu.

M. Didier Paris, rapporteur. L'amendement CL841 est également défendu.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Favorable.

La Commission adopte ces amendements identiques.

L'article 45 bis A est supprimé.

Article 45 bis B [supprimé] (art. 785 du code de procédure pénale) : *Allongement du délai de demande de réhabilitation judiciaire après le décès de la personne condamnée*

La Commission est saisie de l'amendement CL969 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Par cet amendement, je vous propose de supprimer des dispositions adoptées par le Sénat et inspirées, en réalité, par une affaire particulière, l'affaire Mis et Thiennot. Ces dispositions sont en effet inutiles pour l'avenir, puisque le droit positif fixe désormais, pour les demandes de réhabilitation, un délai d'un an après le décès. Les héritiers peuvent donc, pendant ce délai, poursuivre la demande formée par la personne de son vivant ou même en déposer une si cette dernière n'a pas eu le temps de le faire elle-même. Ce délai d'une année paraît raisonnable ; il faut donc le conserver. Par ailleurs, la loi n'a pas pour objet de régler des situations particulières. Au demeurant, je rappelle que l'affaire Mis et Thiennot a fait l'objet de trois jugements de cour d'assises, qui ont, tous trois, reconnu la culpabilité de ces derniers.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL969.

L'article 45 bis B est supprimé.

Article 45 bis [supprimé] (art. 709-2 du code de procédure pénale) : *Élargissement du contenu et de la publicité du rapport annuel sur l'exécution des peines*

La Commission examine l'amendement CL968 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Là encore, je vous propose de supprimer un article adopté par le Sénat. Celui-ci a en effet souhaité complexifier le rapport établi chaque année par le procureur en y adjoignant un rapport sur l'exécution des peines. Or, le rapport annuel de politique pénale, prévu aux articles 30, 35 et 39-1 du code de procédure pénale, me semble suffisant.

Surtout, il ne paraît pas justifié de prévoir que ces rapports, qui sont déjà rendus publics, devront être adressés par les procureurs au Parlement. Il me semble que c'est en effet au Gouvernement, et en l'espèce au ministre de la Justice, qu'il revient de rendre compte devant le Parlement de sa politique pénale.

Pour ces raisons, je demande la suppression de l'article.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL969.

L'article 45 bis est supprimé.

L'amendement CL472 de M. Stéphane Peu tombe.

Article 45 ter A (art. L. 132-5 du code de la sécurité intérieure) : *Débat sur l'exécution des peines et la prévention de la récidive en conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance*

La Commission adopte l'article 45 ter A sans modification.

Article 45 ter B [nouveau] (art. L. 132-13 du code de la sécurité intérieure) : *Débat sur l'exécution des peines et la prévention de la récidive en conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance*

La Commission adopte l'article 45 ter B sans modification.

Article 45 ter (art. 131-36-1 à 131-36-4, 221-9-1, 221-15, 222-48-1, 222-65, 224-10, 227-31 et 421-8 du code pénal et 763-3, 763-5 et 763-10 du code de procédure pénale) : *Élargissement du champ d'application du suivi socio-judiciaire*

La Commission examine les amendements identiques CL843 du rapporteur et CL759 de M. Stéphane Mazars.

Mme Catherine Kamowski. L'article 45 ter a été ajouté par le Sénat. Il procède à l'extension du suivi socio-judiciaire à tous les délits et à tous les crimes. Cette extension nous semble injustifiée. Pour l'instant, le suivi socio-judiciaire concerne les personnes coupables d'infractions sexuelles ou violentes pour lesquelles une injonction de soins paraît utile, voire nécessaire. L'étendre à l'ensemble des crimes et délits nous semble aboutir à une aggravation excessive de la répression, puisque ce suivi s'ajoute à la peine privative de liberté. Enfin, le risque de « sortie sèche » est largement limité par la libération sous contrainte, les

aménagements de peine et la libération conditionnelle. Plutôt qu'une extension du suivi socio-judiciaire, nous proposons donc une amélioration du dispositif actuel, en particulier en vue d'unifier les pratiques entre les juridictions. Tel est l'objet de cet amendement.

M. Didier Paris, rapporteur. L'amendement CL843 est défendu.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avis favorable.

La Commission adopte les amendements identiques.

L'article 45 ter est ainsi rédigé.

Article 45 quater (art. 731-1 du code de procédure pénale) : *Assouplissement des conditions de placement sous surveillance électronique mobile dans le cadre d'une libération conditionnelle*

La Commission adopte l'article 45 quater sans modification.

Après l'article 45 quater

La Commission examine l'amendement CL156 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement participe à rendre effective l'inversion de la logique du « tout-carcéral » en rendant obligatoire et d'ordre public, à quelque moment de la procédure pénale que ce soit, l'obligation de motiver le choix d'enfermer une personne, de préférence par rapport à toute autre mesure pouvant être effectuée en milieu libre. Cette disposition préserve l'office du juge mais impose une motivation circonstanciée de l'emprisonnement, lequel doit être le dernier recours. Le juge serait ainsi tenu d'examiner les raisons de l'impossibilité de prononcer une mesure en milieu libre.

M. Didier Paris, rapporteur. Je suis, sur le fond, parfaitement favorable à votre amendement, madame Obono. Mon avis défavorable ne porte que sur des problèmes de forme : l'article 45 du projet de loi – que nous venons de modifier dans ce sens – couvre déjà cette situation, puisqu'il dispose que la peine d'emprisonnement « *ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de l'auteur rendent cette peine indispensable* » – ce dernier terme est important, et nous venons de le rétablir – « *et si toute autre sanction est manifestement inadéquate* ». J'ajoute que l'article 137 du code de procédure pénale rend déjà exceptionnelle la détention provisoire ; elle est prononcée seulement si toutes les autres mesures, notamment de contrôle judiciaire, ne sont pas adaptées. L'amendement est donc, en quelque sorte, satisfait.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL156.

CHAPITRE II Dispositions relatives à la probation

Article 46 (art. 131-4-1, 131-4-2 à 131-4-8 [nouveaux], 132-40 à 132-57 et 132-64 du code pénal, 230-19, 720 1, 720-1-1, 721-2, 723-4, 723-10, 723-30 et 731 du code de procédure pénale, L. 265-1 du code de justice militaire et 20-4, 20-5 et 20-10 de l'ordonnance

n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante) : *Création d'un « sursis probatoire »*

La Commission examine l'amendement CL970 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Cet amendement vise à rétablir les dispositions initiales du texte, qui transforment le sursis avec mise à l'épreuve en sursis probatoire. Il me semble que cette solution est préférable à celle qui a été retenue par le Sénat et qui, en réalité, maintient la peine de contrainte pénale en la rebaptisant « peine de probation ».

Plusieurs éléments justifient la mise en place du sursis probatoire. Cette peine résulte d'abord d'une démarche pragmatique et rationnelle. La contrainte pénale, qui est une peine extrêmement intéressante, est complexe à mettre en œuvre. C'est la raison pour laquelle elle est très peu prononcée par les juridictions – en moyenne, 130 peines de contrainte pénale ont été prononcées chaque mois durant l'année écoulée. Nous sommes donc partis de l'idée selon laquelle il était plus efficace d'améliorer le sursis avec mise à l'épreuve, qui lui est très souvent prononcé – plus de 70 000 en 2017 –, en le dotant du suivi individualisé et renforcé prévu dans le cas de la contrainte pénale. Il s'agit donc, en quelque sorte, de combiner le sursis avec mise à l'épreuve et la contrainte pénale, tout en rebaptisant le premier « sursis probatoire ». L'idée est en effet de tirer profit des évaluations régulières du condamné, qui permettent de mieux prévenir la récidive. C'est une démarche que je crois assez pragmatique, mais également plus lisible, plus efficace et moins complexe que celle qui est proposée par le Sénat.

Si l'on suit le raisonnement du Sénat, le tribunal devrait, par exemple, prononcer une peine ferme de deux ans, puis une peine de probation, puis fixer le *quantum* d'emprisonnement encouru en cas de non-respect de la peine de probation. Autrement dit, il y aurait trois étapes. Le sursis probatoire, que nous proposons, permet de les regrouper en une seule : le tribunal prononce une peine de quatre ans d'emprisonnement, dont deux assortis d'un sursis probatoire renforcé.

Il convient d'ailleurs d'observer à quel point l'idée d'une probation déconnectée de l'emprisonnement ne tient pas. En effet, le tribunal qui prononcerait une peine de probation devrait évidemment fixer aussi la durée de l'emprisonnement encouru par le condamné qui ne respecterait pas ses obligations. J'en profite également pour dire que l'argument, qui a été avancé ce matin, selon lequel, lors du prononcé de la contrainte pénale, il n'est jamais fait référence à l'emprisonnement, est lui aussi inexact. L'article 131-4-1 du code pénal, comme le texte voté par le Sénat, auquel je m'oppose, prévoit en effet que le tribunal qui prononce la peine de contrainte pénale « *fixe également la durée maximale de l'emprisonnement encouru par le condamné en cas d'inobservation des obligations et interdictions auxquelles il est astreint* ».

Le dispositif voté par le Sénat peut tout à fait se concevoir, mais je trouve préférable de fixer les règles du jeu dès le départ, à savoir quatre ans d'emprisonnement, dont deux assortis d'un sursis probatoire. Il est également moins dissuasif, car la peine de probation ne pourrait pas être prononcée pour les délits punis de plus de cinq ans – alors même que la contrainte pénale est actuellement possible dans ce cas – et le *quantum* de peine sanctionnant le non-respect des obligations de la probation ne pourrait pas excéder deux ans.

Tous ces éléments justifient le rétablissement du dispositif initialement proposé.

M. Didier Paris, rapporteur. Vous le savez, madame la garde des Sceaux, je me serais volontiers rangé au nombre des personnes souhaitant une peine autonome de probation, mais à la réflexion, et comme vous venez de le confirmer brillamment, il est manifestement préférable de se fonder sur le socle du sursis avec mise à l'épreuve, qui est déjà très bien connu de nos juridictions et est, si je puis dire, entré dans nos mœurs. Par ailleurs – vous l'avez très bien expliqué également –, il est particulièrement complexe de déconnecter l'emprisonnement et la peine de probation. Je me félicite des améliorations apportées au texte que vous venez de présenter, et suis parfaitement favorable à cet amendement.

La Commission adopte l'amendement CL970.

L'article 46 est ainsi rédigé.

L'amendement CL481 de M. Sébastien Jumel, les amendements identiques CL130 de M. Alain Tourret et CL626 M. Robin Reda ainsi que l'amendement CL627 de M. Robin Reda tombent.

Article 47 (art. 471, 712-20, 713-42 à 713-49, 713-50 à 713-52 [nouveaux] et 739 à 747-2 du code de procédure pénale) : *Rôle du service pénitentiaire d'insertion et de probation et du juge de l'application des peines dans la mise en œuvre du sursis probatoire*

La Commission examine l'amendement CL971 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Par coordination avec ce que nous venons de faire à l'article 46, qui introduit le sursis probatoire dans le code pénal, cet amendement vise à rétablir, cette fois-ci dans le code de procédure pénale, les dispositions nécessaires à sa mise en œuvre, tout en améliorant le dispositif pour répondre à la demande des praticiens visant à garantir l'évolutivité et la souplesse de cette peine. Nous avons en effet pris en compte les observations de l'Association nationale des juges de l'application des peines, et précisé que l'évaluation interviendrait de façon pluridisciplinaire, comme c'est du reste le cas actuellement, en pratique, pour la contrainte pénale – ainsi que je vous l'expliquais tout à l'heure, nous avons repris ce qui nous semblait être le meilleur de la contrainte pénale.

Par ailleurs, afin de permettre l'adaptation des modalités du suivi du condamné au regard de l'évolution de sa situation, nous prévoyons que le juge de l'application des peines puisse mettre fin de façon anticipée au suivi renforcé si celui-ci n'apparaît plus nécessaire dans le cadre du parcours du condamné.

Enfin, à travers cet amendement, nous procédons aux coordinations nécessaires pour assurer la prise en charge de condamnés en sursis probatoire par les associations habilitées, de la même façon que pour l'actuel sursis avec mise à l'épreuve, c'est-à-dire lorsque le tribunal a pris cette décision parce que le condamné était déjà suivi par une association dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL971.

En conséquence, l'article 47 est ainsi rédigé.

Les amendements identiques CL131 de M. Alain Tourret et CL628 de M. Robin Reda tombent.

CHAPITRE III
Dispositions relatives à l'exécution des peines

Article 48 (art. 713-42 à 713-49 du code de procédure pénale) : *Modalités d'exécution de la peine de détention à domicile sous surveillance électronique*

La Commission examine l'amendement CL972 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il s'agit de rétablir l'article 48, supprimé par le Sénat. L'idée est ici de préserver, dans le code de procédure pénale, le régime d'exécution de la peine autonome de détention à domicile sous surveillance électronique. Je propose cependant une amélioration par rapport au texte initial : lorsque le juge de l'application des peines mettra fin de manière anticipée à la surveillance électronique, par exemple en raison de la bonne conduite du condamné, il pourra soumettre celui-ci à certaines mesures de contrôle, obligations ou interdictions telles que l'interdiction d'entrer en contact avec la victime, ou encore l'obligation de soins. Ces mesures d'accompagnement permettront ainsi d'éviter ce que j'appellerais des « sorties sèches » du dispositif, de la même façon que, vous le savez, nous essayons d'éviter les « sorties sèches » de détention. On se rend compte que, dans tous les cas où il y a une contrainte, il faut éviter ce type de sorties : c'est là que les risques de récidive sont les plus importants.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL972.

L'article 48 est ainsi rétabli.

Article 48 bis [supprimé] (art. 733 du code de procédure pénale) : *Modification des conditions d'octroi de la libération conditionnelle*

La Commission examine les amendements identiques CL844 du rapporteur, CL745 de Mme Nicole Dubré-Chirat et CL775 de M. Stéphane Mazars.

M. Didier Paris, rapporteur. Il s'agit de supprimer l'article 48 bis, qui vise à empêcher l'octroi d'une seconde libération conditionnelle après l'échec d'une première. Cet article, et d'autres insérés par le Sénat, visent en définitive à empêcher l'individualisation des peines ; je vous invite à les supprimer. En l'espèce, l'échec d'une première libération conditionnelle peut faire partie d'un processus d'amendement plus global d'une personne condamnée et d'apprentissage nécessaire des règles de la réinsertion. Nous ne devons pas nous priver de ce type d'approche.

Mme Nicole Dubré-Chirat. L'article 48 bis prévoit qu'il n'y ait pas de seconde libération conditionnelle après l'échec d'une première. Il doit être supprimé car il est contraire au principe d'individualisation de la peine. Pour qu'elle soit efficace et qu'elle ait du sens aux yeux du condamné, une libération conditionnelle doit être prononcée en fonction de la personnalité, de l'environnement et de la situation sociale de la personne. Or ces facteurs sont susceptibles d'évoluer entre la première libération et la seconde. Les facteurs responsables de l'échec de la première libération conditionnelle peuvent avoir disparu au moment où intervient la seconde, laquelle ne débouchera donc probablement pas sur le même échec. De plus, cet article entrave le pouvoir d'appréciation du juge. Celui-ci est seul apte à décider si une libération conditionnelle, bien que prononcée pour la seconde fois, sera bénéfique au détenu, en prenant en considération les facteurs énoncés précédemment.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je suis tout à fait favorable à ces amendements qui visent à supprimer l'article 48 *bis*, inséré par le Sénat. Il est vrai que l'échec d'une libération conditionnelle est un élément d'appréciation important avant qu'une autre ne soit octroyée. Cela dit, je considère qu'on ne peut pas en faire un obstacle juridique systématique, car certains parcours passent effectivement par des échecs.

La Commission adopte ces amendements identiques.

L'article 48 bis est supprimé.

Article 49 (art. 720 du code de procédure pénale) : *Systématisation de la libération sous contrainte aux deux tiers des peines d'emprisonnement inférieures ou égales à cinq ans*

La Commission examine l'amendement CL973 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Cet amendement vise à rétablir les dispositions, qui avaient été supprimées par le Sénat, favorisant le prononcé de la libération sous contrainte. Comme le Président de la République s'y était engagé pendant la campagne présidentielle, la libération sous contrainte doit en principe être ordonnée lorsque la durée de la peine accomplie est au moins égale au double de la durée de la peine qui reste à subir – sauf évidemment contradiction avec les objectifs de l'exécution des peines, notamment la nécessité de prévenir la récidive.

Cette modification des dispositions de la libération sous contrainte a pour objet de faciliter son prononcé, et ainsi de mieux prévenir les sorties sèches, sans pour autant la rendre automatique puisque le juge de l'application des peines pourra toujours, bien sûr, la refuser.

Une amélioration est apportée au projet initial, inspirée par les réflexions de la présidente de votre commission, que je remercie de nouveau pour son travail sur le sujet. Le texte permettra en effet un examen anticipé de la situation de la personne un peu avant les deux tiers de sa peine. Cela rendra effective la libération sous contrainte des personnes condamnées à de courtes peines et pour lesquelles la durée de détention restant à subir après l'exécution des deux tiers de la peine est souvent trop limitée pour permettre un examen utile de la situation du condamné. Ce qui compte, en effet, ce n'est pas que l'examen intervienne aux deux tiers de la peine, c'est que la libération puisse intervenir à cette date. Telle est l'économie de l'amendement que je vous sou mets.

M. Didier Paris, rapporteur. Je suis évidemment favorable au rétablissement de la systématisation de la libération sous contrainte, et je remercie Mme la présidente de la commission des Lois d'avoir permis l'amélioration du texte, comme vient de le rappeler Mme la garde des Sceaux.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Des remarques nous avaient effectivement été faites lorsque la commission des Lois avait tenu une réunion délocalisée dans l'établissement pénitentiaire de Fresnes. Le procureur adjoint de la République du tribunal de grande instance de Créteil nous avait fait part du fait que, parfois, l'examen aux deux tiers de la peine empêchait la concrétisation de la libération, parce que, le temps de monter le dossier, il était trop tard. Je vous remercie, madame la garde des Sceaux, d'avoir pris en compte ces remarques qui démontrent, une fois de plus, combien il est intéressant de se rendre sur le terrain et d'écouter les praticiens et les professionnels, qui ont toujours d'excellentes suggestions à nous faire.

*La Commission **adopte** l'amendement CL973.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 49 **modifié**.*

Article 49 bis A [nouveau] (art 723-6-1 [nouveau] du code de procédure pénale) :
Agrément et conventionnement des structures faisant du placement à l'extérieur

La Commission examine l'amendement CL1050 de la présidente Yaël Braun-Pivet.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Cet amendement concerne les structures de placement à l'extérieur.

Dans le cadre de nos travaux sur la détention, nous avons découvert certaines structures de placement à l'extérieur, notamment la ferme de Moyembrie, gérée par l'association Emmaüs, qui prend en charge un certain nombre de détenus écroués en placement à l'extérieur, dans le cadre d'une activité agricole, pour les amener à se resocialiser, à se responsabiliser, et ainsi les accompagner vers la sortie de prison. Or ces structures ont parfois du mal à monter les dossiers, et certains projets mettent des années à se concrétiser, alors que la volonté existe.

Cet amendement vise à sécuriser juridiquement et financièrement ces structures en pérennisant leurs conventions avec l'État, pour une durée de trois ans. J'espère qu'il recueillera un avis très favorable de votre part, madame la garde des Sceaux.

M. Didier Paris, rapporteur. Avis favorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je trouve l'idée vraiment très intéressante. L'avis est donc évidemment très favorable. La disposition permettra de favoriser et d'accompagner le développement de la mesure de placement à l'extérieur, qui est l'une des solutions que nous avons à notre disposition. Or notre objectif est bien de multiplier les solutions.

*La Commission **adopte** l'amendement CL1050.*

*L'article 49 bis A est **ainsi rédigé**.*

Article 49 bis [supprimé] (art. 723-19 du code de procédure pénale) :
Rétablissement de la surveillance électronique de fin de peine

La Commission examine l'amendement CL845 du rapporteur.

M. Didier Paris, rapporteur. Il s'agit de supprimer l'article 49 bis, qui vise à rétablir la procédure de surveillance électronique de fin de peine, supprimée en 2014. Son caractère en principe automatique, sans décision du juge de l'application des peines, et les difficultés pratiques de mise en œuvre qui en découlaient ont fait que le dispositif a été remplacé par la libération sous contrainte. Une telle mesure ne présente donc plus, à nos yeux, d'intérêt pratique. Telles sont les raisons pour lesquelles je vous propose de supprimer cet article.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement CL845.*

L'article 49 bis est supprimé.

Article 50 (art. 48-1, 706-54, 706-54-1 [nouveau], 706-56-1-1, 710, 711, 712-4-1 [nouveau], 712-5, 723-1, 723-3, 723-7, 730-2 et 747-1 à 747-2 du code de procédure pénale) : *Simplification de diverses modalités d'exécution de peines*

La Commission examine l'amendement CL1051 de la présidente Yaël Braun-Pivet.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Cet amendement s'inscrit dans la droite ligne de celui qui concernait les données statistiques, qui nous permettront de mieux évaluer la récidive, les risques de récidive et les effets de sa prise en charge, qu'elle soit pénitentiaire ou extérieure. Il s'agit ici de mieux exploiter les données nominatives. C'est un amendement technique, mais il est essentiel pour atteindre l'objectif qui est le nôtre.

M. Didier Paris, rapporteur. Avis favorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Favorable également. Il s'agit effectivement – je ne l'ai jamais caché – de l'un des points de faiblesse actuels du ministère. Nous devons mieux analyser l'ensemble des données dont nous disposons : celles-ci sont très nombreuses, mais il nous manque encore des éléments. En l'espèce, la disposition proposée nous permettra de faire des études de cohortes, qui sont l'un des éléments majeurs qui nous font défaut.

La Commission adopte l'amendement CL1051.

Elle examine ensuite l'amendement CL846 du rapporteur.

M. Didier Paris, rapporteur. C'est un amendement que l'on peut considérer comme technique, mais qui a une portée un peu plus grande. Il concerne notamment la manière dont nous entendons tirer les conséquences de l'arrêt *Aycaguer c. France*, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 22 juin 2017, qui porte sur les conditions d'utilisation du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), dont nous avons parlé tout à l'heure. Les empreintes génétiques sont soumises à de nombreux contrôles, ce qui est parfaitement logique. La Cour avait condamné la France parce que les conditions de refus d'effacement du procureur étaient un peu incertaines. Nous prévoyons que les refus puissent être directement contestés devant le président de la chambre de l'instruction, sans intervention du juge des libertés et de la détention, comme c'est par exemple le cas pour le traitement des antécédents judiciaires.

Par ailleurs, comme l'impose l'arrêt *Aycaguer c. France* – c'est le point qui avait donné lieu à la condamnation de la France –, les personnes coupables, comme aujourd'hui celles suspectes, pourront solliciter l'effacement anticipé de leurs données, ce qui est le moins qu'on puisse leur offrir, après un délai qui sera fixé par décret.

Au-delà – et c'est un problème de politique pénale qui peut être important –, il est prévu qu'une personne condamnée qui refuserait de se soumettre au prélèvement se verrait retirer ses seuls crédits de réduction de peine liés aux faits qui lui sont reprochés – à l'exclusion, évidemment, de toutes les autres réductions de peine.

Nous en profitons également pour permettre que les recherches en parentalité ne soient pas limitées aux parents en ligne directe, ce qui renforcera grandement l'efficacité du

FNAEG. Enfin, l'amendement vise à supprimer la référence à la notion d'ADN codant, qui est désormais ancienne et se révèle inadaptée aux évolutions techniques.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement CL846.

Puis elle adopte successivement les amendements de précision CL847 et CL848 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL974 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. J'ai souhaité vous proposer de rétablir une disposition supprimée par le Sénat, qui correspond, une fois encore, à une demande exprimée par de très nombreux praticiens. Il s'agit en effet de permettre à la commission de l'application des peines (CAP) de délibérer par voie dématérialisée, dans des cas et selon des modalités prévus par décret. Bien entendu, les délibérations dématérialisées de la CAP ne seront possibles que lorsque les circonstances n'imposeront pas la réunion physique de l'ensemble de ses membres.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL976 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Cet amendement concerne là aussi une évolution que le Sénat a modifiée alors qu'elle est extrêmement demandée. Il s'agit de permettre aux directeurs d'établissements pénitentiaires d'accorder eux-mêmes les permissions de sortir, une fois que la première permission a été accordée par le juge de l'application des peines, et sauf, bien sûr, si ce magistrat s'y oppose. Ces dispositions sont plus simples que celles qui ont été adoptées par le Sénat, lequel a exigé une délégation expresse du juge.

M. Didier Paris, rapporteur. C'est une excellente mesure, qui avait été évoquée dans le cadre d'auditions préalables à l'examen du texte. Je la soutiens pleinement.

Mme Cécile Untermaier. Je soutiens, moi aussi, totalement cette disposition. Effectivement, les chefs d'établissements pénitentiaires souffrent d'un manque d'autonomie dans la gestion de leur établissement. C'est un très bon signal qui leur est donné.

La Commission adopte l'amendement CL976.

Puis elle examine l'amendement CL145 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à ouvrir la possibilité de prononcer une liberté conditionnelle à une personne condamnée à une longue peine, en supprimant les freins légaux. Beaucoup de magistrats considèrent en effet que l'article 730-2 du code de procédure pénale est d'une application complexe. Comme le souligne l'Association nationale des juges de l'application des peines, des barrières sont érigées pour contraindre son application par l'augmentation considérable des hypothèses nécessitant la saisine de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, et donc du Centre national d'évaluation.

Le législateur fuit depuis trop longtemps le débat sur les longues peines. Nous souhaitons qu'une réflexion soit engagée sur le fond, pour apporter une solution afin de favoriser la prévention de la récidive et la réinsertion sociale des personnes condamnées.

Nous souhaitons supprimer les obstacles à l'aménagement des longues peines, afin d'assurer la difficile transition entre le dedans et le dehors.

M. Didier Paris, rapporteur. Ce genre d'amendement me surprend, car la population pénale n'est pas tout à fait une population lambda, certaines personnes pouvant présenter des risques. Je serais extrêmement inquiet que l'on puisse octroyer trop facilement des libérations conditionnelles sans vérifier au préalable leur personnalité et les éléments propres à leur parcours pénal.

Nous avons aussi un devoir absolu de sécurité de nos concitoyens, et il s'exprime en la matière. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

Mme Danièle Obono. Monsieur le rapporteur, il ne s'agit pas de libérer des gens sans aucune condition, mais de faciliter et d'étendre les procédures de manière sérieuse. Il faut gérer ces personnes dont on sait que la réinsertion sera longue et difficile au regard des actes qu'elles ont commis car elles finiront bien par sortir de prison. Il faudra bien alors prendre en charge leur retour dans la société – à moins que l'on considère qu'il faut laisser éternellement en prison des gens, quelle que soit la gravité de leurs actes. Il importe donc de se donner les moyens de permettre une transition.

Nous ne considérons évidemment pas qu'il faille libérer les gens comme ça, du jour au lendemain.

La Commission rejette l'amendement CL145.

Puis elle étudie l'amendement CL975 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Cet amendement vise à permettre la conversion d'une peine d'emprisonnement ferme inférieure ou égale à six mois, soit en peine de détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE), soit en emprisonnement assorti d'un sursis probatoire renforcé qui remplace la contrainte pénale.

Je rappelle que ces peines sont tantôt des peines autonomes – c'est le cas des DDSE –, tantôt des peines de conversion. Nous sommes là dans une conversion. Comme le prévoit déjà le projet de loi, cette conversion sera possible si elle paraît de nature à mieux assurer la réinsertion du condamné et à prévenir la récidive. Elle pourra notamment intervenir lorsque la peine a été prononcée en l'absence du prévenu.

Par ailleurs, alors que la loi actuelle permet de substituer des peines de jour-amende à des peines de travail d'intérêt général (TIG) et inversement, l'amendement propose logiquement que cette possibilité de substitution, qui sera appelée conversion, s'applique également à la nouvelle peine de DDSE. Il est cependant précisé que la fongibilité entre ces trois peines que sont les TIG, les jours-amende et les DDSE, ne sera possible que si la situation du condamné a évolué depuis sa condamnation. Par exemple, si le TIG a été prononcé alors que la personne était au chômage, il pourra être converti en jour-amende si cette personne a trouvé un travail.

M. Didier Paris, rapporteur. Je suis, bien évidemment, pleinement favorable à cet amendement. Il s'agit de dispositions qui avaient été demandées, au cours des auditions que nous avons menées, par l'Association nationale des juges de l'application des peines. Je suis extrêmement satisfait de voir qu'elles sont reprises à ce stade par le Gouvernement.

La Commission adopte l'amendement CL975.

Puis elle en vient à l'amendement CL147 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement, porté par de nombreux professionnels du droit et des associations comme le Syndicat de la magistrature, la Fédération des associations Réflexion Action Prison et Justice et l'Observatoire international des prisons (OIP), vise à supprimer tous les mécanismes automatiques limitant les possibilités d'individualisation des peines.

La législation actuelle conduit, par son automaticité, à empêcher sans réquisition du ministère public, sans débat ni évaluation, toute mesure d'aménagement de peine, de réduction de peine ou de permission de sortir pendant de longues durées. Ces dispositifs, par leur automaticité, ne sont pas compatibles avec un processus de réinsertion et participent à une déshumanisation de notre justice de l'application des peines, s'inscrivant dans une pure justice rétributive. Ces mesures sont dénoncées depuis longtemps, en particulier par la Commission Farge de 2000 et la Conférence de consensus. Nous proposons donc d'y mettre un terme.

M. Didier Paris, rapporteur. Cet amendement est un peu de même nature qu'un amendement précédent de Mme Obono. Là encore, nous avons l'obligation de garantir une effectivité des peines.

Il s'agit des condamnations pour les faits les plus graves dans notre échelle de peines. Ce sont des peines de sûreté qui peuvent être longues. Je souhaite, bien évidemment, qu'elles soient maintenues. Toutefois, l'article 132-23 du code pénal prévoit qu'elles peuvent, y compris lorsqu'elles sont de plein droit, être aménagées par la juridiction quand les circonstances le permettent.

Pour ces raisons, j'émet un avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Les dispositions actuelles sur la période de sûreté sont justifiées. Du reste, elles ont été récemment déclarées conformes à la Constitution, puisque, dans une décision du 26 octobre dernier, le Conseil constitutionnel a considéré que la période de sûreté ne méconnaissait pas le principe d'individualisation des peines, ni celui de nécessité des peines, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL147.

Puis elle examine l'amendement CL148 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à supprimer les mesures de rétention de sûreté et de surveillance de sûreté.

Ces deux mesures, qui privent de liberté des personnes sur une simple présomption de dangerosité, sont en rupture avec les principes affirmés dans la Déclaration des droits de

l'homme et du citoyen de 1789, et sont une forme de renoncement aux valeurs qui fondent la tradition humaniste de la France. Elles sont l'archétype de la mesure fondée sur une suspicion qui prend le pas sur l'humanisme.

Pour les raisons développées par le rapport Cotte, et comme le soulignent de nombreux professionnels de la justice, nous nous opposons à la décision du Conseil constitutionnel de 2008 qui a validé la mesure de rétention de sûreté en estimant que cette mesure était proportionnée et nécessaire.

L'avis politique et philosophique que vous donnerez sur la prise en compte de situations extrêmement graves sera peut-être divergent. Sans méconnaître les difficultés que pose notre proposition, nous en assumons en tout cas les principes.

M. Didier Paris, rapporteur. On parle de dispositions qui, après les peines de prison, touchent fort heureusement un nombre réduit de personnes, d'une dangerosité toute particulière et qui présentent des risques extrêmement élevés de récidive.

Nous devons conserver un dispositif très sérieux de contrôle de la criminalité en la matière. Ce dispositif, qui est déjà très encadré, a été confirmé par le Conseil constitutionnel. Il donne lieu à des mesures extrêmement strictes de contrôle proportionnées à la défense de la société qui me paraissent tout à fait adaptées aux circonstances.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL148.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL526 de M. Vincent Bru.

M. Vincent Bru. Il s'agit de corriger ce que nous considérons comme une anomalie et qui concerne une catégorie particulière : les étrangers condamnés à de longues peines ou pour des faits de terrorisme et qui par ailleurs doivent quitter le territoire national, en application d'une décision judiciaire ou administrative.

En effet, selon le droit actuel, ces personnes ne peuvent pas faire l'objet d'une libération conditionnelle car celle-ci est soumise à l'exécution de mesures probatoires telles que le port d'un bracelet électronique ou une mesure probatoire de semi-liberté préalablement à la libération conditionnelle. Cela n'a pas de sens en ce qui les concerne, puisque cette libération conditionnelle par définition ne peut pas s'exécuter sur le territoire national dans la mesure où dès leur libération, elles doivent nécessairement quitter le territoire français. C'est la raison pour laquelle il est proposé de supprimer ces conditions dans cette hypothèse tout à fait spécifique.

Par ailleurs, l'amendement vise à renforcer le régime de liberté conditionnelle dit expulsion qui concerne ces catégories particulières de détenus, en prévoyant expressément qu'elle est assortie de droit de l'interdiction de paraître à nouveau sur le territoire français, de sorte que le fait de retourner sur le territoire national constituerait par définition une violation de la mesure qui entraînerait la réincarcération du condamné.

M. Didier Paris, rapporteur. Monsieur Bru, je comprends votre proposition, mais elle semble se heurter à quelques difficultés.

Je ne vois pas pour quelle raison nous pourrions envisager de libérer ces étrangers qui sont manifestement condamnés pour des faits graves – des faits de terrorisme, disons-le clairement – avant l'exécution complète de leur peine. Ils sont sur notre territoire pour purger une lourde peine. J'ajoute qu'il ne faut pas oublier la vision que pourraient en avoir les victimes. Il est beaucoup plus sain, naturel et conforme à la protection de notre sol de les garder dans les conditions actuelles jusqu'à l'achèvement de leur peine. Au surplus, il faut pouvoir accompagner correctement leur sortie qui se transformera systématiquement en expulsion.

Compte tenu de la nature des infractions ou des personnalités et des difficultés que poserait leur retour sur les théâtres d'opérations, il est préférable de ne pas toucher à ce dispositif extrêmement délicat.

Dans ces conditions, je donne un avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

Nous avons réfléchi à la manière dont on pourrait rédiger cet amendement, mais c'est vraiment très compliqué pour toutes les raisons que le rapporteur vient de souligner. Il est donc très difficile de faire prospérer votre idée même si je comprends fort bien ce qui la motive.

La Commission rejette l'amendement CL526.

Puis elle en vient à l'amendement CL535 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement, nous proposons que les décisions judiciaires relatives à la situation des personnes privées de liberté soient prononcées, sous peine de nullité, de manière collégiale.

Le champ d'intervention des juges de l'application des peines est intrinsèquement lié à la privation de liberté, tant en milieu ouvert que fermé. Le principe de la collégialité doit prévaloir en la matière dans l'intérêt d'une bonne justice.

M. Didier Paris, rapporteur. Je comprends votre préoccupation, mais il existe déjà un dispositif qui ne méconnaît pas la collégialité. Certes, beaucoup de décisions sont prises par le juge de l'application des peines, mais après avis de la commission de l'application des peines. En outre, le tribunal de l'application des peines est également amené à prendre un certain nombre de décisions. Ériger la collégialité comme principe absolu me paraît donc excessif. Votre proposition serait recevable s'il n'existait aucune collégialité. Or des dispositions permettent déjà de la mettre en œuvre dès lors que les décisions prises sont importantes pour le condamné.

Je suis donc défavorable à votre amendement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

La Commission rejette l'amendement CL535.

Puis elle adopte l'article 50 modifié.

Article 50 bis A [nouveau] (art. 147-1, 720-1-1 et 729 du code de procédure pénale) : *Suspension de peine ou remise en liberté médicales pour les personnes détenues hospitalisées sans leur consentement*

La Commission est saisie de l'amendement CL757 de M. Stéphane Mazars.

M. Stéphane Mazars. Cet amendement est inspiré directement des travaux de notre commission sur la détention, en particulier du groupe qui a travaillé sur la prise en charge des détenus souffrant de troubles psychiatriques. Il permet d'ouvrir la possibilité aux personnes détenues placées en hospitalisation sans leur consentement de solliciter une mesure de suspension de peine pour raison médicale pour les condamnés, ou une remise en liberté médicale pour les prévenus, au même titre que les personnes atteintes d'une pathologie engageant le pronostic vital ou dont l'état de santé physique ou mental est incompatible avec le maintien en détention.

L'exclusion actuelle en droit de ces détenus souffrant de maladies psychiatriques de la suspension de peine et de la remise en liberté les place dans une situation sanitaire très dégradée. Ils alternent en effet les temps de séjour sans consentement à l'hôpital et les retours en détention ordinaire, provoquant des ruptures dans une prise en charge sanitaire adaptée qui aggravent, dans les faits, leur état de santé.

En souhaitant mettre en place une telle suspension de peine pour ce type de détenus ou condamnés, cet amendement vise à créer la possibilité d'une prise en charge dans la durée à l'hôpital, sans interruption par des retours en détention ordinaire. Il propose également de modifier le délai à partir duquel, après l'octroi d'une suspension de peine pour raison médicale, une liberté conditionnelle peut être accordée sans condition quant à la durée de la peine accomplie si une nouvelle expertise établit que leur état de santé physique ou mental est toujours durablement incompatible avec le maintien en détention et si le condamné justifie d'une prise en charge adaptée à sa situation. Le délai serait ainsi fixé à un an, contre trois ans actuellement.

M. Didier Paris, rapporteur. Cet amendement procède des excellents travaux menés par la commission sur le milieu carcéral. Le travail conduit par M. Stéphane Mazars en la matière nous permet de parvenir à un résultat tout à fait satisfaisant et qui fait donc l'objet d'un avis favorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je suis également très favorable à cet amendement. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, la situation des personnes détenues souffrant de troubles psychiatriques est un vrai problème. Cette mesure intéressante mérite d'être soutenue.

La Commission adopte l'amendement CL757.

L'article 50 bis A est ainsi rédigé.

Article 50 bis [supprimé] (art. 707-1-1 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Création d'une Agence de l'exécution des peines*

La Commission étudie l'amendement CL977 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Cet amendement vise à supprimer des dispositions introduites par le Sénat qui prévoyaient la création d'une

Agence de l'exécution des peines, notamment chargée de faire exécuter les peines prononcées par des juridictions étrangères. Or une telle structure n'apparaît pas appropriée pour venir soutenir les magistrats qui sont confrontés à l'exécution de certains dossiers complexes, notamment liés à des éléments d'extranéité.

Au-delà des questions liées aux effectifs et au financement de cette agence, se pose un problème de conflits de compétences possibles avec d'autres directions et services existants, assurant déjà un certain nombre de missions. Se poserait surtout la question de la capacité de cette agence à prendre ou à élaborer indirectement une décision juridictionnelle en lieu et place des magistrats en juridiction.

Actuellement, les missions envisagées par l'amendement sont assurées par l'administration centrale qui est très régulièrement et très fréquemment saisie de demandes d'analyses juridiques issues de situations individuelles anonymisées par les juridictions. La direction des affaires criminelles fournit alors une analyse exclusivement juridique que le magistrat est libre de suivre ou non. Les nombreuses analyses ainsi réalisées donnent lieu à une publication afin de constituer une base documentaire.

Enfin, il nous semble qu'ajouter un nouvel acteur ne ferait que complexifier les choses et nuirait en réalité à la bonne exécution des décisions, notamment en matière de confiscations pour lesquelles l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués a développé une réelle expertise.

M. Didier Paris, rapporteur. Je me range sans aucun problème aux explications de Mme la ministre. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement CL977.

L'article 50 bis est supprimé.

Après l'article 50 bis

La Commission examine l'amendement CL182 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. S'inspirant très largement de la proposition de loi de M. Dominique Raimbourg, cet amendement vise à créer un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire.

Nous partageons le constat d'un certain nombre d'autorités, comme la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, de personnels pénitentiaires et d'associations, selon lesquels un mécanisme de régulation carcérale serait efficace pour lutter contre la surpopulation carcérale endémique que connaît la France. Nul besoin de revenir sur les conséquences parfaitement décrites par la Contrôleure générale de la surpopulation carcérale sur les droits fondamentaux.

Nous contestons la pertinence d'un accroissement du parc carcéral comme moyen de lutte contre la surpopulation carcérale. Les chiffres sont en ce sens éloquentes et les différents plans de construction n'ont pas permis de résorber cette surpopulation. De plus, nous déplorons que la politique d'aménagement de peine et d'alternative à l'incarcération ne se soit résumée qu'à une politique de gestion des flux carcéraux. Au contraire, cette politique devrait être autonome afin de donner un sens propre à ces mesures. C'est d'ailleurs dans ce cadre que nous proposons et que nous continuerons à proposer une réécriture de l'échelle des peines.

Nous considérons que le mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire est un outil pertinent. Par ailleurs, de lutte effective contre la surpopulation carcérale. Il permettrait au juge de s'interroger sur la pertinence de la prison afin de prononcer, en fonction des personnes condamnées, des mesures de milieu ouvert davantage en adéquation avec les problématiques pénales et de réinsertion de celles-ci.

Enfin, ce mécanisme ne doit pas être réduit aux éléments de communication véhiculés d'une volonté politique de vider les prisons, car, bien au contraire, il s'adressera principalement à des personnes ayant entamé des démarches de réinsertion et en attente de traitement de leurs demandes d'aménagement de peine.

M. Didier Paris, rapporteur. C'est un amendement important qui pourrait reposer sur un mécanisme nécessaire que je qualifierai presque d'idéal, celui d'une régulation qui permettrait de ne plus incarcérer, lorsqu'il n'y a plus de place dans les prisons. Vous avez conscience que ce mécanisme serait extrêmement difficile à mettre en œuvre. Que faire notamment des détenus condamnés que l'on ne pourrait pas incarcérer ? L'automatisme du système porte en lui-même les germes de sa destruction.

Je sais que votre vision est partagée par beaucoup d'autres personnes, et non des moindres, mais il me semble préférable à ce stade de poursuivre la démarche engagée par ce projet de loi qui consiste à améliorer, chaque fois que c'est possible, les conditions d'incarcération. C'est le cas notamment du mandat de dépôt à effet différé qui prend en compte ces considérations en plus de la personnalité et des conditions du futur détenu. Cette approche doit prévaloir sur la première qui est trop difficile à mettre en œuvre immédiatement.

Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Madame la députée, vous proposez la création d'un mécanisme de régulation carcérale. Je ne méconnais absolument pas l'intérêt de votre proposition car nous devons effectivement dialoguer autour de cette question, mais la manière dont vous imaginez l'introduction de ce mécanisme, notamment avec un *numerus clausus*, me semble comporter certains risques. Instaurer un *numerus clausus* pourrait en effet générer des inégalités relativement fortes sur le territoire puisque l'on pourrait incarcérer dans les établissements où il y aurait de la place, mais pas dans ceux qui sont surpeuplés.

Vous proposez également un autre mécanisme de régulation au terme duquel dès qu'un détenu est incarcéré, la direction de l'établissement doit mettre en œuvre une procédure d'aménagement de peine. Ce dispositif me semble difficilement envisageable dans la mesure où les décisions d'aménagement de peine relèvent de l'autorité judiciaire et non de l'autorité de l'administration pénitentiaire.

En revanche, nous ne pouvons pas méconnaître l'idée qui vous guide. Je souhaite donc que la nouvelle échelle des peines dont j'ai proposé la mise en place soit accompagnée au niveau local d'une réelle mobilisation de l'ensemble des acteurs qui interviennent, notamment des juridictions mais aussi des services d'insertion et de probation, et qu'ils se réunissent au sein de commissions d'exécution et de l'application des peines pour parvenir à une véritable régulation carcérale. Mais cela relève plutôt d'un texte de nature réglementaire ou d'une circulaire que d'une disposition législative.

J'émet donc un avis défavorable.

Mme Cécile Untermaier. Je partage les propos tenus par Mme la ministre. Il est vrai que la question du *numerus clausus* est revenue régulièrement et que M. Dominique Raimbourg s'était fait le porte-parole de cette idée qui nous paraissait à la fois intéressante et compliquée.

Derrière cette mesure se niche l'obligation pour le juge de connaître l'état du parc carcéral, afin qu'il puisse apprécier le prononcé de la peine au vu de la réalité de la situation.

La voie réglementaire nous permettrait déjà d'avancer intelligemment en ce sens.

La Commission rejette l'amendement CL182.

Puis elle examine l'amendement CL410 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Cet amendement porte sur la création de comités de détenus dans les centres pénitentiaires, que nous proposons dans le cadre d'une expérimentation afin qu'il ne tombe pas sous le coup de l'article 40.

L'article 29 de la loi du 24 novembre 2009 dispose déjà que, « *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, dont les modalités d'application sont précisées par le décret du 29 avril 2014, me semble insuffisant, ainsi qu'à nombre de directeurs des services pénitentiaires que j'ai consultés à ce sujet.

Constituer un cadre identifié et rassurant sous la forme d'un comité de détenus nous semble intéressant. Du point de vue de l'administration pénitentiaire, l'accompagnement de la personne détenue au sein de dispositifs internes de citoyenneté participative représente une valeur ajoutée qui fait écho aux recommandations européennes sur le sujet. Il constitue aussi un canal pertinent pour faire remonter certaines informations par le dialogue, ce qui permet un apaisement du climat de la détention et le réinvestissement d'un vivre ensemble responsable.

Du point de vue de la personne détenue, la démarche participe de la responsabilisation, donc de la resocialisation, et de l'accompagnement vers l'autonomie – réappropriation d'une image positive de soi, changement dans les postures carcérales vis-à-vis de l'autre, qu'il soit détenu ou surveillant, apprentissage de l'écoute et des règles de sociabilité...

J'ajouterai, enfin, que des comités de détenus ont été mis en place avec succès dans de nombreux pays européens, et que les lois espagnole et danoise sont particulièrement avancées sur ce sujet. Il nous semble donc important, au moment où nous avons engagé une réflexion sur le sens de la peine, de lui donner toute sa dimension de réinsertion en organisant au niveau législatif la création de tels comités en France – je crains en effet qu'une création prévue au niveau réglementaire ne suffise pas.

M. Didier Paris, rapporteur. Si la création de comités de détenus constitue un objectif idéal que nous pouvons partager, elle se heurte à quelques difficultés résultant des différences de statut des établissements où elle est susceptible de s'appliquer, ainsi qu'au fait que, si de nombreux détenus adhèrent pleinement aux démarches de ce type – je pense notamment au dispositif « Respect » existant au sein de certains établissements –, il me paraît

un peu excessif de vouloir l'imposer comme une voie de médiation obligatoire dans tous les centres de détention et les maisons d'arrêt. Je rappelle d'ailleurs que les détenus peuvent effectuer, durant leur détention, des stages de citoyenneté.

Pour toutes ces raisons, je ne suis pas favorable à cet amendement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Si l'intérêt des comités de détenus – déjà mis en place au sein d'un certain nombre d'établissements – est indéniable, j'estime que les mesures proposées sont plutôt de niveau réglementaire.

Mme Cécile Untermaier. Si elles sont de niveau réglementaire, rien n'interdit à l'administration d'y donner suite, madame la ministre !

La Commission rejette l'amendement CL410.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL334 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à créer un conseil de l'organisation de la vie carcérale. Afin de travailler sur l'inclusion au projet de gestion de la vie carcérale associant les personnels pénitentiaires, les personnes détenues et toutes celles concernées par la détention, ce conseil serait, d'une part, chargé de rédiger une charte d'organisation de la vie collective en détention, révisée au moins une fois par an, d'autre part, compétent pour statuer sur les recours amiables ouverts contre toutes les décisions individuelles.

Ce conseil serait constitué de façon à assurer la représentation de l'ensemble des représentants et personnels de l'établissement pénitentiaire, des personnes détenues et de leurs familles, ainsi que des associations habilitées intervenant en détention et des élus locaux.

Nous considérons qu'une telle instance, incluant tous les cercles sociaux touchés par la situation de privation de liberté des personnes concernées, est susceptible de constituer un vecteur d'équité, de stabilité et d'échange en détention, et de contribuer à ce que la prison ne soit plus un espace situé en dehors de la société, mais au cœur de divers processus d'échange faisant appel à toute la communauté.

M. Didier Paris, rapporteur. Avis défavorable, pour les mêmes raisons que celles exposées précédemment.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

La Commission rejette l'amendement CL334.

CHAPITRE III BIS Du droit de vote des détenus

Article 50 ter : *Expérimentation du droit de vote des détenus par correspondance*

La Commission examine, en discussion commune, les amendements identiques CL849 du rapporteur, CL979 du Gouvernement et CL776 de M. Stéphane Mazars, ainsi que l'amendement CL412 de Mme Cécile Untermaier.

M. Stéphane Mazars. L'amendement CL776 vise à remplacer le dispositif adopté par le Sénat en matière d'expérimentation du droit de vote des personnes détenues pour les

prochaines élections européennes par celui, initialement proposé par le Gouvernement, qui présente de meilleures garanties en matière de respect du caractère secret et personnel du vote, de sincérité du scrutin et de sécurité.

Il est notamment proposé d'instituer une commission électorale unique, installée auprès de la Chancellerie et qui aura pour rôle, d'une part, d'établir la liste des détenus admis à voter par correspondance, à savoir les personnes en détention provisoire mais aussi les personnes condamnées à une peine ne comportant pas d'incapacité électorale, d'autre part, de recenser les votes.

M. Didier Paris, rapporteur. Mon amendement CL849 est identique à celui que Stéphane Mazars vient de défendre.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avec l'amendement identique CL979, nous souhaitons rendre effectif le droit de vote des détenus qui n'en sont pas privés, afin qu'ils puissent en faire usage dès les élections européennes qui auront lieu au mois de mai prochain – certes, chaque détenu peut d'ores et déjà demander une permission de sortir ou voter par procuration, mais l'idée de cette proposition est vraiment de permettre l'exercice effectif du droit de vote dans les établissements de détention. Pour cela, nous avons mis au point un dispositif à la fois constitutionnel, sécurisé et effectif, basé sur le principe du vote par correspondance, avec une commission électorale unique.

Sur le plan pratique, les détenus pourront voter grâce à une urne mise en place dans chaque établissement, et tous les votes seront ensuite recensés en un lieu unique, sans doute place Vendôme, ce qui permettra d'éviter le risque de stigmatisation auquel pourraient être exposés des votes qui seraient dépouillées au sein d'un établissement – il sera expressément interdit de communiquer la liste des électeurs détenus admis à voter par correspondance. Le fait que les votes recensés dans chaque établissement soient adressés à la commission électorale réduira à la fois les risques de fraudes, les délais d'acheminement et les coûts.

Ce dispositif, efficace et assez simple à mettre en place, n'est destiné à fonctionner que pour les élections européennes – et éventuellement pour l'élection présidentielle – en raison de la présence d'une commission électorale unique, qui ne serait pas compatible avec des élections à caractère local, pour lesquelles nous devons réfléchir à un autre système. En tout état de cause, nous avons l'intention de mettre au point un système plus pérenne une fois les élections européennes passées.

Mme Cécile Untermaier. Avec l'amendement CL412, je souhaitais moi aussi proposer un dispositif permettant à la citoyenneté de pénétrer dans l'enceinte de la prison, comme le Président de la République s'y était engagé en mars 2018 – car, dans les faits, le droit de vote des détenus consacré par la réforme du code pénal de 1994 fonctionne très mal. Le dispositif proposé par les amendements qui viennent d'être présentés, notamment celui du Gouvernement, répondant à mes préoccupations, je retire mon amendement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je rectifie ce que j'ai dit il y a quelques instants : ce n'est pas une urne, mais un isoloir, qui sera installé dans chaque établissement. Les détenus entreront dans cet isoloir pour y glisser leur bulletin de vote dans une enveloppe, qui sera ensuite portée au greffe dans une deuxième enveloppe.

L'amendement CL412 est retiré.

*Les amendements identiques CL849, CL979 et CL776 sont **adoptés**.*

*L'article 50 ter est **ainsi rédigé**.*

CHAPITRE III *TER* **Dispositions pénitentiaires**

Article 50 quater (art. 714, 717 et 726-2 du code de procédure pénale) : *Conditions de détention des personnes prévenues dangereuses*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL850 du rapporteur.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL978 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Le Sénat a modifié les articles 714 et 717 du code de procédure pénale, afin de permettre l'affectation des détenus en établissement pénitentiaire, quel que soit leur statut pénal – prévenu ou condamné –, en fonction de leur dangerosité. Il me semble utile de compléter ces dispositions importantes en prévoyant la possibilité d'affecter les détenus concernés dans des quartiers dits spécifiques.

En effet, lorsque leur comportement porte ou est susceptible de porter atteinte au bon fonctionnement de l'établissement ou à la sécurité publique, ces détenus – prévenus ou condamnés – doivent pouvoir être affectés dans des quartiers au sein desquels ils bénéficieront d'une prise en charge adaptée à leur situation et pourront, le cas échéant, être soumis à des mesures de sécurité plus strictes – je pense notamment aux quartiers de prévention de la radicalisation.

M. Didier Paris, rapporteur. Je suis favorable à la disposition proposée, qui constitue à mes yeux une réelle avancée.

*La Commission **adopte** l'amendement CL978.*

*Puis elle adopte l'article 50 quater **modifié**.*

Après l'article 50 quater

La Commission examine l'amendement CL180 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à améliorer les conditions d'incarcération des femmes détenues en proposant l'expérimentation d'un « cantinage » adapté à la population pénale féminine, dans le respect de la règle pénitentiaire européenne 19.7, qui pose pour principe que « *des mesures spéciales doivent être prises afin de répondre aux besoins hygiéniques des femmes* ».

L'avis du 25 janvier 2016 de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, relatif à la situation des femmes privées de liberté, décrit une situation terrible pour les femmes détenues. En effet, comme le relèvent tant les professionnels pénitentiaires que les associations, la gamme des produits d'hygiène féminine – tampons ou serviettes hygiéniques, savon de toilette intime, etc. – et des produits ou accessoires de beauté – maquillage, teinture pour cheveux, fer à lisser, matériel d'épilation, etc. – disponibles en cantine est très restreinte.

Le « kit d'hygiène » fourni aux femmes est le même que celui distribué aux hommes, à l'exception de l'ajout de serviettes hygiéniques. Cela conduit à une situation inégalitaire selon laquelle les femmes doivent s'approvisionner en produits de base par le biais des cantines exceptionnelles et non des cantines classiques, contrairement aux hommes.

La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté relève par ailleurs que des motifs de sécurité sont trop souvent invoqués pour refuser aux femmes détenues l'entrée en détention de produits de beauté ou d'hygiène *via* le parloir. Le groupe La France insoumise considère que cette situation n'est pas acceptable et que le *statu quo* est, de fait, discriminatoire.

M. Didier Paris, rapporteur. Si je ne doute pas une seconde de la réalité des difficultés que vous décrivez, je ne suis pas certain que la mesure proposée soit de niveau législatif : à mon avis, elle relève plutôt de la direction de l'administration pénitentiaire.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Quant à moi, je suis certaine que cette mesure ne relève pas du niveau législatif. Bien évidemment, cela ne doit pas nous empêcher de voir si la situation ne peut pas être améliorée par d'autres moyens.

La Commission rejette l'amendement CL180.

CHAPITRE IV

Favoriser la construction d'établissements pénitentiaires

Avant l'article 51

La Commission examine l'amendement CL529 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement peut donner l'impression de ne constituer qu'un détail, mais il est symboliquement fort, puisqu'il vise à supprimer le mot « *favoriser* » du titre de ce chapitre du projet de loi – « *Favoriser la construction d'établissements pénitentiaires* ». En effet, le choix des mots est important, et ce titre traduit en l'occurrence le tropisme carcéral du Gouvernement, et le fait que la construction de prisons constitue, sur le plan budgétaire, l'essentiel de la politique du ministère de la justice.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement, la Commission rejette l'amendement CL529.

Article 51 (art. 100 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) : *Allègement des formalités préalables à la construction de prisons*

La Commission est saisie de l'amendement CL980 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. En supprimant la notion d'études opérationnelles, le présent amendement rétablit le périmètre initial des dérogations temporaires visant à accélérer la mise en œuvre du programme immobilier. Nous avons accepté la limitation temporelle de ces dérogations, ramenées à 2022 par le Sénat, alors que nous envisagions initialement l'échéance de 2026. Je rappelle qu'à l'horizon de 2022, l'ensemble des opérations pénitentiaires nécessaires à la construction des 15 000 places que nous nous sommes engagés à réaliser sera initié. Les dernières opérations pourront cependant en être encore au stade des études, c'est pourquoi il vous est proposé de retirer l'adjectif

« opérationnelles » qualifiant ces études, afin de rendre l'ensemble des dispositions dérogatoires applicable aux opérations, y compris en phase d'études préalables.

Par ailleurs, nous devons également pouvoir recourir, en cas de difficultés survenant au cours de la réalisation d'une opération, à la procédure d'expropriation d'extrême urgence, déjà mise en œuvre pour les ouvrages nécessaires aux Jeux olympiques ou pour la réalisation des grandes infrastructures de transport – cette procédure est évidemment très encadrée, et ne peut être mise en œuvre que lorsque la procédure normale est déjà largement avancée et qu'apparaissent des difficultés très localisées, susceptibles de retarder l'exécution du projet.

M. Didier Paris, rapporteur. Je suis très favorable à cette proposition, qui constitue la traduction législative d'outils indispensables au bon accomplissement du programme de construction des places de prison que le Gouvernement s'est engagé à réaliser.

La Commission adopte l'amendement CL980.

Elle examine ensuite l'amendement CL542 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement de suppression ciblée des alinéas 9 à 11 de l'article 51, nous souhaitons promouvoir l'application de l'encellulement individuel, en mettant fin au moratoire pesant actuellement sur celui-ci.

Au nom d'une gestion boutique et relevant d'une vision purement entrepreneuriale du service pénitentiaire, la ministre de la Justice a évoqué au Sénat la « livraison » de places en prison. En 1945, une commission de réforme des institutions pénitentiaires a énoncé le principe de l'encellulement individuel pour les personnes placées en emprisonnement préventif, que le code de procédure pénale de 1958 a repris avec quelques dérogations. La loi du 15 juin 2000 a supprimé une partie des possibilités de dérogation, celle du 12 juin 2003 a reporté cette mise en œuvre de cinq ans, puis le décret du 10 juin 2008 a créé un article D53-1 dans le code de procédure pénale, visant à rendre effectif le principe de l'encellulement individuel au niveau national. Par la suite, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a réaffirmé le principe de l'encellulement individuel avec un nouveau délai de cinq ans, avant que la loi de finances pour 2015 ne repousse son application au 1^{er} janvier 2020.

La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté ayant réaffirmé ce principe fondamental dans son avis du 24 mars 2014, nous souhaitons le voir enfin s'appliquer, et proposons donc qu'il soit mis fin à son report perpétuel.

M. Didier Paris, rapporteur. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. J'ai beaucoup apprécié la teneur de votre exposé sommaire, madame Obono, surtout quand vous avez évoqué ma « *gestion boutique* » du service public pénitentiaire – de ce point de vue, je ne sais pas si le fait que vous précisiez qu'elle relève d'une « *vision purement entrepreneuriale* » doit me consoler.

Quoi qu'il en soit, je redis que nous attachons une grande importance à l'objectif de l'encellulement individuel. Si je me refuse à donner des assurances que je sais ne pas pouvoir tenir, j'insiste sur le fait que nous poursuivons cet objectif d'une manière qui n'a jamais été mise en œuvre, à la fois par la mise en place d'une politique des peines dont l'une des conséquences sera d'aboutir à une moindre incarcération, et par la construction de places de

prison, ce qui devrait nous permettre d'atteindre l'objectif de l'encellulement individuel dans les meilleurs délais.

La Commission rejette l'amendement CL542.

Elle adopte ensuite l'amendement de cohérence CL851 du rapporteur.

Puis elle est saisie de l'amendement CL543 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement, en cohérence avec les annonces faites l'année dernière et en début d'année 2018 par Mme la ministre de la Justice, nous souhaitons que les partenariats publics privés (PPP) ne puissent plus être mis en œuvre dans le domaine de la justice et que, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation du texte, le Gouvernement remette au Parlement un rapport visant à présenter un plan de sortie des contrats de PPP en cours.

M. Didier Paris, rapporteur. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avis défavorable. Comme je l'ai déjà expliqué, d'une part, nous ne construisons plus par le biais des PPP, d'autre part, nous sommes en voie de renégociation des six PPP en cours. Je précise que si nous devions dénoncer ces PPP, les indemnisations à verser seraient bien supérieures aux sommes dont nous sommes redevables actuellement.

La Commission rejette l'amendement CL543.

Puis elle adopte l'article 51 modifié.

Article 51 bis [supprimé] (art. 4, 39 et 40 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) : *Isolement électronique des détenus*

La Commission examine l'amendement CL981 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Mesdames et messieurs les députés, je vous demande de revenir sur ces dispositions du projet de loi introduites au Sénat prévoyant une base légale à l'interdiction de l'usage d'internet et des téléphones portables en cellule, et circonscrivant la correspondance des détenus aux seules voies téléphonique et postale. Premièrement, ces dispositions me semblent relever du domaine du règlement et non de la loi. Deuxièmement, comme j'ai déjà eu l'occasion de vous le dire, nous avons engagé un plan de déploiement d'un dispositif de brouillage en détention en concluant un marché performant, grâce à un budget de 125 millions d'euros sur cinq ans.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL981.

L'article 51 bis est supprimé.

Article 51 ter [supprimé] (art. 35 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) : *Palpations systématiques des visiteurs en détention*

La Commission est saisie des amendements identiques CL852 du rapporteur, CL982 du Gouvernement et CL545 de M. Ugo Bernalicis.

M. Didier Paris, rapporteur. L'amendement CL852 vise à supprimer l'article 51 *ter*, introduit à l'initiative du Sénat et visant à autoriser l'administration pénitentiaire à soumettre les personnes titulaires d'un permis de visite à certaines mesures de contrôle qui me paraissent disproportionnées : il n'y a pas de raisons pour que les visiteurs soient considérés comme présentant le même degré de risque que les détenus eux-mêmes.

Mme Danièle Obono. L'amendement C1545 est défendu.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Comme l'a dit M. le rapporteur, ces amendements identiques visent à supprimer une disposition introduite au Sénat, prévoyant que les visiteurs des détenus doivent faire l'objet de toutes les mesures de contrôle jugées nécessaires à la sécurité et au bon ordre des établissements pénitentiaires.

La Commission adopte ces amendements identiques.

L'article 51 ter est supprimé.

Après l'article 51 ter

La Commission examine l'amendement CL692 de Mme Caroline Abadie.

Mme Caroline Abadie. Il a été fait référence tout à l'heure au déplacement que nous avons effectué à Fresnes il y a quelques semaines. Comme c'est le cas lors de chacune de nos visites, nous avons recueilli de nombreuses informations sur la détention, notamment grâce aux contacts que nous avons eus avec le personnel de l'administration pénitentiaire.

Au cours de cette visite, il a ainsi été porté à notre connaissance que les détenus en semi-liberté ne pouvaient pas utiliser de téléphones portables ni d'ordinateurs pendant leur temps de détention, alors même que l'usage de ces appareils leur est possible en dehors de la détention – je rappelle que le régime de semi-liberté est un régime particulier de détention autorisant certains détenus à quitter l'établissement pénitentiaire dans la journée afin d'exercer une activité professionnelle, ce qui leur permet de ne pas se désocialiser. Cette règle s'explique difficilement pour les détenus concernés, qui peuvent utiliser un téléphone portable et accéder à internet comme ils le souhaitent durant la journée.

L'amendement CL692 vise donc à permettre, sous réserve que les conditions de sécurité soient garanties, c'est-à-dire que le quartier de semi-liberté soit bien étanche par rapport à tous les autres régimes de détention, l'utilisation des outils de communication en détention. On pourra m'opposer l'argument selon lequel le fait de donner cette autorisation à certains détenus et pas à d'autres constitue une inégalité de régime. Pour ma part, je trouverais regrettable qu'au nom d'un principe, on prive 100 % d'une population d'un droit alors qu'on pourrait permettre à la moitié d'en bénéficier.

M. Didier Paris, rapporteur. Cet amendement visant à répondre à une problématique très couramment évoquée quand on parle des prisons soulève de nombreuses questions, et Mme Abadie a l'honnêteté intellectuelle d'indiquer elle-même les raisons pour lesquelles sa proposition pourrait poser problème. Cela dit, il me semble inutile d'engager un débat sur le fond, dans la mesure où les dispositions proposées relèvent en tout état de cause du domaine réglementaire.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il me semble effectivement que ces dispositions relèvent du domaine du règlement plutôt que de celui de la

loi. Par ailleurs, elles posent un problème en termes d'organisation : si elles peuvent être mises en œuvre sans difficultés particulières dans un centre de semi-liberté isolé, il n'en est pas de même quand il s'agit d'un quartier de semi-liberté situé au sein d'un établissement accueillant d'autres types de détenus, car la mise en place de brouilleurs peut se révéler délicate sur le plan technique.

Mme Caroline Abadie. Si mon amendement relève du domaine réglementaire, je suis disposée à le retirer. Je souhaitais surtout sensibiliser notre commission à cette question qui me paraît importante, et souligner l'intérêt qu'il y aurait à permettre l'utilisation des téléphones portables et des ordinateurs aux détenus en semi-liberté là où la configuration des lieux le permet.

M. Erwan Balanant. C'est un sujet très important ; il nous a par exemple été présenté le cas d'un cadre qui continue de travailler le soir. Si cette mesure relève du domaine réglementaire et compte tenu des différences qui existent entre les prisons, peut-on envisager un décret qui renvoie au règlement intérieur de chaque prison – pour autant que chaque établissement en ait un, ce que j'ignore – afin que la règle y soit prévue ? Quoi qu'il en soit, nous devons conduire cette réflexion en ce qui concerne les nouveaux établissements.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il me semble que la question est légitime concernant les structures d'accompagnement vers la sortie ou encore les centres de semi-liberté. Elle peut naturellement être précisée dans le règlement intérieur des établissements.

L'amendement CL692 est retiré.

La Commission examine l'amendement CL752 de M. Stéphane Mazars.

M. Stéphane Mazars. Cet amendement est inspiré par les travaux du groupe de travail sur la détention et a été approfondi à la suite de notre visite à Fresnes ; je sais par ailleurs, madame la garde des Sceaux, que vous avez été saisie de la question par le médecin-psychiatre responsable de l'unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) de Villejuif, qui intervient également au service médico-psychologique régional de Fresnes.

Cet amendement vise à garantir la continuité des soins pour les personnes détenues souffrant de troubles psychiatriques à leur sortie d'une hospitalisation complète sans consentement, principalement dans une UHSA. En l'état actuel du droit, ces détenus ne peuvent faire l'objet de soins sans consentement que sous la forme d'une hospitalisation complète, à la différence du droit commun qui permet depuis 2011 de dispenser des soins sans consentement sous la forme d'un programme de soins obligatoires, notamment ambulatoires. Si, juridiquement, ce programme de soins est obligatoire et mis en œuvre sans le consentement de la personne, car elle n'est pas en état de le donner, il n'autorise toutefois pas l'usage de la contrainte.

L'évolution proposée permettrait de mettre un terme aux arrêts fréquents de traitement concernant les patients de retour en détention alors qu'ils étaient « stabilisés » en UHSA, de diminuer les retours récurrents en hospitalisation complète et de réduire les délais d'attente avant admission pour d'autres détenus.

Le dispositif viserait principalement les personnes souffrant de troubles psychotiques dont la pathologie repose sur une perte de contact avec la réalité et qui, par définition, ne

reconnaissent pas leur maladie, ce qui les conduit à cesser leur traitement en détention. Parmi ces personnes, seraient tout particulièrement concernés les patients les plus fragiles dont l'état de santé reste compatible avec une détention classique – contrairement à ceux pour qui une suspension de peine peut être envisagée, comme on l'a vu tout à l'heure – mais qui courent des risques médicaux importants en raison de l'arrêt du traitement.

Pour avoir abordé la question avec eux, je connais les préventions de vos services à l'égard de cette mesure, madame la garde des Sceaux. Avant même d'y être invité, je sais aussi qu'il faut que je revoie ma copie car ces préventions sont, non seulement le fait du ministère de la justice, mais surtout celles du ministère de la santé. J'ai fait savoir à vos collaborateurs que je me rapprocherais des services de ce ministère pour tenter d'aboutir à une rédaction plus appropriée. Je tenais tout de même à défendre l'amendement en l'état pour vous sensibiliser à l'importance de résoudre cette difficulté qui pèse sur les UHSA et en milieu carcéral ordinaire.

M. Didier Paris, rapporteur. Je prends acte du fait que M. Mazars s'est invité lui-même à retirer son amendement. Cher collègue, le problème existe – vous l'avez d'ailleurs exposé à l'occasion de vos multiples travaux dans les maisons d'arrêt et en milieu carcéral – et nous devons le résoudre. Avez-vous le temps d'y parvenir avant la séance ? Je l'ignore. Il faut en effet avoir un échange approfondi avec le ministère de la santé. Votre objectif est ambitieux mais sans doute atteignable et de toute façon important. Je vous remercie de retirer l'amendement à ce stade, ce qui ne préjuge en rien de mon avis sur le fond.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Monsieur Mazars, vous soulevez une question très difficile, sensible et prégnante dans les établissements. Vous avez rappelé que ce sujet avait été abordé lors de ma visite à Villejuif, mais il l'a aussi été à Montpellier et partout ailleurs.

La question qui se pose est celle de la continuité des soins. Après être sorti pendant trois jours de son lieu de détention pour se faire soigner en hôpital psychiatrique, un détenu peut cesser son traitement s'il ne consent pas à sa poursuite lors de son retour en prison. L'été dernier, il s'est produit à Nîmes une agression qui relevait de ce cas de figure, et d'autres ont eu lieu ailleurs.

C'est une difficulté qui soulève des questions juridiques : il faudrait en effet commencer par modifier le code de la santé publique car les règles diffèrent naturellement selon que les soins sont dispensés en milieu hospitalier ou en établissement pénitentiaire. Se pose ensuite la question très sensible du libre consentement : pour les médecins, c'est un point indépassable en établissement pénitentiaire. Nous devons aussi entendre les craintes qui s'expriment. Enfin, il se pose une question relative au personnel médical disponible pour assurer le suivi de ces soins.

Une mission d'inspection a été mandatée par l'inspection générale des affaires sociales et par l'inspection générale de la justice sur les UHSA et leur articulation avec le parcours de santé mentale. Ses conclusions devraient nous être rendues – à Mme Buzyn et moi-même – d'ici à la fin de l'année. J'aimerais que nous puissions trouver une solution dans le cadre du présent projet de loi mais je ne suis pas sûre que nous le pourrions, car je crains que les implications ne soient trop importantes vis-à-vis du personnel médical. Même si nous n'y parvenons pas à l'occasion de ce texte, je m'engage en tout état de cause à trouver une solution, car le problème est réel – et le parcours de santé mentale n'est d'ailleurs pas son seul enjeu ; il se pose également des questions immobilières concernant les unités de soins qu'il

m'appartient de développer dans certains établissements pénitentiaires. En clair, c'est une question extrêmement complexe que nous devons résoudre, mais je ne suis pas convaincue que nous ayons toutes les clefs pour y parvenir dans ce texte. Je vous remercie cependant de l'avoir soulevée.

L'amendement CL752 est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CL150 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à renforcer et à assurer l'effectivité de l'article 36 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, relatif à la possibilité pour toute personne détenue de pouvoir accéder à une unité de vie familiale (UVF) ou de bénéficier d'un parloir familial. Ces structures manquent cruellement sur l'ensemble du territoire ainsi qu'au niveau local, où elles devraient pouvoir être offertes plus facilement. Selon le programme 107 du projet annuel de performance pour 2019 relatif à l'administration pénitentiaire, seules 156 UVF fonctionnaient dans 48 établissements pénitentiaires au 1^{er} juillet 2018, alors qu'un « ambitieux » programme de généralisation aurait prétendument été lancé à partir de 2012.

Incontestablement, les UVF et les parloirs familiaux participent à la réinsertion des personnes détenues et, plus largement, leur dimension humaine permet de maintenir les liens familiaux fragilisés par le choc carcéral, sans surveillance directe du personnel. Selon nous, les familles des détenus n'ont pas à subir les dommages collatéraux de l'incarcération d'une personne condamnée. Ces répercussions constituent un frein à la réinsertion de personnes concernées et un risque supplémentaire qu'elles sombrent dans un processus de délinquance. Plus particulièrement, les UVF ayant fait l'objet d'une expérimentation depuis 2003 permettent aux personnes incarcérées – prévenues ou condamnées – de rencontrer leurs proches et de partager des moments d'intimité dans une structure rappelant un environnement *extra muros*. C'est pourquoi l'amendement vise à généraliser ces structures.

M. Didier Paris, rapporteur. De nombreux efforts louables et positifs ont été consentis en ce sens depuis 2015. Toutefois, le délai que vous proposez pour généraliser cette mesure – 2022 – ne me semble pas réaliste.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. En effet, un tiers des établissements pénitentiaires sont équipés d'UVF. Nous voulons faire davantage. Le nouveau programme immobilier prévoira l'implantation d'UVF dans les établissements dès leur construction.

La Commission rejette l'amendement CL150.

Elle en vient l'amendement CL149 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à interdire l'utilisation de matelas au sol dans les établissements pénitentiaires. La généralisation du phénomène de surpopulation carcérale en France a banalisé en effet le recours à cette pratique alors qu'elle est contraire à toutes les réglementations en vigueur, en particulier les règles pénitentiaires européennes. Depuis 2013, elle est même intégrée aux données statistiques du ministère de la justice. Selon les dernières données communiquées, il y avait 1 353 matelas au sol au 1^{er} octobre 2018 et certains établissements ont déjà dénombré plus de 1 800 matelas au sol. Loin de l'image souvent véhiculée de prisons « Club Med », cette pratique est indigne – car, sur le principe, elle est en effet fondée sur l'indignité de la personne humaine.

Dans son rapport thématique de 2018, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté décrit parfaitement cette atteinte à la dignité des personnes détenues : « *les matelas ne sont le plus souvent qu'un simple bloc de mousse, trop peu souvent renouvelés et posés au sol au pied des autres lits, souvent à proximité des toilettes* ». Cette pratique insupportable tant pour les personnes détenues que pour les personnels doit être strictement interdite, d'où notre amendement.

M. Didier Paris, rapporteur. Cet amendement sur les matelas n'est que la conséquence de la surpopulation carcérale que le projet de loi vise précisément à réduire, soit par la construction de nouveaux établissements pénitentiaires, soit par les mesures permettant d'éviter l'incarcération. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis : je suis dans l'action plus que dans l'incantation.

Mme Danièle Obono. Heureusement : vous êtes ministre !

La Commission rejette l'amendement CL149.

Elle examine ensuite l'amendement CL181 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Puisque Mme la ministre est dans l'action – encore heureux – et que nous, parlementaires, sommes dans l'opposition en attendant d'être dans l'action...

M. Jean-Michel Fauvergue. Cela n'arrivera pas !

Mme Danièle Obono. La majorité est bien arrogante en ce moment, mais les événements à venir vous obligeront à en rabattre !

Mme Catherine Kamowski. Ce n'est pas de l'arrogance !

Mme Danièle Obono. En attendant, rien de tel pour se remotiver !

M. Erwan Balanant. Deux juges d'instruction vont bientôt calmer votre arrogance à vous...

Mme Danièle Obono. Cette proposition d'amendement offre donc une solution alternative à votre politique. Elle vise à préserver la dignité des femmes détenues lorsqu'elles sont fouillées. Les contraintes de recrutement qui pèsent sur l'administration pénitentiaire ne sauraient justifier des comportements ne respectant pas la dignité des personnes détenues. En effet, on accepte depuis trop longtemps que le principe selon lequel les fouilles ne peuvent être réalisées que par des agents du même sexe ne s'applique pas toujours aux femmes, faute notamment d'effectifs féminins suffisants. Nous considérons qu'il s'agit d'une inadmissible atteinte à la dignité, d'autant plus que cette situation relève de l'administration.

Nous proposons qu'aucune fouille, quelle qu'en soit la forme, y compris la palpation de sécurité, ne puisse être pratiquée par une personne du sexe opposé.

Dans son avis du 25 janvier 2016 relatif à la situation des femmes privées de liberté, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a indiqué que le respect de la dignité humaine empêche toute possibilité de procéder à la fouille des protections périodiques des femmes. Cette recommandation est d'autorité tant il est sordide d'imaginer qu'elle ne puisse

être respectée. Nous espérons donc que vous serez « dans l'action » en acceptant cet amendement !

M. Didier Paris, rapporteur. L'article R. 57-7-81 du code de procédure pénale prévoit déjà, dans une rédaction dépourvue de toute ambiguïté, que « *les personnes détenues ne peuvent être fouillées que par des agents de leur sexe et dans des conditions qui, tout en garantissant l'efficacité du contrôle, préservent le respect de la dignité inhérente à la personne humaine* ». Je vous propose donc le retrait de cet amendement qui me semble satisfait.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise notamment à interdire la fouille des protections périodiques des femmes. Il s'agit donc de compléter et renforcer une règle face à une situation que l'on sait patente dans de nombreux centres pénitentiaires.

La Commission rejette l'amendement CL181.

Elle en vient à l'amendement CL179 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à ce que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur la situation des femmes détenues en France. Cette demande fait suite aux alertes d'autorités telle que la Contrôleure générale des lieux de privation de libertés et de bon nombre d'associations.

Dans son avis du 25 janvier 2016 relatif à la situation des femmes privées de liberté, la Contrôleure générale décrit la situation de discrimination intolérable dont sont victimes les femmes détenues dans l'institution carcérale. Nous ne saurions accepter le constat selon lequel la localisation géographique non homogène des établissements recevant des femmes entrave le maintien des liens sociaux et familiaux. La localisation des « *quartiers pour femmes* » dans les établissements remet souvent en cause la mission de réinsertion de l'administration pénitentiaire, privant les femmes d'un accès aux activités, aux services médicaux et à la formation.

Cette discrimination se prolonge en ce qui concerne l'accès des femmes détenues aux alternatives à l'incarcération et aux aménagements de peine. En effet, il existe peu de structures de placement à l'extérieur accueillant des femmes et le nombre de places en semi-liberté est insuffisant pour les femmes, au point que certaines directions interrégionales comme la direction interrégionale des services pénitentiaires de Marseille et la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer ne disposent d'aucune place.

Le rapport que nous demandons doit permettre de rendre compte de la réalité des conditions carcérales et de l'accès aux alternatives à l'incarcération et aux aménagements de peines, et d'établir des recommandations à mettre en œuvre de toute urgence.

M. Didier Paris, rapporteur. Avis défavorable par principe à la remise d'un rapport.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis, même si Mme Obono soulève un réel problème qui a d'ailleurs plusieurs entrées – y compris une entrée immobilière. Il pourrait être utile de conduire une étude globale sur le sujet, mais il existe déjà de très nombreux rapports en la matière.

La Commission rejette l'amendement CL179.

Avant l'article 52

La Commission examine l'amendement CL203 de M. Philippe Gosselin.

M. Antoine Savignat. Nous ne pouvons achever l'examen de ce projet de réforme de la justice sans aborder le sujet extrêmement important à nos yeux du sort à réserver à l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante et de son caractère désormais inadapté aux situations auxquelles sont quotidiennement confrontés les magistrats et les juges pour enfants et aux dossiers qu'ils ont à apprécier. L'ordonnance ne leur permet plus de répondre à ces cas de délinquance. Il va de soi que nous ne la réécrivons pas ce soir en intégralité...

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Ou nous risquerions d'achever nos débats bien tard...

M. Antoine Savignat. Je vous l'accorde. Cet amendement vise néanmoins à ramener l'âge de la majorité pénale de dix-huit à seize ans. Ce n'est pas une mesure invraisemblable au regard de la vie de l'ordonnance de 1945 puisqu'à l'époque, la majorité était fixée à vingt-et-un ans et la majorité pénale à dix-huit ans. Surtout, il faut répondre à un besoin en utilisant cette vertu qu'est la peur du bâton. Aujourd'hui, chacun sait que les mineurs constituent la main-d'œuvre de tous les trafics qui ont lieu dans les villes françaises. Pourquoi ? Parce qu'ils bénéficient d'une immunité quasi totale qui en fait une main-d'œuvre facile et profitable.

Je ne voudrais pas que cet amendement soit détourné de son objectif principal : c'est d'abord pour protéger les mineurs et pour qu'ils ne soient plus cette main-d'œuvre facile qu'il vise à ramener l'âge de la majorité pénale à seize ans, étant entendu que toutes les garanties seront prévues – les dossiers seront soumis à l'appréciation des juges, lesquels seront à même de prononcer une sanction adéquate au regard des faits dont ils sont saisis.

M. Didier Paris, rapporteur. L'objet de cette loi n'est pas de réformer l'ordonnance de 1945. L'abaissement de la majorité pénale constituerait une réforme plus que profonde entraînant de très nombreuses implications qui ne sont pas mesurées ici et que nous n'avons pas l'intention de produire. En outre, je vous rappelle qu'il est déjà possible d'engager des poursuites plus dures à l'égard de mineurs de seize ans puisque les magistrats sont en droit d'écarter l'atténuation de responsabilité due à la minorité. Votre objectif est donc atteint sans qu'il soit nécessaire de réformer l'intégralité de l'ordonnance de 1945 ; avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis. Je me suis déjà exprimée sur ce sujet lors de la discussion générale. Soyons clairs : je ne méconnaissais pas la difficulté existante concernant les infractions commises par des adolescents. Cependant, il faudrait tout d'abord évaluer les chiffres objectifs pour savoir de quoi nous parlons. Sur le plan juridique, ensuite, l'ordonnance de 1945 prévoit en effet l'atténuation de la responsabilité des mineurs âgés de seize ans au moins. Alors que cette atténuation de responsabilité – je préfère cette formule à celle d'excuse de minorité – est obligatoire entre treize et seize ans, elle n'est, en l'état actuel du droit, que facultative entre seize et dix-huit ans. Cela étant, je ne suis pas sûre que l'inversion du principe que vous proposez – à savoir qu'un mineur de seize ans soit par défaut soumis aux mêmes peines qu'un majeur sauf décision contraire motivée – change quoi que ce soit : avec la « peur du bâton », vous ne proposez là qu'un acte symbolique. Je sais que cela peut avoir une incidence mais, dans la réalité, la justice des mineurs n'est pas laxiste lorsqu'elle prononce des sanctions : 900

mineurs sont actuellement en détention – ce n'est pas un nombre négligeable. Je ne crois donc pas que le travail sur la loi modifierait en l'espèce les données du problème, d'autant plus que le Conseil constitutionnel, dans une décision de 2002, a érigé le principe de l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge au rang de principe fondamental reconnue par les lois de la République.

En revanche, il me semble important d'améliorer la rapidité, la systématicité et l'opérationnalité de la réaction. C'est là que nous avons des gains à obtenir. Ce n'est pas que la justice soit incapable d'être réactive – à Créteil, par exemple, le jeune a été éloigné et placé sous contrôle judiciaire dès le lendemain de l'incident. C'est dire que la justice peut parfaitement être réactive. J'ignore cependant si elle l'est de manière systématique. Sans doute y a-t-il des marges de progrès en matière d'opérationnalité entre les forces de l'ordre et les services de justice – marges qui doivent d'ailleurs varier selon les territoires.

Cependant, je ne juge pas souhaitable d'inverser le principe de l'atténuation de responsabilité entre seize et dix-huit ans parce que je ne crois pas que la justice soit laxiste, même si nous devons progresser en matière de mise en œuvre. En toute hypothèse, un mineur délinquant ne peut pas être vraiment considéré comme un adulte, car il est encore un individu en construction. Sans méconnaître la difficulté, voilà pourquoi j'estime que la réponse législative n'est pas forcément l'outil adéquat.

Mme Alexandra Louis. Cet amendement contient une mesure souvent proposée qui me dérange à deux égards. Dans son principe, d'abord : l'ordonnance de 1945 a été conçue pour protéger les mineurs, qui sont des adultes en devenir devant faire l'objet d'un traitement très particulier dans lequel le volet éducatif doit primer sur le volet répressif ; c'est l'ADN même de l'ordonnance de 1945 défendue, je le rappelle, par le général de Gaulle.

Je suis également gênée par votre volonté d'imposer davantage de devoirs aux mineurs de seize ans sans leur accorder davantage de droits ; c'est contradictoire.

En termes d'efficacité, ensuite, peut-être cette mesure a-t-elle un sens dans un débat politique mais, en pratique, elle n'en a aucun. En effet, la justice des mineurs fonctionne très bien – pourvu qu'elle en ait les moyens. Les taux de récidive sont moindres chez les mineurs que chez les majeurs. Il est absolument faux de prétendre que la justice des mineurs serait laxiste – croyez-en le témoignage d'une praticienne. La justice n'est pas laxiste, même si elle prend parfois du temps. Comme l'a dit Mme la ministre, l'essentiel n'est pas la sévérité de la peine en éludant systématiquement l'atténuation de responsabilité, mais la certitude et la promptitude de la peine, et la réponse immédiate de la justice pénale. Voilà ce qui compte pour les mineurs ! En attendant, prenons garde à de telles annonces qui, en pratique, n'ont strictement aucun effet. Il faut avant tout privilégier l'éducatif, ce qui n'empêche pas d'incarcérer des mineurs aussi – neuf cents le sont actuellement. Les réponses doivent être adaptées aux parcours. Surtout, aucun praticien ne demande l'abaissement de la majorité pénale qui, encore une fois, n'aurait aucun sens en termes d'efficacité.

M. Jean Terlier. Vos propos me font réagir, cher collègue, car il faut, comme je l'ai dit à M. Ciotti, se garder de vouloir légiférer en réformant l'ordonnance de 1945 sous le coup de l'émotion ou par sensationnalisme politicien. Mme Louis l'a rappelé : l'ordonnance de 1945 fonctionne plutôt bien dans ses principes, selon lesquels tout mineur peut rendre des comptes devant la justice et être présenté devant un juge. Pour chaque cas, le juge apprécie si l'enfant a agi avec discernement, et c'est cette appréciation qui le conduit, en fonction d'une étude détaillée de la situation du mineur, à prendre telle ou telle mesure – soit une mesure

éducative soit, si elle n'aboutit pas, des sanctions, étant entendu que les mesures éducatives priment.

Sans doute conviendrait-il de rafraîchir l'ordonnance de 1945 pour mieux en comprendre le fonctionnement mais son principe doit être absolument sauvegardé. Le principe du discernement du mineur permet au juge pour enfants de prendre la décision adaptée à chaque cas. Cette justice fonctionne bien : dans deux cas sur trois, le mineur ne récidive pas. Cette justice permet une forme d'efficacité, loin de tout laxisme. Il existe des centres éducatifs fermés bien adaptés, ainsi que des établissements pour mineurs où sont incarcérés près de 900 jeunes. En clair, la justice des mineurs fonctionne parfaitement dans le respect des principes de l'ordonnance de 1945 qui garantissent la primauté des mesures éducatives et qui permettent au juge d'apprécier le discernement des mineurs pour décider de sa responsabilité et des sanctions qui doivent éventuellement lui être infligées.

M. Antoine Savignat. Dans l'esprit de l'ordonnance du 2 février 1945, cet amendement a pour objet la protection des mineurs. Nous n'avons pas la même lecture des faits, madame la ministre, mais le majeur qui s'expose à des sanctions dures et fermes se garde bien de jouer le rôle actif dans le trafic afin de ne pas tomber sous le coup de la loi pénale. Il utilise le mineur, et c'est cette exploitation qui est à bannir de notre société, car elle dévoie la philosophie de l'ordonnance de 1945, que par ailleurs je ne critique pas. Puisque le mineur bénéficie de cette protection, on l'utilise pour effectuer les basses besognes du trafic ; qui plus est, aujourd'hui ces mineurs sont utilisés pour commettre des actes de grande violence.

Cette proposition vise à protéger les mineurs utilisés dans ces trafics ; il ne s'agit pas de réécrire l'ordonnance de 1945. Gardons-nous d'une lecture hâtive des chiffres, car on peut leur faire dire beaucoup de choses : s'il y a moins de condamnations de mineurs, c'est aussi parce qu'ils accèdent à la majorité et que les actes commis auparavant ne sont pas inscrits au casier judiciaire. De fait, le mineur n'est confronté à la justice que pour un temps très court.

J'évoque un fait de société avéré et constaté par l'ensemble des professionnels. C'est pour protéger les mineurs que nous proposons cette mesure, et ce sera sous le contrôle du juge, en qui j'ai toute confiance car la justice des mineurs fonctionne très bien.

La Commission rejette l'amendement CL203.

Puis elle examine l'amendement CL202 de M. Philippe Gosselin.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Savignat, je vous donne la parole pour présenter cet amendement, même s'il me semble que le débat a déjà eu lieu.

M. Antoine Savignat. Nous restons dans la même thématique, certes, mais cet amendement apporte un complément à la réforme de 2007 qui a prévu la possibilité du recours à la composition pénale à partir de l'âge de 13 ans.

L'exécution de travaux d'intérêt général (TIG) pourrait être prescrite à des mineurs de cet âge sous réserve de l'accord de leurs parents. Puisque la composition pénale est accessible à ces mineurs, autant donner le plus large éventail de moyens au juge.

M. Didier Paris, rapporteur. Si j'entends bien, monsieur Savignat, vous souhaitez que les mineurs puissent accomplir des TIG ?

M. Antoine Savignat. Il s'agit de dire qu'à partir de l'âge de treize ans, le TIG peut être proposé dans le choix de mesures mis à la disposition des magistrats.

M. Didier Paris, rapporteur. J'y suis totalement opposé. La disposition précédemment adoptée prévoit que le mineur de 16 ans peut effectuer un TIG même lorsque qu'il n'avait pas cet âge au moment de la commission des faits, ce qui est très différent.

Je ne vois pas comment il pourrait être envisagé qu'un mineur de 13 ans soit mis au travail. Je rappelle que l'âge d'entrée dans les contrats d'apprentissage est fixé à 15 ans. Votre proposition me paraît parfaitement dérogatoire et impossible à mettre en œuvre.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Nous sommes liés par des conventions internationales comme par des dispositions de droit interne. Par ailleurs, le juge peut prononcer des mesures de réparation, ce qui n'est pas tout à fait la même chose, mais n'en constitue pas moins l'une des alternatives auxquelles peut aboutir la composition pénale.

La Commission rejette l'amendement 202.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL29 de M. Ugo Bernalicis.

M. Danièle Obono. Cet amendement vise à dépénaliser le délit de fugue d'un centre éducatif fermé (CEF), actuellement considéré comme un délit d'évasion au sens de l'article 434-27 du code pénal. Cela implique la suppression de la mention de la détention provisoire ou de l'emprisonnement en cas de violation des obligations auxquelles le mineur est astreint.

Dans son rapport, rendu au mois de juin 2010, consacré aux CEF, la Défenseure des enfants écrivait que « *le non-respect des obligations du placement qui peut entraîner l'incarcération du mineur vise, en premier lieu [...] les comportements de fugue : or [...] celle-ci n'est nullement une infraction et ne peut être considérée comme telle* ».

Depuis la création de ces CEF par la très répressive loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, dite « loi Perben 1 », un flou volontaire subsiste, grave et préjudiciable, du fait de la création des centres « précarcéraux » ou « semi-carcéraux ». Il ne s'agit pas formellement de prisons, mais en sortir sans autorisation est considéré comme un délit d'évasion.

Or la Défenseure des enfants affirmait que : « *la fugue doit être distinguée de l'évasion qui est sanctionnée par les articles 434-27 et suivants du code pénal et qui n'est applicable qu'aux détenus, c'est-à-dire à toute personne placée sous écrou de l'administration pénitentiaire* ».

Elle a en outre rappelé que, selon les principes directeurs de Riyad pour la prévention de la délinquance juvénile, adoptés par l'ONU le 14 décembre 1990, « *pour prévenir toute stigmatisation, victimisation et criminalisation ultérieures des jeunes, il faudrait adopter des textes disposant que les actes non considérés comme délictuels ou pénalisés s'ils sont commis par un adulte ne devraient pas être sanctionnés s'ils sont commis par un jeune* ».

M. Didier Paris, rapporteur. Je comprends le sens de cet amendement, mais vous proposez de supprimer un délit qui n'existe pas. En effet, l'article 434-27 du code pénal sanctionne l'évasion, qui ne concerne pas la situation des mineurs que vous évoquez. Dans la

mesure où je ne vois pas l'intérêt de cet amendement, je ne peux que m'y montrer défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Sur le plan du droit, je partage l'avis du rapporteur, même si, pour m'en être entretenue avec M. Bernalicis, je trouve l'idée intéressante. Le dispositif mérite d'être retravaillé.

La Commission rejette l'amendement CL29.

CHAPITRE V

Diversifier les modes de prise en charge des mineurs délinquants

Article 52 (art. 33 et 40 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante) : *Amélioration de la préparation à la sortie des mineurs délinquants*

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL853 et CL854 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 52 modifié.

Après l'article 52

La Commission examine l'amendement CL25 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. L'objet de cet amendement est de proposer des mesures d'urgence pour la protection de l'enfance en matière civile, par l'expérimentation de la prise en charge inconditionnelle des mineurs isolés étrangers, de l'intervention systématique d'un avocat à leurs côtés, et enfin par la suppression du recours aux tests osseux.

L'ensemble de ces dispositions trouve sa cohérence dans la mesure où elles concernent un public particulièrement vulnérable qui doit être particulièrement protégé, notamment sur le plan de la présomption de minorité.

M. Didier Paris, rapporteur. Je ne suis pas certain que cet amendement se situe dans le périmètre du texte que nous examinons.

Une partie substantielle du débat a déjà été largement évoquée à l'occasion de l'examen du projet de loi sur l'immigration et l'asile ; je ne souhaite donc pas y revenir. Par ailleurs, les dispositions que vous préconisez relèvent de la compétence des collectivités territoriales – même si elles reçoivent une aide de l'État –, des départements en particulier.

Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

La Commission rejette l'amendement CL25.

Puis elle examine l'amendement CL26 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement d'appel, nous proposons de réaffirmer la possibilité déjà existante d'une protection judiciaire civile pour les jeunes majeurs, jusqu'à l'âge de 21 ans. Si celle-ci est utilisée par les juges, il nous est souvent revenu que les

départements, financièrement exsangues, refusent de prendre en charge les jeunes majeurs, et que de ce fait, bon nombre d'intéressés ne font pas valoir leurs droits en justice.

En effet, l'assistance éducative prévue par l'article 375-1 et suivant du code civil ne concerne pas les jeunes majeurs jusqu'à l'âge de 21 ans alors qu'elle est prévue par l'article L. 12-3 du code de l'action sociale et des familles et surtout par l'article L. 253-2 du code de l'organisation judiciaire.

M. Didier Paris, rapporteur. Je suis d'accord avec vous, madame Obono, pour dire que les dispositions que vous évoquez sont déjà prévues par les textes, ce qui m'amène à donner un avis défavorable.

Suivant l'avis également défavorable du Gouvernement, la Commission rejette l'amendement CL26.

Elle en vient à l'amendement CL27 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement tend à instaurer la publicité de l'état d'exécution des décisions des juges des enfants en matière de protection de l'enfance, ce qui permettra de prendre conscience des inégalités de traitement constatées entre départements.

Ces statistiques existent déjà, et les services de l'État en assurent le suivi. Leur publication, qui pourra intervenir sur le site internet de l'État dans le département ou sur celui du ministère de la justice, par exemple, ne fera que rendre accessibles à tous des données d'ores et déjà recueillies et traitées.

Cela permettra de garantir un meilleur contrôle de l'État sur l'exécution par les services départementaux des décisions des juges des enfants en matière de protection de l'enfance et de lutte contre les disparités territoriales.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL27.

Elle se saisit ensuite de l'amendement CL37 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Il est proposé que les officiers publics et ministériels concernés par l'aide juridictionnelle soient astreints à l'obligation de signaler aux personnes requérant leurs services que ceux-ci peuvent demander l'aide juridictionnelle et leur en indiquer les modalités.

En effet, si le non-recours à l'aide juridictionnelle est encore mal chiffré, force est de constater qu'un grand nombre de personnes ne connaissent pas encore leur droit à demander et obtenir cette aide, car certains officiers publics et ministériels, à l'exception des avocats, l'ignorent eux-mêmes.

Dans la mesure où le premier point de contact des justiciables peut être, non pas la juridiction même, mais un officier public et ministériel à qui ils viennent demander conseil, il apparaît fondamental que cette information soit obligatoire. Il ne s'agit en effet que d'une simple ligne à ajouter dans les courriers échangés avec les justiciables, ou aux informations communiquées lors de rendez-vous.

M. Didier Paris, rapporteur. Je ne me prononcerai pas sur ce que pourrait apporter cet amendement. Je me bornerai à rappeler que nous sommes convenus de demander à une mission d'information, qui vient d'être désignée au sein de notre commission, d'étudier l'ensemble des aspects de cette problématique.

Pour ces raisons, j'émettrai un avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avis défavorable également. Je n'imagine pas qu'un membre de ces professions ne communique pas ces informations à son client...

La Commission rejette l'amendement CL37.

Puis elle examine l'amendement CL28 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Afin de limiter le recours aux CEF, nous proposons d'augmenter les moyens de la justice des enfants et des adolescents ainsi que de la protection judiciaire de la jeunesse dans leur mission de suivi éducatif en milieu ouvert ou en foyer. Pour ce faire, nous souhaitons modifier l'annexe de ce projet de loi en annonçant 35 millions d'euros pour le milieu ouvert.

Nous avons été alertés par des syndicalistes et des éducateurs et éducatrices de la protection judiciaire de la jeunesse, qui considèrent que les CEF n'enrayent en rien la délinquance juvénile, et sont bien au contraire des « antichambres de la détention » comme l'a rappelé la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans son avis du 27 mars 2017. C'est pourquoi les syndicats ont appelé à une journée de grève le 9 octobre dernier.

Nous proposons à cet effet de modifier le rapport annexé à ce projet de loi afin d'y insérer la prévision d'un investissement de 35 millions d'euros d'ici 2022 pour le milieu ouvert de ce secteur ; ce qui est cohérent avec les positions que nous défendons.

M. Jean-Pierre Rosenczveig, ancien président du tribunal des enfants de Bobigny, écrit dans son livre *Rendre justice aux enfants*, paru cette année : « *On consacre tous les moyens sur les jeunes déjà bien inscrits dans la délinquance au détriment de ceux qui n'en sont qu'aux prémices* ». Dans le cas de la Seine-Saint-Denis, il dénonce un « *effet de ciseaux entre les fonctions de répression et de prévention au tribunal des enfants de Bobigny. En vingt-cinq ans, le nombre de substituts du procureur y est passé de deux à huit, quand les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse diminuaient de vingt éducateurs à treize* ».

En matière de protection judiciaire de la jeunesse, nous estimons qu'il faut sortir de la logique centrée sur l'incarcération et que, plutôt que de multiplier les CEF fermés, il convient de privilégier les solutions privilégiant le milieu ouvert.

M. Didier Paris, rapporteur. Cet amendement excède totalement l'économie du texte qui nous est proposé. J'y suis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Que l'on me pardonne de me répéter : nous cherchons à mettre en œuvre une pluralité de solutions, les CEF constituant l'une d'entre elles. Ce texte en crée d'autres, et nous avons également prévu des sorties de ces établissements qui ne soient plus des « sorties sèches ».

Nous demeurons attachés à ce que la diversité des dispositifs et la souplesse demeurent les guides de notre action.

La Commission rejette l'amendement CL28.

Elle se penche ensuite sur l'amendement CL24 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement d'appel propose une remise à plat de la prise en charge des enfants en difficulté par le service de prévention spécialisée en rendant plus efficaces leurs liens avec la protection judiciaire de la jeunesse, réaffirmant ainsi la double compétence du juge des enfants et de tous les services agissant sur les plans civil et pénal.

L'expérimentation que nous proposons vise à ce que ces trois services – départementaux pour le service de l'aide sociale à l'enfance et la protection spécialisée, étatique et judiciaire pour la protection judiciaire de la jeunesse et le tribunal des enfants –, se coordonnent afin de déterminer ensemble leurs besoins locaux communs et d'obtenir des moyens nécessaires.

Les résultats de cette expérimentation permettront d'apprécier les progrès réalisés dans le domaine de la prise en charge des enfants en difficulté.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement, la Commission rejette l'amendement CL24.

TITRE V BIS

ACCROÎTRE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES D'AIDE JURIDICTIONNELLE

Article 52 bis [supprimé] (art. 1635 bis Q du code général des impôts) :
Rétablissement d'une contribution pour l'aide juridique

La Commission examine l'amendement CL918 de la rapporteure.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Le Sénat a introduit dans ce projet de loi un titre intitulé : Accroître la maîtrise des dépenses d'aide juridictionnelle, insérant les articles 52 bis à 52 quinquies, qui transposent les recommandations de la mission d'information sénatoriale sur le redressement de la justice en matière de dépenses de justice.

Je vous invite, par les amendements CL918 à CL921, à supprimer l'ensemble de ces dispositions, même si je salue la réflexion engagée par le Sénat. Il me semble que ce travail doit être poursuivi et complété afin d'aboutir à une refonte plus complète de l'aide juridictionnelle, qui porterait sur son financement et sur son efficacité – sans pour autant s'inscrire dans une logique simplement budgétaire – afin de garantir une meilleure assistance aux plus démunis.

L'article 52 bis concerne le droit de timbre, l'article 52 ter la consultation obligatoire d'un avocat avant toute demande d'aide juridictionnelle, l'article 52 quater la consultation obligatoire des organismes sociaux avant l'attribution de l'aide juridictionnelle, l'article 52 quinquies le recouvrement par le Trésor public des sommes versées aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je suis ravie par ces propositions de suppression !

La Commission **adopte** l'amendement CL918.

L'article 52 bis est **supprimé**.

Article 52 ter [supprimé] (art. 18-1 [nouveau] de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) : *Consultation obligatoire d'un avocat avant toute demande d'aide juridictionnelle*

La Commission **adopte** l'amendement CL919 de la rapporteure.

L'article 52 ter est **supprimé**.

Article 52 quater [supprimé] (art. 21 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) : *Consultation obligatoire des organismes sociaux par les bureaux d'aide juridictionnelle pour apprécier les ressources du demandeur*

La Commission **adopte** l'amendement CL920 de la rapporteure.

L'article 52 quater est **supprimé**.

Article 52 quinquies [supprimé] (art. 44 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) : *Attribution au Trésor public du recouvrement des sommes à récupérer versées au titre de l'aide juridictionnelle*

La Commission **adopte** l'amendement CL921 de la rapporteure.

L'article 52 quinquies est **supprimé**.

TITRE IV RENFORCER L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives aux juridictions de première instance

Article 53 (art. 121-1, 121-3, 121-4, 122-1, 123-1, 123-4, 211-1, 211-3, 211-4, 211-4-1 [nouveau], 211-4-2 [nouveau], 211-5 [abrogé], 211-6, 211-7, 211-8, 211-9-2, 211-9-3 [nouveau], 211-10, 211-11, 211-11-1, 211-12, 211-13, 211-14, 211-16, 212-1, 212-2, 212-3, 212-4, 212-6, 212-6-1 [nouveau], 212-7 [nouveau], 213-1, 213-2, 213-4-1 [nouveau], 213-4-2 à 213-4-8 [nouveaux], 213-5, 213-6, 213-7, 213-9, 215-1, 215-2 et 215-3 à 215-7 [nouveaux], 216-1, 216-2, 217-1, 217-2, 218-1, 218-6 et 218-10 du code de l'organisation judiciaire, art. 39-4 [nouveau], 52-1, 80 et 712-2 du code de procédure pénale, 1134-10, 1422-1, 1423-11, 1454-2, 1521-3, 2312-15, 2312-46, 2315-74, 2323-4, 2323-39, 2325-38, 2325-40, 2325-55 et 3252-6 [abrogé] du code du travail, 4261-2 et 4262-2 du code des transports) : *Réorganisation juridictionnelle et statutaire*

La Commission **examine** l'amendement CL103 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Nous demandons la suppression de cet article, qui prévoit la suppression du tribunal d'instance, proche des administrés et incarnation de la justice populaire, pour le remplacer par des « chambres détachées » des tribunaux de grande instance. Cela causera nécessairement la fermeture de nombreux tribunaux d'instance, aggravant de la sorte la désertification judiciaire.

Il est encore prévu de spécialiser les chambres et les tribunaux, ce qui conduira non seulement à une justice à géométrie variable, mais aussi à des inégalités territoriales. Le Sénat a proposé des garde-fous qui ne sont toutefois pas suffisants.

Nous contestons la logique de gestion de la pénurie, préférée à l'allocation des moyens humains et financiers permettant à la justice de fonctionner. La justice de proximité que représentent les tribunaux d'instance, proches des populations, et qui fonctionnent très bien, sera supprimée. Cela contribuera à dégrader la qualité de la justice rendue puisque les juges d'instance actuels, qui sont spécialisés, deviendraient alors interchangeables, ce qui ne manquerait pas de nuire à la qualité de leur travail.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable. Je laisserai la ministre exposer plus avant l'objet de cet article.

Vous considérez que de nombreux tribunaux d'instance sont menacés de fermeture. Je rappelle qu'aucune fermeture de lieu de justice n'est à l'ordre du jour. En effet, les tribunaux d'instance, qui représentent la justice de proximité, seront détachés des tribunaux judiciaires.

Par ailleurs, cette réorganisation, qui permettra au justiciable de bénéficier d'un point d'accès unique au système judiciaire, constitue un élément de simplification et de lisibilité de l'organisation de nos tribunaux.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Trois mots caractérisent cet article qui vise à faire évoluer l'organisation de nos juridictions : proximité, lisibilité et efficacité.

Proximité parce que, comme l'a dit Mme la rapporteure, nous maintenons tous les tribunaux de première instance, qu'il s'agisse des tribunaux de grande instance ou des actuels tribunaux d'instance. Nous sommes extrêmement attentifs à cela parce que nous savons très bien que c'est dans la proximité que se trouvent les besoins les plus immédiats et les plus puissants : rencontrer son juge et avoir accès à lui.

C'est aussi la raison pour laquelle, dans le cadre des tribunaux d'instance, nous garantissons le maintien des compétences portant sur les contentieux en cours de jugement. Nous le faisons en maintenant un juge des contentieux de la protection, qui jugera les affaires de surendettement, de baux, de crédit à la consommation et de tutelle – autrement dit, tout ce qu'il s'attache à la vie de la personne et sa protection.

Seront également jugés les petits contentieux de faibles volumes. Les chefs de cour pourront également, s'ils le souhaitent, adjoindre à ces endroits des contentieux liés aux affaires familiales.

La proximité est préservée et c'est, bien entendu, extrêmement important.

La lisibilité, deuxième mot, vient peut-être, d'abord, du changement de dénomination que nous vous proposons, à moins qu'il ne couronne l'ensemble du processus. Nous proposons d'appeler désormais les tribunaux de grande instance des tribunaux judiciaires. Au fond, le système sera très simple : nous aurons d'un côté les tribunaux administratifs, de l'autre les tribunaux judiciaires. Dans une fusion organique, les tribunaux judiciaires auront à la fois le tribunal judiciaire et le tribunal de proximité, c'est-à-dire les actuels tribunaux d'instance. Tous les sites sont protégés, les compétences y demeurent. Ce point est tout à fait

important. À cette unité qui est créée maintenant autour du tribunal judiciaire répond au moins au niveau civil un mode de saisine, qui sera unifié et permettra aux citoyens, quel que soit le lieu où ils saisissent le tribunal, de recevoir une réponse immédiate et d'être réorientés si cela apparaît nécessaire.

Le troisième mot, c'est évidemment l'efficacité. Il est très important que les justiciables puissent avoir accès non seulement à un juge partout, mais également à une justice qui réponde rapidement et efficacement. C'est la raison pour laquelle nous avons également proposé que l'on puisse, si cela apparaissait opportun, réfléchir à des projets de répartition des contentieux entre tribunaux judiciaires, quand il y en a plusieurs dans un département. Prenons un département où il y a trois tribunaux judiciaires – parfois, il y en a, comme dans le département du Nord. Les acteurs du droit pourront, évidemment en lien avec les autorités locales, proposer que des contentieux spécialisés de forte technicité et de faible volume puissent faire l'objet d'une répartition entre les tribunaux concernés. Il s'agit de faire non pas que ces contentieux se retrouvent tous au même tribunal mais qu'ils soient répartis de manière équilibrée entre les trois, quatre, cinq ou six tribunaux judiciaires du département. Cela permettra évidemment aux magistrats de se spécialiser et d'être mieux formés sur le type de contentieux concerné – par exemple, tout le contentieux qui concerne les œuvres littéraires, mais disons tous les contentieux spécialisés de faible volume. Cela garantira la qualité de la justice et sans doute sa plus grande célérité. En effet, il sera plus aisé, pour un magistrat qui aura l'habitude de traiter ces contentieux singuliers, de s'y replonger au lieu de ne les traiter que de manière épisodique. Ces projets de répartition des contentieux sont laissés à l'initiative des acteurs locaux.

Lisibilité, proximité et efficacité sont les trois maîtres mots qui caractérisent l'évolution de notre organisation judiciaire.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement CL1004 du Gouvernement, qui fait l'objet du sous-amendement CL1095 de la rapporteure.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. J'ai déjà présenté cet amendement, qui réécrit l'article 53.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Comme l'adoption de cet amendement fera tomber l'ensemble des amendements, à l'exception de l'amendement CL331 de Mme Obono, je laisserai évidemment leurs auteurs s'exprimer s'ils le souhaitent.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Le sous-amendement CL1095 reprend en fait l'amendement CL504 de notre collègue Denis Sommer, qui tombera si l'amendement du Gouvernement est adopté. Il permet d'élargir le dispositif de spécialisation entre plusieurs tribunaux judiciaires à deux départements en raison de spécificités territoriales qui le justifieraient.

M. Denis Sommer. Il s'agit effectivement prendre en compte les réalités locales. Le territoire de Montbéliard et le Territoire de Belfort constituent un territoire très industriel et, depuis quelques années, organisé en un pôle métropolitain – le pôle Nord-Franche-Comté – pour conduire ou inciter à certaines politiques publiques, dans le champ culturel, avec une scène nationale, ou en matière de traitement des déchets, de transports et d'innovation, par exemple avec des appels à projets en faveur du développement du numérique. Il y a là un vrai

bassin de vie que se partagent deux départements, entre lesquels 300 000 habitants circulent, pour travailler, faire leurs courses, etc. Nous pensons que cette spécialisation des tribunaux proposée par le Gouvernement peut se penser à l'échelle de ce pôle métropolitain qui est une véritable vraie entité politique, un territoire partagé. La proximité ne suffit pas. Elle peut être un argument, mais deux pôles proches peuvent très bien ne pas se parler. Ce n'est pas du tout le cas dans le territoire que j'évoque, dont les élus veulent agir ensemble, dont les élus veulent le défendre ensemble. Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que l'amendement CL504 est cosigné par Frédéric Barbier, Ian Boucard et Michel Zumkeller, rassemblant bien au-delà de notre majorité.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je suis évidemment très favorable à cette modification. Ce projet que vous étiez venu me présenter, monsieur le député, s'inscrit parfaitement dans notre logique de véritable adaptation au territoire. Ce sont bien les territoires qui nous proposeront des projets. Nous avons souhaité qu'ils soient plutôt de niveau départemental, mais, puisqu'il y a là une réalité bi-départementale, c'est très volontiers que nous acceptons cette proposition, et il faut que ce soit inscrit dans la loi.

La Commission adopte le sous-amendement CL1095.

Puis elle adopte l'amendement CL1004 sous-amendé.

En conséquence, les amendements CL207 de M. Patrick Hetzel, CL478 de M. Stéphane Peu, CL482 de M. Stéphane Peu, CL108 de M. Ugo Bernalicis, CL110 de Mme Danièle Obono, CL111 de M. Ugo Bernalicis, CL36 de M. Ugo Bernalicis, CL483 de M. Sébastien Jumel, CL6 de M. Ugo Bernalicis, CL701 de M. Olivier Gaillard et CL504 de M. Denis Sommer tombent.

La Commission en vient à l'amendement CL331 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. L'amendement CL331 vise à renforcer la lutte contre la corruption, la délinquance en col blanc et les infractions sanitaires, environnementales ou au droit pénal du travail en dotant chaque département d'un pôle spécialisé en ces matières. Nous pensons que la lutte contre ces infractions doit devenir une priorité de la politique pénale.

En l'absence, actuellement, de pôles spécialisés territorialisés à l'échelle départementale, nous proposons qu'un dispositif soit expérimenté pour regrouper toutes les expertises. L'impunité ne doit pas être rendue possible par un manque de coordination et de circulation de l'information entre les services de l'État. Voilà pourquoi nous proposons que chaque département se dote de ce type de structure.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je suis défavorable à cet amendement dans la mesure où la lutte contre la criminalité financière et la corruption a déjà été considérablement renforcée au cours des dernières années avec la mise en place des juridictions interrégionales spécialisées en 2004 et, pour le ministère public, du parquet national financier, opérationnel depuis 2014.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je suis défavorable à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 53 modifié.

Article 53 bis A [nouveau] (art. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, art. 723-3 du code de commerce, art. 1114-1, 3223-2, 3241-2 et 3844-2 du code de la santé publique, art. 251-4 et 251-6 du code de la sécurité intérieure, 3452-3 du code des transports, art. 3 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse, art. 1651H, 1653F, 1741A du code général des impôts, art. 11-4 du code du patrimoine, art. 332-18 du code du sport, art. 561-39, 612-5, 612-9, 621-2 du code monétaire et financier, art. 327-3 et 327-4 du code de la propriété intellectuelle, art. 228-2 du code de l'aviation civile, art. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation, art. 18 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, art. 6 bis de la loi n° 57-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, art. 1^{er} et 20 de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédures aux contribuables en matière fiscale et douanière, art. 72 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, art. 2 de l'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009 créant l'Autorité des normes comptables, art. 4 de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des essais nucléaires français, art. 2 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et art. 13, 14, 16 [abrogé], 17, 19 et 20 de la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel) : *Suppression de la participation de magistrats à diverses commissions administratives*

La Commission examine l'amendement CL1005 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il s'agit de permettre aux magistrats d'être soulagés d'un certain nombre de missions qui se situent en dehors du champ juridictionnel.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.

L'article 53 bis A est ainsi rédigé.

Après l'article 53 bis A

La Commission examine l'amendement CL5 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Nous l'avons déjà dit, nous souhaitons garantir que la formation collégiale soit la formation de principe en matière de justice civile au tribunal d'instance et au tribunal de grande instance, le recours au juge unique n'étant possible qu'avec le consentement express du demandeur et du défendeur.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable. Les dispositions en vigueur protègent suffisamment les droits des parties et le principe de la collégialité prévaut déjà devant le tribunal de grande instance.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

La Commission rejette l'amendement.

Article 53 bis B [nouveau] (art. 121-5 et 124-2 [nouveaux] du code de l'organisation judiciaire) : *Délégation de magistrats exerçant à titre temporaire et de magistrats honoraires*

La Commission en vient à l'amendement CL753 de M. Jean Terlier.

M. Jean Terlier. Cet amendement a pour objectif de renforcer la capacité des juridictions à faire face à d'importantes surcharges d'activité ou à des crises pouvant affecter de manière sérieuse leur fonctionnement. Le dispositif vise à créer un mécanisme de délégation au sein de la cour d'appel afin que le premier président de la cour d'appel puisse bénéficier de l'appui d'un certain nombre de magistrats pour un renforcement immédiat et temporaire des juridictions de grande instance.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis favorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 53 bis B est ainsi rédigé.

Après l'article 53 bis B

La Commission se saisit de l'amendement CL16 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. C'est un amendement de repli par rapport à l'amendement CL5. Une expérimentation est proposée pour lutter contre les déserts judiciaires et garantir un accès facilité des administrés et des officiers publics et ministériels concernés au juge des affaires familiales. Un nombre minimal de juges aux affaires familiales par habitant serait fixé et il faudrait pouvoir y accéder, depuis son lieu de travail ou de résidence, en trente minutes au plus.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

La Commission rejette l'amendement.

Article 53 bis (art. 21 du code civil et art. 2 de la loi n° 2002-306 du 4 mars 2002) : *Gestion électronique des registres des associations et des associations coopératives de droit local en Alsace-Moselle*

La Commission adopte l'article 53 bis sans modification.

CHAPITRE II

Dispositions relatives aux juridictions d'appel

Avant l'article 54

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement de coordination CL1009 du Gouvernement.

Article 54 : *Expérimentation de fonctions d'animation et de coordination attribuées à certains chefs de cours d'appel et spécialisation de cours d'appel en matière civile*

La Commission se saisit de l'amendement CL1008 du Gouvernement, qui fait l'objet du sous-amendement CL1093 de la rapporteure.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Cet amendement vise à rétablir l'article 54, supprimé par le Sénat. Il s'agit de confier, à titre expérimental, des missions d'animation et de coordination à des chefs de cour d'appel dans un ressort pouvant s'étendre à plusieurs cours d'appel d'une même région administrative. Il s'agit de créer de la cohérence dans les politiques conduites par les cours d'appel.

Cet article permet également une spécialisation des cours d'appel dans les matières civiles dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'État. C'est le même mécanisme que celui que je vous ai proposé pour les tribunaux judiciaires.

Les conclusions de cette expérimentation seront évidemment rendues publiques en toute transparence.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je propose de mener cette expérimentation non dans deux mais dans cinq régions. Ainsi aurons-nous un échantillon plus représentatif des différentes configurations géographiques.

M. Antoine Savignat. Je suis un peu inquiet. Ce n'est pas la première fois qu'il est question, dans ce projet de loi, d'expérimentation. En principe, la loi vaut pour l'avenir et vise à garantir une sécurité juridique.

Bien sûr, une expérimentation peut être extrêmement bénéfique, mais, derrière ces cours d'appel, il y a aussi des professionnels du droit dont les conditions d'exercice seront bouleversées, dès lors que la cour compétente ne sera plus forcément où ils avaient l'habitude d'exercer leur profession. Cette instabilité juridique me paraît extrêmement néfaste et témoigner d'un certain mépris pour la réalité vécue par tous ceux qui gravitent autour de l'institution judiciaire.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Est-ce à dire que vous encouragez la pérennisation du système proposé ?

M. Antoine Savignat. Je vous invite à prendre vos responsabilités et à étendre le système à l'ensemble du territoire, et les Français jugeront. La loi vaut pour l'avenir et doit garantir la stabilité juridique. Prenez vos responsabilités, je n'y vois pas d'inconvénient, c'est vous qui êtes la majorité, c'est vous qui êtes aujourd'hui au pouvoir.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je reste favorable à l'amendement du Gouvernement, sous-amendé pour que cette expérimentation se tienne dans cinq régions. Ce bon échantillon nous permettra de déterminer quelles conséquences en tirer.

*La Commission **adopte** le sous-amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement **sous-amendé**.*

*L'article 54 est **ainsi rétabli**.*

Après l'article 54

La Commission examine l'amendement CL41 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement, nous proposons la mise en place, à titre expérimental, auprès des cours d'appel, de pôles judiciaire spécialisés dans la lutte contre les discriminations, qui réuniraient non seulement des magistrats du siège et du parquet et des officiers de police judiciaire spécialisés mais aussi des associations de lutte contre les discriminations et des justiciables qui seraient tirés au sort. La Commission nationale consultative des droits de l'homme relève régulièrement un problème d'accès des personnes victimes de discriminations à la justice. Ces pôles pourraient permettre de remédier au problème et de simplifier les démarches.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je souscris, chère collègue, à l'objectif d'une meilleure lutte contre les discriminations et, surtout, d'un renforcement de la formation des magistrats qui traitent de ces sujets. Spécialisés, ces magistrats pourraient mieux traiter de ces sujets. J'ai d'ailleurs fait des préconisations en ce sens dans le rapport que j'ai rendu au Premier ministre le 20 septembre dernier. J'ai notamment proposé des mesures de lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur internet.

Je ne suis cependant pas certaine que les dispositions que vous proposez permettent de répondre à ces attentes, d'autant que réunir dans ces pôles à la fois des parties à la procédure, des parquetiers, des enquêteurs, des magistrats du siège expose au risque d'une confusion quant au rôle de chacun et heurte le principe d'indépendance de la justice. J'y suis donc défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle suspend ses travaux de dix-huit heures à dix-huit heures cinq.

CHAPITRE III **Dispositions diverses**

Article 55 : *Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour tirer les conséquences de la réorganisation judiciaire*

La Commission se saisit de l'amendement CL1010 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. En cohérence avec la création, à l'article 53, du juge des contentieux de la protection, qui remplacera l'actuel juge d'instance, le Gouvernement vous demande, mesdames et messieurs les députés, de l'autoriser à prendre par voie d'ordonnance les mesures de coordination qui seront nécessaires pour tirer les conséquences de la création de ce nouveau juge spécialisé.

Cet amendement a aussi pour objet de préciser le périmètre de l'habilitation donnée au Gouvernement pour y inclure les modifications législatives qui devront être réalisées afin de tirer les conséquences de la dénomination nouvelle de tribunal judiciaire.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.

Puis elle **adopte** l'article 55 **modifié**.

Article 55 bis (art. 111-5 du code des procédures civiles d'exécution) : *Force exécutoire des actes notariés dressés en Alsace-Moselle au sujet d'une prétention ayant pour objet le paiement d'une somme d'argent déterminée*

La Commission **adopte** l'article 55 bis **sans modification**.

Après l'article 55 bis

La Commission examine l'amendement CL332 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à préciser des dispositions de la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre afin de lutter encore mieux contre l'impunité des grandes firmes transnationales. Nous proposons d'étendre à de nouvelles infractions la possibilité d'engager la responsabilité pénale des sociétés mères pour les fautes commises par leurs filiales. Seraient concernés les domaines de la santé et de la sécurité au travail, la corruption, les atteintes aux droits humains.

En raison des dispositions ayant été censurées par le Conseil constitutionnel au motif d'un manque de précision, nous proposons de spécifier que le devoir de vigilance s'applique aux manquements constitutifs des dommages causés à l'environnement, de la fraude fiscale, des crimes contre l'humanité et contre l'espèce humaine, des atteintes à la personne constituées par les disparitions forcées, des tortures et actes de barbarie, de la réduction en esclavage et de l'exploitation de personnes réduites en esclavage, du blanchiment, des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation, du terrorisme, des entraves à l'exercice des libertés d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation, de la corruption active et du trafic d'influence commis par les particuliers, de crimes et délits de guerre, des infractions en matière de santé publique, des sévices graves ou actes de cruauté envers les animaux.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je suis également défavorable à cet amendement, dont je ne vois pas précisément quel est le lien avec le texte.

La Commission **rejette** l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement CL9 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Nous proposons d'étendre à tous les territoires l'application d'une disposition du droit local d'Alsace-Moselle qui nous paraît importante pour renforcer le droit des personnes physiques en situation de surendettement. Elle permet un nouveau départ, sous conditions, aux personnes en situation d'insolvabilité notoire. Cela nous semble particulièrement pertinent dans le cadre de ce projet de loi qui traite des procédures civiles et pénales et est censé permettre un meilleur accès de tous nos concitoyens aux droits et à la justice.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission **rejette** l'amendement.

Elle en vient ensuite à l'amendement CL49 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement d'appel vise à ce que soit expérimentée une adoption des projets de juridiction par l'assemblée générale du tribunal, ces projets étant préparés par une commission pénale nommée par l'assemblée générale, qui inclurait des greffes, des agents publics du tribunal et des justiciables tirés au sort. C'est pour nous un moyen d'ouvrir le projet de juridiction que de permettre aux greffes, aux agents publics et au peuple de participer à sa définition. C'est aussi le moyen de renforcer sa pertinence dans la mise en œuvre de la justice et de garantir une meilleure intégration locale et territoriale.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement.

Article 56 : Modalités particulières d'entrée en vigueur de certains articles

La Commission examine l'amendement CL948 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il s'agit de reporter au 1^{er} janvier 2020 l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la représentation en appel dans le contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale. Cette date est choisie en cohérence avec celle retenue pour l'extension de la représentation obligatoire en première instance.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL112 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Ce nouvel amendement d'appel vise à éviter une rupture d'égalité induite par l'article 56 en ouvrant un droit de recours à toutes les personnes ayant fait l'objet de perquisitions et visite avant l'entrée en vigueur de la loi, limité, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, aux procédures mises en œuvre dans l'année et demie précédant l'entrée en vigueur de cette loi.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CL1000 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Cet amendement est relatif à l'application dans le temps des dispositions qui créent le parquet national antiterroriste.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement CL137 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Nous proposons de reporter au 1^{er} janvier 2024 l'entrée en vigueur de ce projet du Gouvernement afin d'éviter que cette réforme n'induisse une dégradation trop brutale du droit au recours.

Mme Laetitia Avia, rapporteur. La date proposée est quelque peu lointaine. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Même avis.

La Commission rejette l'amendement.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, elle **adopte** l'amendement de coordination CL1006 du Gouvernement.*

Elle en vient à l'amendement CL136 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement a pour objectif de garantir les mêmes possibilités d'aménagement de peine en outre-mer qu'en métropole, à travers une expérimentation. Comme le rappelle la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans son rapport de 2017, les outre-mer se caractérisent par un très faible nombre de personnes bénéficiant d'un aménagement de peine, cela s'expliquant par le fait que les aménagements de peines y sont beaucoup plus difficiles qu'en métropole en raison d'un manque patent d'infrastructures et d'investissements.

Nous proposons une expérimentation préalable à la généralisation nécessaire de ce dispositif qui, de notre point de vue, répond à l'exigence d'égalité territoriale et vise à éviter aux départements d'outre-mer d'être victimes, à nouveau, d'une discrimination dans l'accès à la justice.

Mme Laetitia Avia, rapporteur. Avis défavorable.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avis défavorable, mais je veux rappeler, malgré tous les freins qui peuvent exister en outre-mer, que notre politique se caractérise par la volonté de développer les aménagements de peine.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 56 **modifié**.*

Article 57 (art. 4 de l'ordonnance n° 2012-1222 du 2 novembre 2012 portant extension et adaptation à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie des dispositions du droit civil et du droit de l'action sociale relatives à la protection juridique des majeurs, 711-1 du code pénal, 804 du code de procédure pénale, art. 285-1, 286-1, 287-1 et 288-1 du code de la sécurité intérieure, L. 243-1, L. 243-2, L. 244-1, L. 244-2, L. 245-1 et L. 245-2 du code de la route, L. 3826-3 du code de la santé publique, 69 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et 44 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante) : *Coordinations pour l'application des dispositions du projet de loi à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises*

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** successivement l'amendement de coordination CL965 du Gouvernement, l'amendement de coordination CL855 du rapporteur et l'amendement de coordination CL1007 du Gouvernement.*

*Puis elle **adopte** l'article 57 **modifié**.*

Titre

La Commission examine l'article CL1014 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. L'amendement vise à rétablir le titre du projet de loi, conformément à l'article 1^{er} qui a été adopté : il s'agit bien d'une loi de programmation sur les moyens pour 2018-2022, et non pas 2019-2022.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement.*

*Le titre est **ainsi rédigé**.*

*La Commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

*

* *

La Commission examine ensuite, sur le rapport de Mme Laetitia Avia et de M. Didier Paris, le projet de loi organique, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (n° 1350).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. La discussion générale ayant déjà eu lieu, nous abordons immédiatement l'examen des articles.

TITRE I^{ER} **STATUT DE LA MAGISTRATURE**

Avant l'article 1^{er} A

La Commission examine l'amendement CL2 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à renforcer les garanties d'indépendance des magistrats du parquet en particulier, durant le déroulement de leur carrière, en prévoyant qu'après cinq ans d'exercice en tant que magistrats, que ce soit au siège ou au parquet, ils doivent choisir l'une ou l'autre de ces fonctions.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. D'après son exposé sommaire, votre amendement est un amendement d'appel. J'y suis défavorable.

Ce projet de loi organique a été conçu à la seule fin de coordonner le statut des magistrats avec les dispositions du projet de loi ordinaire que nous venons d'adopter. Sans vouloir interdire une éventuelle bonne idée, je ne pense pas qu'il faille aller au-delà. C'est pourquoi je ne partage ni l'approche des auteurs de cet amendement, ni celle du Sénat qui a saisi l'occasion offerte par le projet de loi organique pour y introduire plusieurs dispositifs issus d'un précédent travail. Or nous avons vu ces derniers jours que le cœur de la réforme est dans la loi ordinaire, qui n'est déjà pas une mince affaire.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Madame la députée, vous voulez amorcer la création de deux magistratures distinctes, celle du siège et celle du parquet, ce qui n'est pas du tout mon ambition. Je souhaite rester dans les dispositions définies par la Constitution et confirmées par la jurisprudence constitutionnelle. En revanche, tout comme vous, je suis favorable à donner des garanties statutaires aux magistrats du parquet, lesquelles feront l'objet de la révision constitutionnelle et de la loi organique qui s'ensuivra.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CL3 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Dans le même ordre d'idées, il s'agit de prévoir que les allers-retours entre le siège et le parquet ne puissent se dérouler avant une période de cinq ans, et ce dès l'entrée en fonctions au siège ou au parquet.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement.

Article 1^{er} A [supprimé] (art. 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Durées minimale et maximale d'affectation des magistrats au sein d'une même juridiction*

La Commission examine l'amendement CL21 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement vise à supprimer une disposition introduite par le Sénat, qui fixe une durée minimale de trois ans et maximale de dix ans d'exercice des fonctions dans une même juridiction pour tous les magistrats. Si je comprends bien l'objectif des sénateurs d'éviter un *turnover* trop important, je souhaite retirer cette disposition pour des raisons de gestion et de relations humaines, mais aussi pour des raisons liées à la territorialité des différents postes.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.

L'article 1^{er} A est ainsi supprimé.

Article 1^{er} B [supprimé] (art. 2-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Règle de mobilité des magistrats au terme de leur durée maximale d'affectation au sein d'une même juridiction*

La Commission examine l'amendement CL22 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Il s'agit de supprimer, par coordination avec la suppression de l'article 1^{er} A, le dispositif de nomination prévu lorsque la durée maximale des fonctions est atteinte.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.

L'article 1^{er} B est ainsi supprimé.

Article 1^{er} (art. 3 et 3-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Suppression de la fonction de premier vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance et création de la fonction statutaire du juge des contentieux de la protection*

La Commission examine l'amendement CL23 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Il s'agit de prendre en compte la création de la fonction statutaire de juge des contentieux de la protection.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 1^{er} bis [supprimé] (art. 3-2 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Nouvelles possibilités de collaboration entre magistrats du siècle*

La Commission examine l'amendement CL24 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Le Sénat a adopté un dispositif assez curieux, permettant au président d'une juridiction de désigner un magistrat du siège ayant prêté serment depuis moins de trois ans pour prêter son concours à un autre magistrat pour la préparation de sa décision. Autrement dit, un magistrat serait désigné pour prêter son concours à un autre magistrat. Je vous propose de supprimer ce dispositif très curieux.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 1^{er} bis est ainsi **supprimé**.*

Après l'article 1^{er} bis

La Commission examine l'amendement CL9 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Notre amendement vise à consacrer la possibilité d'un droit de grève pour les magistrats, tout en garantissant, à l'instar du statut général de la fonction publique, une continuité du service public.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je m'en tiens à la position que j'ai exprimée tout à l'heure. Qui plus est, si tous les agents publics ont un rôle essentiel dans le fonctionnement des services publics, certains sont encore plus essentiels que d'autres. Je ne peux donc pas concevoir de grève dans les fonctions de souveraineté de l'État. La police, le pénitencier, l'armée, la justice ne peuvent pas manquer une heure à leur devoir, pour assurer le principe de continuité de l'État.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Même avis.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CL4 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. L'amendement vise à élargir la composition du collège de déontologie de l'ordre judiciaire, prévue par l'ordonnance organique de 1958 et qui est actuellement de cinq magistrats, à deux justiciables. C'est, à notre sens, une manière de rapprocher la justice des citoyens, d'impliquer ces personnes tirées au sort pour exercer des fonctions, qui participent également de la réhabilitation de l'institution judiciaire.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission **rejette** l'amendement.*

Article 1^{er} ter [supprimé] (art. 12-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Articulation entre les critères de nomination et d'évaluation des chefs de juridiction*

La Commission examine l'amendement CL25 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Le Sénat a imaginé un système doté de critères pour nommer les chefs de juridiction et les évaluer sur cette même base. Je vous propose la suppression de l'ensemble du dispositif.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 1^{er} ter est ainsi **supprimé**.*

Article 1^{er} quater [supprimé] (art. 14 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Obligation de formation pour les chefs de cour et de juridiction*

La Commission examine l'amendement CL26 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Il s'agit de supprimer une mention introduite par le Sénat, relative à une formation spécifique des chefs de cour et de juridiction à l'exercice de leur fonction, dans les six mois de leur installation. Je considère qu'une telle précision ne relève pas de la loi organique.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 1^{er} quater est ainsi **supprimé**.*

Article 1^{er} quinquies [supprimé] (art. 21-2 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Nouvelles possibilités de collaboration entre magistrats du siège*

La Commission étudie l'amendement CL27 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement vise à supprimer cet article, qui instaure la possibilité de nommer un magistrat du siège auprès d'un magistrat.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 1^{er} quinquies est ainsi **supprimé**.*

Article 1^{er} sexies [supprimé] (art. 28 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Durée minimale d'exercice des fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation*

La Commission examine l'amendement CL28 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement vise à supprimer la fixation d'une durée minimale d'exercice des fonctions de conseiller d'avocat général référendaire à la Cour de cassation.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 1^{er} sexies est ainsi **supprimé**.*

Article 1^{er} septies [supprimé] (art. 28-1 A et 28-1 B [nouveaux] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Critères de nomination des chefs de juridiction*

La Commission examine l'amendement CL29 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. En adoptant, il y a un instant, l'amendement CL25, vous avez supprimé les critères d'évaluation des chefs de juridiction : cet amendement vise à supprimer les critères de nomination. Je ne suis pas contre le principe, mais il me semble que les préciser dans le texte de la loi organique rigidifierait excessivement les conditions de cette nomination.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.

L'article 1^{er} septies est ainsi supprimé.

Article 1^{er} octies [supprimé] (art. 28-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Durée minimale d'exercice des fonctions de chef de juridiction pour les magistrats du premier grade*

La Commission étudie l'amendement CL30 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement vise à supprimer la durée minimale dans les fonctions de chef de juridiction.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.

L'article 1^{er} octies est ainsi supprimé.

Article 2 (art. 28-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Suppression de la fonction spécialisée de juge d'instance*

La Commission examine l'amendement CL31 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement vise à maintenir la suppression de la fonction statutaire du magistrat chargé du tribunal d'instance pour lui substituer celle de juge des contentieux de la protection et à supprimer l'instauration d'une durée minimale d'exercice.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.

L'article 2 est ainsi rédigé.

Article 2 bis [supprimé] (art. 37 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Durée minimale d'exercice des fonctions de premier président d'une même cour d'appel*

La Commission examine l'amendement CL32 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement vise à supprimer la durée minimale d'exercice des fonctions des présidents de cours d'appel.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 2 bis est ainsi **supprimé**.*

Article 2 ter [supprimé] (art. 37-1 A et 38-1-1 [nouveaux] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Critères de nomination des chefs de cour*

La Commission examine l'amendement CL33 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement vise à supprimer la référence à des critères d'appréciation que le Conseil supérieur de la magistrature devrait prendre en considération pour donner son avis sur la nomination des chefs de cours d'appel.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 2 ter est ainsi **supprimé**.*

Article 2 quater [supprimé] (art. 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Durée minimale d'exercice des fonctions de procureur général près une même cour d'appel*

La Commission examine l'amendement CL34 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement vise à supprimer la durée minimale d'exercice des fonctions de procureur général.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 2 quater est ainsi **supprimé**.*

Article 2 quinquies [supprimé] (art. 38-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Durée minimale d'exercice des fonctions de chef de juridiction, pour les magistrats hors hiérarchie*

La Commission examine l'amendement CL35 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement vise à supprimer la durée minimale d'exercice des fonctions pour les chefs de juridiction placés hors hiérarchie.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 2 quinquies est ainsi **supprimé**.*

Article 3 (art. 41-10 A de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Impossibilité pour une formation collégiale de comporter une majorité de magistrats honoraires ou à temps partiel*

La Commission examine l'amendement CL12 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Nous proposons de supprimer cet article, qui permet à des magistrats honoraires de siéger à titre temporaire dans une formation collégiale dès lors que les magistrats de carrière y demeurent majoritaires. Il nous paraît important que les magistrats honoraires ne viennent pas pallier le manque de recrutement des magistrats, en devenant une variable d'ajustement dans la pénurie actuelle.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL6 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Dans la continuité du précédent amendement, nous proposons de mettre fin au recours à des magistrats exerçant à titre temporaire. Leur statut précaire les rend, par définition, moins indépendants que les autres magistrats statutaires. Ils ne peuvent être un palliatif au manque de moyens financiers et humains des juridictions.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 3 sans modification.

Article 4 (art. 41-10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Possibilité pour les magistrats à titre temporaire d'exercer leurs fonctions dans les chambres détachées*

La Commission examine l'amendement CL36 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement vise à fixer les nouvelles compétences des magistrats exerçant à titre temporaire, en coordination avec ce que nous avons fait dans la loi ordinaire.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.

L'article 4 est ainsi rédigé.

Article 5 (art. 41-11 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Coordination des dispositions relatives au régime des magistrats à titre temporaire avec la suppression du tribunal d'instance*

La Commission examine l'amendement CL37 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement a pour objet de limiter l'intervention des magistrats exerçant à titre temporaire, conformément à la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel en la matière, au tiers des services dans lesquels ils sont affectés.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 5 modifié.

Article 6 (art. 41-14 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Coordination des dispositions relatives au régime des magistrats à titre temporaire avec la suppression du tribunal d'instance*

La Commission adopte l'article 6 sans modification.

Article 7 (art. 41-26 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Possibilité pour une formation collégiale de comporter plusieurs magistrats honoraires*

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

Article 7 bis (art. 2, 3, 3-1, 12-1, 13, 28, 28-2, 28-3, 32, 38-2, 41-10, 41-13, 41-14, 41-25, 41-26, 41-28, 41-29, 72-3, 76-1-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Coordinations relatives à la création du tribunal judiciaire*

La Commission examine l'amendement CL38 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement vise à renommer le tribunal de grande instance, que le Sénat avait souhaité appeler tribunal de première instance et que je vous propose de dénommer « tribunal judiciaire », afin de rendre plus lisible l'architecture de notre système juridictionnel.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Avis favorable. Cette nouvelle dénomination apporte plus de lisibilité au système de la première action en justice, qui n'est pas seulement une première instance, mais une instance tout court.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 7 bis est ainsi rédigé.

Article 7 ter [nouveau] (art. 38-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Coordinations relatives à la création du parquet national antiterroriste*

La Commission examine l'amendement CL39 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement vise à créer la fonction statutaire de procureur de la République antiterroriste près le tribunal de grande instance de Paris, en coordination avec la création du parquet national antiterroriste.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.

L'article 7 ter est ainsi rédigé.

TITRE II DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

Article 8 A (art. 1^{er}, 2, 4-1 et 15 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, art. 22 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, art. 132 et 384-1 du code électoral) : *Coordinations relatives à la création du tribunal judiciaire*

La Commission examine l'amendement CL40 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Il s'agit d'un amendement de coordination, relatif au Conseil supérieur de la magistrature et au Défenseur des droits.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 8 A est **ainsi rédigé**.*

Article 8 (art. 9 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République et art. 1^{er} de la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France) : *Coordinations relatives à la fusion des tribunaux d'instance de Paris et à la création du tribunal judiciaire*

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement de coordination CL41 du Gouvernement.*

*Puis elle **adopte** l'article 8 **modifié**.*

Article 9 : *Coordination pour l'expérimentation du tribunal criminel départemental*

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL45 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 9 **modifié**.*

Article 9 bis [nouveau] : *Modalités d'application dans le temps de la création du juge des contentieux de la protection*

La Commission examine l'amendement CL42 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement vise à permettre aux actuels juges d'instance de continuer à exercer leurs fonctions en qualité de juges des contentieux de la protection. D'autres mesures sont également prises, comme le fait que cette réaffectation n'aura aucune incidence sur le calcul de la durée d'exercice des fonctions, limitée à dix ans pour les actuels juges d'instance et qui sera également limitée à dix ans pour les futurs juges des contentieux de la protection. Cette disposition ne privera pas non plus ces magistrats de solliciter une nomination dans un autre poste, conformément au dispositif normal de candidature au sein du corps judiciaire.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 9 bis est **ainsi rédigé**.*

Article 9 ter [nouveau] : *Dispositions transitoires relatives aux magistrats exerçant à titre temporaire*

La Commission examine l'amendement CL43 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. L'amendement vise à permettre aux actuels magistrats exerçant à titre temporaire de continuer à exercer leurs fonctions au sein des tribunaux judiciaires.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 9 ter est **ainsi rédigé**.*

Article 10 : *Entrée en vigueur différée de certaines dispositions du projet de loi organique*

La Commission examine l'amendement CL44 du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Il s'agit d'un amendement de coordination, relatif à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique..

Mme Laetitia Avia, rapporteure. J'émettrai un ultime avis favorable... (*Sourires.*)

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 10 est **ainsi rédigé**.*

*La Commission **adopte** l'ensemble du projet de loi organique **modifié**.*

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous avons travaillé plus de trente-trois heures sur ces deux textes et examiné mille amendements. Nous avons eu l'immense plaisir de le faire en présence constante de Mme la garde des sceaux, ministre de la justice, que je souhaite remercier tout particulièrement. (*Applaudissements.*) Je voudrais également féliciter nos deux rapporteurs, M. Didier Paris, par ailleurs vice-président de la Commission, et Mme Laetitia Avia (*Applaudissements*), ainsi que l'ensemble des services de la commission des Lois qui ont travaillé d'arrache-pied sur ces textes d'une grande complexité technique. Je remercie les membres de l'opposition. Les débats, aussi constructifs qu'agréables, ont donné une bonne image de notre Commission.

Les deux projets de loi seront examinés à partir du lundi 19 novembre dans l'hémicycle.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Je remercie à mon tour très chaleureusement tous ceux qui ont travaillé sur ces textes : les rapporteurs, les députés, vous, madame la présidente, ainsi que mes collaborateurs.

La réunion s'achève à 18 heures 45.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Caroline Abadie, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Jean-François Eliaou, Mme Élise Fajgeles, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Émilie Guerel, Mme Marie Guévenoux, M. Dimitri Houbron, Mme Catherine Kamowski, Mme Alexandra Louis, M. Stéphane Mazars, Mme Danièle Obono, M. Didier Paris, M. Antoine Savignat, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, Mme Cécile Untermaier

Excusés. - M. Éric Ciotti, M. Philippe Dunoyer, Mme Paula Forteza, M. Mansour Kamardine, Mme Maina Sage, M. Arnaud Viala, M. Guillaume Vuilletet, M. Jean-Luc Warsmann

Assistaient également à la réunion. - M. Vincent Bru, M. Denis Sommer