

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

35^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du mardi 31 octobre 2017

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



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

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE MME CAROLE BUREAU-BONNARD

1. **Projet de loi de finances pour 2018** (p. 4145)

SECONDE PARTIE (*suite*) (p. 4145)

Justice (p. 4145)

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

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

M. Bruno Questel, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

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

M. Stéphane Peu

Mme Alexandra Louis

M. Jean-Louis Masson

Mme Laurence Vichnievsky

Mme Maina Sage

Mme Cécile Untermaier

Mme Danièle Obono

Mme Élodie Jacquier-Laforge

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux

M. Joaquim Pueyo

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux

M. Michel Larive

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux

Mission « Justice » (état B) (p. 4156)

Amendements n^{os} 308, 107, 312, 264, 106, 160, 311

Après l'article 57 (p. 4161)

Amendements n^{os} 54 rectifié, 148, 149, 150, 151, 193, 192, 191, 190, 189, 188, 187, 186, 185, 184, 183 rectifié

Mme la présidente

2. **Ordre du jour de la prochaine séance** (p. 4167)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE MME CAROLE BUREAU-BONNARD

vice-présidente

Mme la présidente. La séance est ouverte.

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

1

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

SECONDE PARTIE *(suite)*

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2018 (n^{os} 235, 273).

Justice

Mme la présidente. Nous abordons l'examen des crédits relatifs à la justice (n^o 273, annexe 29 ; n^o 278, tomes IV et V).

La parole est à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Madame la présidente, madame la présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, madame et messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les députés, je vous remercie de votre présence en cette heure un peu singulière, veille d'un 1^{er} novembre.

Le budget de la mission « Justice » que je m'apprête à vous présenter constitue une traduction concrète de la priorité que le Gouvernement entend donner à la justice ainsi que celle des engagements du Président de la République en la matière, confirmés par M. le Premier ministre.

Ce budget augmentera de 3,9 % en 2018 ; mille emplois supplémentaires seront créés ; les crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention progresseront de 4,9 %. Tels sont ses trois principaux chiffres.

Ces progressions sont supérieures à celles constatées lors du précédent quinquennat, ce qui constitue un motif de satisfaction. Comme je l'ai indiqué récemment en commission élargie, elles ne doivent pas seulement être comprises comme une simple augmentation budgétaire mais aussi comme la volonté de procéder à la transformation en profondeur du fonctionnement de notre institution judiciaire.

Tel est d'ailleurs l'objectif des cinq chantiers de la justice que je viens de lancer et que j'ai présentés à votre commission des lois. Leurs conclusions seront remises le 15 janvier prochain et trouveront leur traduction dans la loi quinquennale de programmation des moyens de la justice ainsi que dans la loi pénale que j'aurai l'occasion de vous présenter à la fin du printemps 2018.

D'ores et déjà, le budget 2018 de la mission « Justice » s'inscrit parfaitement dans la perspective de ces chantiers. Il traduit trois objectifs clairs. Le premier consiste à contribuer à l'amélioration du fonctionnement quotidien de la justice. À cette fin, 148 emplois seront créés dans les juridictions en 2018, dont 100 postes de magistrats et 48 postes de juristes assistants. Grâce aux réformes prévues par la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle et à la dématérialisation, 183 emplois pourront être redéployés vers de nouvelles missions.

Les crédits de fonctionnement des services judiciaires augmenteront de 9,9 % et les crédits immobiliers de 30,8 %, ce qui permettra de mettre en service le nouveau Palais de justice de Paris aux Batignolles, bâtiment innovant qui en donnera une très belle image, et de donner des moyens de fonctionnement nouveaux et améliorés aux tribunaux sur tout le territoire. Le plan de transformation numérique trouve également sa traduction dans le projet de budget : 50 emplois sont créés pour en assurer le déploiement et les crédits du budget informatique augmentent de 20 %.

Le deuxième objectif du budget de la mission « Justice » consiste à renforcer l'efficacité des peines, ce qui suppose une vraie réflexion sur leur nature, leur sens et leur échelle ainsi que sur leur exécution. La construction de 15 000 nouvelles places de prison, annoncée par le Président de la République lors de la campagne présidentielle, permettra de répondre aux exigences de sécurité de la société comme à celles de dignité des détenus.

Des crédits sont prévus à hauteur de 26 millions d'euros afin de lancer une première vague de projets d'établissements pénitentiaires, comprenant notamment cinq maisons d'arrêt et six quartiers de préparation à la sortie. J'ai d'ailleurs demandé à M. le directeur de l'administration pénitentiaire de hâter les projets qui peuvent l'être.

M. Jean-Paul Lecoq. Avec quel personnel ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Par ailleurs, 470 emplois seront créés en 2018 en vue de l'ouverture des établissements d'Aix-Luynes 2, de Draguignan et de Paris-La-Santé.

Nous devons également réfléchir à l'efficacité des peines, notamment à l'accompagnement du parcours de détention. À cette fin, 150 emplois de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation seront créés en 2018 et suivis par des créations de postes ultérieures. Ils permettront de renforcer le suivi des personnes placées sous main de justice.

Par ailleurs, des crédits s'élevant à 10 millions d'euros seront destinés à renforcer les dispositifs de sécurité des établissements pénitentiaires, en particulier le système d'information du renseignement pénitentiaire qui bénéficiera de trente-cinq emplois supplémentaires.

L'objectif d'efficacité des peines englobe également la protection judiciaire de la jeunesse. Dans ce cadre, nous avons le projet de créer vingt centres éducatifs fermés. Nous estimons néanmoins que les mineurs doivent recevoir des réponses adaptées permettant une prise en charge individualisée dans des situations distinctes, en milieu fermé comme en milieu ouvert. C'est la raison pour laquelle quarante emplois d'éducateurs assurant leur suivi en milieu ouvert seront créés.

Le troisième objectif du budget vise à porter une attention particulière à nos concitoyens les plus faibles. Dans ce cadre, les moyens de l'aide juridictionnelle augmentent assez puissamment en 2018, progressant de 8,7 % pour atteindre 438 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 83 millions d'euros de ressources affectées. Ainsi, plus d'un demi-milliard d'euros sera consacré à l'accès au droit de chaque citoyen, en particulier des plus vulnérables.

Outre cet apport financier à l'aide juridictionnelle, il faut aussi repenser le fonctionnement comme le financement de celle-ci afin de la doter d'une modalité de financement pérenne. Tel sera l'objet de la mission conjointe que j'ai confiée à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale de la justice, qui me remettront leurs propositions le 15 janvier prochain.

Enfin, en matière d'appui aux plus démunis, les crédits destinés à l'aide aux victimes sont en hausse de 6,3 %. Il s'agit d'un axe important de mon action, que je mènerai à bien avec l'aide de Mme la déléguée interministérielle à l'aide aux victimes qui m'est rattachée.

Vous l'avez compris, mesdames et messieurs les députés, le budget 2018 de la mission « Justice » constitue la première étape de la mise en œuvre de la transformation de la justice, que j'entends mener avec une profonde détermination. Avec votre soutien, je suis convaincue que nous pourrions travailler utilement pour répondre aux impatiences et aux attentes légitimes de nos concitoyens en matière de justice. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Madame la présidente, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, je vous ai interrogée la semaine dernière en commission élargie, madame la ministre, sur certains points que je ne reprendrai pas ce soir. Toutefois, il me semble que nos débats comme les documents budgétaires laissent subsister plusieurs incertitudes méritant notre attention collective.

Tout d'abord, le sujet des créations de postes prévues par la mission « Justice » reste ô combien sensible. Votre projet de budget en prévoit 1 000, contre 2 100 l'an passé ; 295 sont destinés aux juridictions alors qu'il manque 400 magistrats et 800 greffiers. Dès lors, pouvez-vous indiquer à quelle hauteur les vacances de postes seront réduites en 2018 ?

Par ailleurs, vos services semblent extrêmement confiants au sujet des effets positifs attendus du lancement d'une politique de simplification des procédures et de numérisation, au point de prévoir 183 redéploiements de postes. Quels sont donc les actes concrets de dématérialisation qui seront accomplis au cours de l'année ? En raison du retard pris par votre administration en matière d'informatique, je doute fort de la possibilité réelle de procéder à de tels redéploiements, du moins dans un délai aussi bref.

Vous avez également décidé d'affecter 470 emplois à l'administration pénitentiaire. Il serait très utile d'en connaître la destination précise. Seront-ils intégralement affectés aux prisons qui ouvriront ? Permettront-ils de réduire les nombreuses vacances de postes que connaît l'administration pénitentiaire – environ 1 800 –, en raison desquelles les chefs d'établissement assurent de plus en plus difficilement le fonctionnement de leurs entités ?

M. Jean-Paul Lecoq. Notamment au Havre !

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Les recrutements prévus en 2017 qui n'ont pu être effectués constituent aussi un sujet majeur. Seront-ils bien reportés à 2018 ou seront-ils perdus ? Cette question est d'une importance capitale. De la réponse qu'on lui apporte dépend en partie la réalité de la situation de votre ministère, madame la ministre. Par ailleurs, comment seront précisément dotées les équipes de sécurité pénitentiaire créées par votre prédécesseur, qui sont chargées de la sécurisation des établissements et des extractions judiciaires ?

De même, la protection judiciaire de la jeunesse devrait recruter 40 agents, contre 165 l'an passé. En résultera-t-il une révision à la baisse des normes d'encadrement, qui sont pourtant le gage de la qualité du service assuré par cette administration ? Quelle sera la répartition des postes créés ? S'agit-il d'éducateurs ? De psychologues ? D'assistants de service social ?

La précision est essentielle tandis que de nombreux contrats de personnels ne sont pas renouvelés, amplifiant les difficultés de fonctionnement des services et dégradant les conditions de travail de tous les agents. Concrètement, qui en bénéficiera ? Les services éducatifs ? L'action éducative en milieu ouvert en particulier ? Une clarification est attendue dans la mesure où vous venez d'annoncer, à grand renfort de communication, la création tout à fait légitime de vingt nouveaux centres éducatifs fermés.

Je prolongerai encore mon questionnement. Vous n'êtes pas sans savoir, madame la ministre, que M. le ministre de l'action et des comptes publics vient d'annoncer le report du fameux protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » pour toute la fonction publique. Pour le ministère de la Justice, ce manquement à la parole donnée signifie-t-il que les nombreuses réformes statutaires engagées ne verront pas le jour ?

Les arbitrages du gouvernement précédent en faveur d'une revalorisation des rémunérations des personnels des services judiciaires seront-ils confirmés ? Par exemple, la loi de finances pour 2017 prévoyait la revalorisation des rémunérations des agents du ministère à hauteur de 41 millions d'euros. Quel en sera le montant en 2018 ? Je ne l'ai pas trouvé dans les documents budgétaires.

Enfin, les crédits consacrés aux frais de justice restent quasiment stables. Faut-il comprendre que le mouvement de réduction des délais de paiement des fournisseurs

amorcé l'an passé est désormais interrompu? Pouvez-vous vous engager devant la représentation nationale à interrompre la cavalerie budgétaire à laquelle toutes les juridictions étaient antérieurement soumises, comme l'a très bien démontré la Cour des comptes?

Madame la ministre, en votre qualité de membre du Gouvernement, que vous représentez dans sa globalité sur ce banc, pouvez-vous certifier que le budget de la mission « Justice » que nous voterons sera à l'abri des mortifères gels décidés aussi régulièrement qu'arbitrairement par Bercy, sans aucune considération des besoins spécifiques de l'institution judiciaire dont vous avez la responsabilité?

Lors de votre premier déplacement au palais de justice de Reims, le 4 juillet dernier, vous avez affirmé que, s'agissant du ministère de la justice, tout n'est pas une question de moyens. Ce n'est pas faux. Toutefois, l'enjeu budgétaire reste le premier paramètre du bon fonctionnement de notre institution judiciaire. Un budget dégradé pour l'année 2018 conduirait à des reports de charges, d'investissements et de recrutements que de meilleures mais hypothétiques dotations au cours des années à venir ne pourront, hélas! jamais résorber.

C'est pourquoi j'attends avec impatience vos réponses à mes questions, qui constituent autant de sujets d'inquiétude, à l'intérieur de votre périmètre ministériel mais aussi au regard de l'idée que se fait la nation tout entière de l'efficacité réelle de notre système judiciaire dont vous avez la charge.

M. Éric Straumann. Bravo!

Mme la présidente. La parole est à M. Bruno Questel, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse.

M. Bruno Questel, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Madame la présidente, madame la garde des sceaux, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur spécial, chers collègues, la justice est rendue au nom du peuple français. Les Françaises et les Français, nos compatriotes, s'ils en attendent énormément lorsqu'ils sont victimes, la trouvent, lorsqu'ils sont mis en cause, éminemment sévère. La justice doit être forte et respectée, indépendante et intransigeante.

Aujourd'hui, elle doit se réformer, tout en poursuivant son œuvre de protection quotidienne, elle doit évoluer. Sa mutation sera le symbole par excellence de notre capacité à réformer l'État et, finalement, notre République. Tel est, madame la ministre, le sens des cinq chantiers de la justice que vous avez lancés.

La mission « Justice » voit ses crédits augmenter de 3,8 %. La justice était l'une des priorités d'Emmanuel Macron, candidat à l'élection présidentielle; elle est aujourd'hui l'un des postes budgétaires sanctuarisés dans le projet de loi de finances pour 2018.

Outre l'augmentation des crédits, les postes créés – 730 dans l'administration pénitentiaire, 40 postes d'éducateurs au sein de la protection judiciaire de la jeunesse – sont autant de signes donnés aux personnels, mais aussi aux justiciables, en faveur du renforcement des moyens de ces deux administrations.

Le contexte dans lequel nous évoluons justifie à lui seul que les moyens de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, la PJJ, soient sanctuarisés. La justice ne retrouvera sa crédibilité pleine et entière que si nos concitoyens reprennent confiance dans l'action publique dans toutes ses dimensions, en particulier s'agissant du traitement des mineurs radicalisés, qui doivent retenir toute notre attention.

Le budget de l'administration pénitentiaire augmentera de pratiquement 80 millions d'euros, soit une augmentation, à périmètre constant, de 2,2 % par rapport à 2017. Ces mêmes crédits, personnels non pris en compte, s'élèveront à 1,2 milliards d'euros.

Concernant le personnel, les quelque 730 postes répondent, pour partie, aux besoins. Ils se répartissent comme suit : 35 postes pour le renseignement pénitentiaire, 50 postes pour les extractions judiciaires de proximité, 150 postes pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation et 470 postes pour les établissements dont l'ouverture est programmée.

Ce qu'il convient de retenir à ce stade, c'est la création d'un nombre important de postes dans une administration qui souffre d'un déficit d'attractivité et de reconnaissance : le nombre de postes vacants illustre combien ces métiers ne sont plus, aujourd'hui, attractifs : ils sont rarement exercés par vocation ou par passion. Au-delà de la seule question financière, il est évident, et les auditions des professionnels de l'administration pénitentiaire l'ont confirmé, que ce métier est en crise, qu'il s'exerce dans un univers en tension et que les craintes de voir des incidents ou accidents dramatiques se produire sont réelles et quotidiennes.

L'administration pénitentiaire est confrontée à plusieurs défis : un recrutement en crise, les conséquences de la création de 15 000 nouvelles places de prison, les violences latentes du milieu carcéral, les nouvelles menaces, principalement liées à la radicalisation, et les conséquences de l'échec des réformes pénales tendant à la mise en place de peines alternatives comme la contrainte pénale.

Pour ce qui est des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, ils augmentent de 22 millions d'euros. Ils permettront de financer les 40 postes d'éducateurs créés mais serviront également à faire en sorte que les personnels se sentent pris en considération par l'institution ainsi que par les acteurs de la justice, qui n'appréhendent pas toujours l'importance de leur mission.

Toutes ces évolutions s'inscrivent dans les perspectives ouvertes par les cinq chantiers de réforme de la justice que vous avez lancés, madame la ministre : la transformation numérique, l'amélioration et la simplification des procédures pénale et civile, l'adaptation de l'organisation judiciaire, le sens et l'efficacité des peines.

Ce dernier chantier nous intéresse au premier chef. Il permet de mesurer combien les services d'insertion et de probation doivent être renforcés de sorte que l'individualisation des peines se traduise dans le suivi des dossiers et des parcours de vie des personnes concernées ainsi que dans les perspectives de réinsertion qui sont leur proposées.

Enfin, il nous revient de réfléchir aux rôles joués dans la société dans son ensemble et dans la République dans toutes ses composantes par les milieux ouverts et fermés de la PJJ, ainsi qu'à notre capacité collective à agir afin de redonner goût à la vie à ces jeunes qui, s'ils s'inscrivent dans un

parcours délinquant, n'en restent pas moins des enfants de la République. Dans un État fort, la République doit protéger mais aussi s'interroger sur les raisons qui poussent certains de ses enfants à trouver refuge dans les discours les plus terrifiants de l'extrémisme religieux et de la radicalisation, et à verser dans le terrorisme qui peut en découler.

Ces enfants ont des profils si différents que des approches typologiques ne peuvent être mises en place. En outre, l'évolution des cas relevés est si rapide que les acteurs de l'institution doivent s'adapter en permanence. Il est toutefois patent que ces jeunes, en se réfugiant dans la religion et le radicalisme, trouvent un sens à leur vie, ce que ni la République ni leur environnement familial avant elle n'ont su ou pu leur apporter.

Aujourd'hui tout est possible. Chaque famille peut être concernée et nul – y compris sur nos bancs – ne peut prétendre échapper à ce phénomène dramatique. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe REM.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Laetitia Avia, rapporteure pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la justice et l'accès au droit.

Mme Laetitia Avia, rapporteure pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Madame la présidente, madame la garde des sceaux, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur spécial, chers collègues, le budget que vous nous présentez, madame la ministre, est à la fois ambitieux, équilibré et tourné vers l'avenir, tout en garantissant la mission première de nos institutions judiciaires.

S'il s'agit d'un budget dont la progression est significative, il ne constitue qu'une première étape, un marche-pied destiné à donner de l'élan à une réforme plus profonde qui se traduira, l'année prochaine, par la loi de programmation ainsi que par les conclusions des cinq chantiers de la justice que vous avez initiés.

Avec une augmentation de plus de 20 % des crédits informatiques, ce budget est celui de la transformation numérique du ministère, préalable nécessaire à la transformation numérique de la justice. Il n'est, en effet, plus concevable que nos juridictions soient si éloignées du monde dans lequel nous vivons, en raison d'un matériel et de logiciels non adaptés, d'obligations d'archivage sur supports papiers qui encombrant les juridictions, et d'une multiplication des modes de saisine qui doublent la charge de travail des fonctionnaires.

Loin d'être ce que notre collègue à mon extrême-droite qualifiera peut-être tout à l'heure de gadget, cette transformation numérique va permettre une mise à niveau des moyens de la justice qui la fera passer de l'ère informatique à une véritable ère numérique. Postes, outils, réseaux, serveurs et personnels dédiés seront enfin dignes du XX^e siècle. C'est une nécessité absolue lorsque l'on sait qu'une panne informatique a pu bloquer le tribunal de grande instance –TGI– de Créteil pendant quatre jours d'affilée en raison de logiciels obsolètes et de l'absence d'informaticien sur place. Il s'agit d'un enjeu pour les fonctionnaires du ministère, mais aussi pour les justiciables, victimes collatérales de cet archaïsme que nous décrions.

Madame la ministre, vous l'avez dit, ce budget est pensé pour les plus démunis : la progression significative des crédits d'accès au droit et à la justice, portés à plus de 400 millions

d'euros, en est la preuve. Plus de 1 million de demandes formulées, des bureaux d'aide juridictionnelle asphyxiés et un processus administratif lourd : vous avez entendu une demande unanime de réforme. La dématérialisation est attendue de tous et votre budget permettra de la mettre en œuvre.

Le numérique simplifiera la mission des fonctionnaires et renforcera l'accès à la justice des plus démunis et des plus vulnérables.

M. Jean-Paul Lecoq. C'est vrai que le numérique pour les plus démunis, ça marche fort !

Mme Laetitia Avia, rapporteure pour avis. Mais il faudra aller plus loin, car, aujourd'hui, de trop nombreux justiciables renoncent à faire valoir leurs droits pour des raisons financières mais aussi parce que nos procédures sont lourdes, complexes et longues. Ce problème d'accès au droit se pose avec encore plus d'acuité dans les litiges à faible enjeu financier, dits litiges du quotidien.

À l'heure où ils se tournent, pour la gestion de leurs contentieux, vers des services privés accessibles sur internet, il faut réconcilier les Français avec le service public de la justice. Il faudra toutefois veiller à ce que ce souci d'efficacité ne s'opère pas au détriment des plus fragiles de nos concitoyens, éloignés du droit comme du numérique, qui auront toujours besoin d'accompagnement. Un litige à 4 000 euros représente plus de trois mois de salaire pour une personne payée au SMIC : ce n'est donc pas un petit litige.

Mme Cécile Untermaier. Exactement !

Mme Laetitia Avia, rapporteure pour avis. Soyons donc vigilants pour garantir à tous l'accès au droit.

L'obligation de conciliation dans les litiges du quotidien, en faisant primer le règlement amiable sur l'approche contentieuse judiciaire, a déjà amorcé un changement de paradigme. Je souligne aussi l'importance des maisons de la justice et du droit, les MJD, et celle des greffiers qui exercent en leur sein, car ils jouent tous deux le rôle de relais de l'institution judiciaire. Je n'oublie pas les conseils départementaux de l'accès au droit, les CDAD, vecteurs essentiels de proximité dans la compréhension et la mise en œuvre des droits. Il faut les encourager et les renforcer afin qu'ils ne constituent pas la variable d'ajustement des budgets locaux, comme c'est le cas en Île-de-France, où certains CDAD sont en péril suite au désengagement financier du conseil régional – cela ne va pas dans le sens de l'histoire.

M. Éric Straumann. Qui a baissé les dotations de la région ?

Mme Laetitia Avia, rapporteure pour avis. Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre attention. Les crédits de la mission « Justice » vont porter le fonctionnement des institutions judiciaires à la hauteur des valeurs comme des objectifs de notre État de droit : 7 milliards d'euros pour une justice du XXI^e siècle moderne, efficace et qui fait de la protection des plus fragiles sa priorité.

Certains diront que ce n'est pas assez. Il est vrai que l'on en veut toujours plus pour la justice ; c'est louable. Nous serons au rendez-vous du printemps 2018, mais commençons par voter ce budget fort de 7 milliards d'euros, qui donne les moyens et l'élan nécessaires à la réforme profonde et ambitieuse annoncée par le Gouvernement comme une priorité que nous partageons. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

Mme la présidente. Nous allons maintenant entendre les porte-parole des groupes.

La parole est à M. Stéphane Peu, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

M. Stéphane Peu. Madame la présidente, madame la ministre, madame et messieurs les rapporteurs, chers collègues, s'il y a une politique régalienne de l'État pour laquelle l'état d'urgence devrait être décrété, c'est bien la justice. Madame la ministre, pour reprendre certains des qualificatifs de votre anté-prédécesseur, Jean-Jacques Urvoas, la justice de notre pays « est à bout de souffle », « en état d'urgence absolue », voire « en voie de clochardisation ».

La comparaison de notre pays avec les autres États de l'Union Européenne donne la véritable mesure de la paupérisation de la justice française : avec 72 euros par habitant et par an consacrés à la justice, il pointe à la quatorzième place sur vingt-huit ; avec dix juges professionnels pour 100 000 habitants, il occupe la vingt-quatrième place. Par voie de conséquence, les procédures sont longues : en première instance, un Français devra attendre en moyenne 304 jours pour voir son cas jugé, contre 19 jours au Danemark, par exemple.

Au regard de ce constat terrible, qui nous place parmi les plus mauvais élèves de l'Union européenne, c'est d'un véritable plan de rattrapage que nous aurions besoin. Or, avec 3,9 % d'augmentation et 1 000 créations de postes, c'est-à-dire moitié moins que l'an passé, ce budget ne permettra pas d'engager cet indispensable rattrapage. Il ne comblera aucun des manques, il accompagnera, tout au plus, l'accroissement du parc immobilier.

Seul point positif, l'annonce d'en finir avec les partenariats public-privé dont nous connaissons le coût exorbitant pour les finances publiques.

M. Jean-Paul Lecoq. C'est un racket !

M. Stéphane Peu. Il serait d'ailleurs raisonnable que les autres ministères et collectivités ayant recours à ce type de partenariats empruntent rapidement la même voie, en renonçant à cette facilité qui consiste à transférer les investissements dans les charges de fonctionnement, dégradant ainsi les finances publiques pendant des décennies.

Critique sur le plan judiciaire, la situation l'est tout autant s'agissant de l'administration pénitentiaire. Rappelons que l'état de ses prisons, comme leur surpopulation, valent à la France, aujourd'hui encore, de nombreuses condamnations devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Concernant la justice judiciaire, le budget augmentera certes de 9 %, mais un tiers sera consacré aux seuls crédits immobiliers, principalement au titre de la nouvelle cité judiciaire de Paris, implantée aux Batignolles. Nous plaïdons d'ailleurs pour que ce projet pharaonique soit isolé du budget tant son coût est élevé et faussé, par conséquent, toutes ses données financières.

Par ailleurs, le recrutement programmé de 100 magistrats n'est évidemment pas à la hauteur, d'autant que si le nombre d'emplois augmente, le nombre de magistrats en activité baisse, car le nombre de postes vacants ne cesse, lui, d'augmenter.

Je dois également, madame la ministre, vous avouer mon incompréhension s'agissant du sort réservé aux services de la protection judiciaire de la jeunesse. Si leurs crédits progres-

sent de 3,4 %, cette augmentation ne saurait remédier à la situation de fragilité dans laquelle se trouve la PJJ depuis de nombreuses années.

Surtout – et c'est ce que j'ai le plus de mal à comprendre –, ils ne permettront pas de mettre en œuvre les engagements d'Emmanuel Macron lorsqu'il était candidat à la présidence de la République. Il avait alors déclaré : « La justice des mineurs est une de nos grandes priorités, car c'est là que se joue l'avenir des enfants en difficulté. » On peut donc s'étonner, non seulement que la justice des mineurs ne bénéficie pas d'une forte augmentation de crédits, mais qu'elle ne fasse pas non plus l'objet de l'un des grands chantiers de la justice que vous avez récemment présentés devant notre commission, madame la garde des sceaux.

Enfin, je ne peux m'exprimer sur ce sujet sans évoquer la situation catastrophique de la Seine-Saint-Denis, où la justice et le tribunal de Bobigny, le deuxième tribunal de France, sont exsangues. C'est au point que l'État vient d'être condamné pour déni de justice pour avoir imposé aux justiciables des délais anormalement longs et pour avoir manqué à ses devoirs de protection juridictionnelle.

Madame la garde des sceaux, vous avez eu l'occasion de visiter, la semaine dernière, le tribunal de grande instance de Bobigny et, de votre propre aveu, ce que l'on voit dans ses couloirs est inacceptable. Malheureusement, les annonces que vous avez faites ne répondent pas aux attentes : à part les quelques crédits pour réparer l'étanchéité et colmater les fuites d'eau, il n'y a rien qui puisse redonner de la dignité aux personnels du tribunal et permettre aux habitants de la Seine-Saint-Denis d'espérer une égalité d'accès aux droits devant la justice de notre pays.

Mme la présidente. Merci de conclure, cher collègue.

M. Stéphane Peu. Puisqu'il faut conclure, je vous annonce que le groupe communiste votera, en toute logique, contre votre budget.

M. Jean-Paul Lecoq et Mme Danièle Obono. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Alexandra Louis, pour le groupe La République en marche.

Mme Alexandra Louis. Madame la présidente, madame la garde des sceaux, chers collègues, à l'heure où nous débattons des crédits consacrés à la justice pour l'année 2018, il me semble opportun de rappeler à la fois la situation actuelle de la justice, telle qu'on la constate, et notre ambition pour ce grand ministère. Le constat, nous le connaissons : nombre de nos concitoyens éprouvent une forme d'inquiétude, voire de défiance, à l'égard de notre justice. La jugeant souvent trop lente, percevant ses procédures comme trop complexes, les justiciables sont souvent désemparés. Il importe néanmoins de souligner que les acteurs de la justice sont particulièrement impliqués.

Alors même que ce projet de loi de finances s'inscrit dans le contexte d'un nécessaire redressement de nos comptes publics, nous ne pouvons que nous féliciter de la hausse de 3,9 % du budget de la justice pour l'année prochaine – une hausse particulièrement encourageante. Toutefois, notre démarche ne peut se résumer à l'augmentation, bien que nécessaire, de ces crédits. Elle doit traduire, plus largement, notre volonté d'impulser de véritables transformations – car telle est notre véritable ambition.

C'est ainsi que vous avez lancé, madame la ministre, les cinq chantiers de la justice, avec une feuille de route claire et précise. Il s'agit à la fois : de simplifier et améliorer les procédures civiles et pénales, mesures qui sont particulièrement attendues ; d'impulser pour nos juridictions le passage de l'ère informatique à l'ère numérique ; d'amorcer une véritable réflexion sur le sens et l'efficacité de la peine ; de réfléchir à l'adaptation de l'organisation judiciaire. L'augmentation de ce budget donnera une première impulsion à ces transformations tant attendues.

S'il est un sujet qui doit particulièrement bénéficier des transformations envisagées, c'est incontestablement celui de l'aide aux victimes. Alors que nous allons commémorer, le 13 novembre, les funestes attentats qui ont touché notre pays au cœur, le sort des enfants, des femmes et des hommes qui en ont été les victimes directes ou indirectes nous concerne tous. Nous devons être aux côtés de toutes les victimes – absolument toutes. Après la sidération et l'effroi, le chemin vers la reconstruction peut être très long et compliqué pour les victimes d'attentats, mais également pour les victimes de violences conjugales, de catastrophes naturelles, d'accidents collectifs ou de toute autre infraction – car, en matière d'aide aux victimes, il n'y a pas de hiérarchie.

Il s'agit, non seulement de leur assurer un accompagnement juridique et psychologique, mais également de les aider, lorsque c'est nécessaire, à retrouver un emploi ou à changer de logement, par exemple. C'est pourquoi il est indispensable de leur prodiguer un accompagnement dans la durée et sur tous les plans. Au cours des dernières années, les dépenses en faveur des fédérations et des associations d'aide aux victimes ont connu une forte augmentation. Cette progression significative des subventions a permis la réalisation de mesures concrètes, comme la généralisation des bureaux d'aide aux victimes, la mise en œuvre des mécanismes de télé-protection pour les personnes en grave danger, notamment avec les téléphones d'alerte, ou encore la constitution d'un réseau de référents dédiés aux victimes d'attentats, grâce aux crédits alloués au titre du plan de lutte contre le terrorisme.

Cet effort, nous allons le poursuivre, et même le renforcer puisque, dans le budget que vous nous présentez pour 2018, la dotation consacrée à l'aide aux victimes bénéficie d'une augmentation de 6 %, ce que nous ne pouvons que saluer. Cela permettra de pérenniser les actions déjà existantes et d'en développer de nouvelles ainsi que de continuer à soutenir les associations qui œuvrent dans ce domaine de manière remarquable.

Mais, comme chacun sait, l'augmentation des moyens, pour être efficace, doit s'accompagner d'une organisation pertinente. C'est pour cette raison qu'a été instituée, le 12 juillet, une déléguée interministérielle placée sous votre autorité et chargée spécifiquement de l'aide aux victimes, dont la mission est de coordonner l'ensemble des services qui interviennent dans ce domaine. Plusieurs actions sont d'ores et déjà envisagées, comme le développement d'un centre de ressources et de résilience, qui permettra de regrouper les recherches relatives au syndrome de stress post-traumatique, en vue de renforcer la formation des différents acteurs de l'aide aux victimes. La délégation interministérielle prévoit également le développement d'un système d'information dématérialisée sur les victimes d'attentats et de catastrophes, afin de collecter et de partager les données – là encore, on voit que le développement du numérique a tout son sens.

En outre, parce que l'aide aux victimes doit dépasser les frontières, il semble plus que jamais indispensable de développer la coopération internationale. La prise en charge des Français victimes à l'étranger doit être tout aussi efficace que celle des étrangers victimes sur notre territoire. Cette question sera notamment évoquée lors des assises européennes des associations d'aide aux victimes, qui se tiendra prochainement.

En sus de ces dispositifs, nous pouvons saluer la mise en place de comités locaux, qui permettent de décliner au niveau territorial la politique de prise en charge des victimes en y associant les différents partenaires, comme la Caisse primaire d'assurance maladie – CPAM – ou Pôle Emploi, par exemple.

C'est grâce à ces actions et à cette proximité que nous pourrions espérer, madame la présidente, madame la ministre, chers collègues, regagner la confiance de nos concitoyens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Louis Masson, pour le groupe Les Républicains.

M. Jean-Louis Masson. Madame la présidente, madame la garde des sceaux, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur spécial, madame et monsieur les rapporteurs pour avis, mes chers collègues, le projet de loi de finances pour 2018, le premier du quinquennat, voit, dans un contexte général contraint, le budget de la justice augmenter de 3,9 %. Nous en prenons acte.

Toutefois, nous savons aussi que, malgré le mouvement de hausse continue des moyens alloués à la justice depuis des années, la mission « Justice » reste en souffrance, comme je l'ai déjà souligné en commission élargie. L'institution est à ce point fragile que tout retard est une condamnation, tout report sonne comme un abandon, et tout aveuglement comme une désertion.

Je voudrais évoquer précisément les souffrances qui me semblent les plus flagrantes, en commençant par le programme 166 « Justice judiciaire ». Les dépenses de personnel augmentent dans ce programme, avec la création de 148 équivalents temps plein, mais les dépenses d'investissement diminuent en autorisations de programme. À cet égard, je vous invite à visiter le tribunal de grande instance de Toulon. Pour les professionnels du droit comme pour les usagers, le quotidien y est une épreuve. Il suffit d'en passer la porte pour constater l'insuffisance chronique d'effectifs, l'absence d'entretien des bâtiments et la défaillance des moyens courants de fonctionnement.

Je veux surtout mettre en lumière, dans ce chapitre, l'un des problèmes récurrents les plus graves relevés récemment par la Cour des comptes, à savoir le « trou noir » des frais de justice. Je rappelle que les frais de justice correspondent aux défraiements des personnes qualifiées requises par les officiers de police judiciaire ou les magistrats dans le cadre de leur enquête, pour diverses missions d'expertises essentielles. Or, au-delà de l'augmentation des actes liés à la multiplication des procédures, le PLF pour 2018 prévoit une revalorisation tarifaire de ces prestations. Je vous le dis, madame la ministre, les autorisations d'engagement, abondées de 0,33 % seulement, ne suffiront pas à régler la totalité des actes. Je précise que la ligne correspondant aux frais de justice n'est pas anecdotique, puisqu'elle pèse près d'un demi-milliard d'euros en frais de fonctionnement.

Le deuxième sujet de souffrance concerne le programme « Administration pénitentiaire ». Si l'on excepte les dépenses de personnel, qui connaissent une augmentation de 4 %, tous les postes de dépenses diminuent fortement. Je note votre volonté de créer 15 000 places d'ici à dix ou quinze ans : c'est une bonne décision. En attendant, où sont les crédits destinés à acquérir les terrains où seront bâtis les futurs établissements ? Il y aurait tant à dire sur ce programme... J'ai évoqué les tribunaux à travers l'exemple de Toulon, mais la situation des prisons est encore bien pire, avec un surpeuplement endémique, un manque aigu de personnel, de surveillance comme de probation, et des conditions de travail dégradées. Quant aux services de la protection judiciaire, ils survivent en essayant d'éviter à la fois l'asphyxie et la noyade devant l'alourdissement des besoins.

S'agissant du programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse », je veux mettre l'accent sur la radicalisation des jeunes détenus, qui sont très nombreux à être séduits par le *djihad*. Face à cet état de fait, la prévention des comportements radicaux doit être une priorité. Une enveloppe de 5,3 millions d'euros avait été spécifiquement consacrée à la lutte contre le terrorisme et à la radicalisation des mineurs dans le budget de 2017. Or aucun crédit comparable n'est inscrit dans le budget de cette année, et nous le regrettons.

Enfin, les crédits du programme 101 « Accès au droit et à la justice » connaissent une augmentation de 8,7 %. Cette hausse s'explique notamment par les conséquences de la réforme du gouvernement précédent, qui a élargi les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle. Le problème majeur de l'aide juridictionnelle est structurel et tient à son coût, en constante augmentation, et au nombre toujours plus important de personnes qui y sont éligibles – un million en 2018. Il n'est donc pas certain que le gonflement de l'enveloppe consacrée à ce programme suffise à couvrir les dépenses nouvelles, qui pourraient être très importantes. Nous notons, enfin, une légère augmentation du budget dédié à l'aide aux victimes d'infractions pénales.

Au final, ce budget affiche certes une priorité accordée à la justice, mais nous le jugeons insuffisant au regard des besoins, qui sont considérables. Nous sommes donc enclins à voter contre ce budget, mais nous nous déterminerons définitivement après les débats. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

M. Éric Straumann. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Vichnievsky, pour le groupe du Mouvement démocrate et apparentés.

Mme Laurence Vichnievsky. Madame la présidente, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, j'ai passé quarante ans de ma vie en juridiction. Toutes les interventions que je viens d'entendre sur l'état de la justice et de l'institution judiciaire m'ont donc parlé. Mais je veux rester positive, et je suis lucide.

J'observe, tout d'abord, que le budget de la justice augmente, ce qui n'est pas le cas de tous les départements ministériels, et qu'il augmente de 3,9 %.

Mme Valérie Rabault. Non, de 2,3 % !

Mme Laurence Vichnievsky. J'aurais évidemment préféré qu'il augmente de 10 %, mais c'est tout de même une hausse.

Les organisations syndicales et un certain nombre de responsables politiques regrettent que cette augmentation ne soit pas aussi importante que celle réalisée en 2017 par rapport au budget de 2016. Ils déplorent un ralentissement dans la progression du budget. Factuellement, c'est exact, mais je ne m'associerai pas à cette critique, cela pour deux raisons. La première, c'est que la France doit maîtriser ses dépenses publiques, ce à quoi s'était engagée l'ancienne majorité, et ce qu'elle n'a pas fait. La justice, comme l'ensemble des départements ministériels, doit contribuer à la maîtrise de ces dépenses. Et si nous voulons nous placer dans une trajectoire de rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2022, c'est dès cette année qu'il faut commencer à le faire.

Avec une progression de 3,9 % des crédits de la mission, la justice apparaît comme une priorité de l'action du Gouvernement. Je m'en réjouis, et nous ne ferons pas de surenchère.

La seconde raison est que nous ne viendrons pas à bout des nombreux maux évoqués – je l'ai dit, je les connais bien, de l'intérieur –, en particulier de l'engorgement des affaires et de l'allongement des délais, en ajoutant simplement chaque année quelques dizaines de millions d'euros et quelques centaines de postes budgétaires. Il faut d'abord, c'est en tout cas ma conviction, réformer l'institution, afin de la recentrer sur ses missions essentielles et de la rendre plus opérationnelle. La déjudiciarisation d'un certain nombre de contentieux, la réforme de l'implantation des lieux de justice, pour ne pas dire de la carte judiciaire – c'est devenu un gros mot –, l'allègement des procédures civiles et pénales sont autant de pistes sur lesquelles il faut avancer au préalable. On les retrouve dans les cinq chantiers que vous avez décidé de mettre en œuvre, madame la garde des sceaux.

Je n'entrerai pas dans le détail des mesures sectorielles développées dans le projet de loi. Elles vont toutes dans le bon sens. Lors de l'examen en commission élargie, madame la garde des sceaux, vous nous avez indiqué avoir signé avec le ministre de l'intérieur une circulaire répartissant les tâches entre les services pénitentiaires, ceux de la police et ceux de la gendarmerie pour assurer les extractions judiciaires. Nous nous en félicitons. Ainsi que je l'ai relevé en commission, ce n'est pas anecdotique : il y va de la manière dont la justice est rendue au quotidien et du bon fonctionnement de l'institution judiciaire, que nos concitoyens en droit d'attendre. À l'avenir, il faudra que ces extractions soient exécutées sans exception et sans délai. Nous avons une obligation de résultat en la matière.

Je saisis l'occasion de ce débat sur le budget de la justice pour former le vœu que les chefs de la Cour de cassation soient, dès l'an prochain, associés à la préparation et à l'exécution du budget des juridictions de l'ordre judiciaire. Il serait souhaitable qu'ils bénéficient, à terme, des mêmes compétences que celles qu'a acquises le vice-président du Conseil d'État en matière de gestion des juridictions de l'ordre administratif.

Mme Cécile Untermaier. Très bien !

Mme Laurence Vichnievsky. L'effort budgétaire consacré à la mission « Justice » marque l'intérêt soutenu du Gouvernement pour cette fonction régaliennne de l'État, tout en étant cohérent avec la maîtrise des dépenses publiques. Il s'inscrit dans une stratégie de plus long terme, qui se traduira notamment par une loi de programmation quinquennale des moyens du ministère. Dans ces conditions, le groupe du

Mouvement démocrate et apparentés votera les crédits de la mission « Justice » sans réserve. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et REM.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Maina Sage, pour le groupe Les Constructifs : républicains, UDI, indépendants.

Mme Maina Sage. Madame la présidente, madame la garde des sceaux, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur spécial, madame et monsieur les rapporteurs pour avis, mes chers collègues, la discussion de ce projet de budget pour 2018 est un moment particulièrement important, puisqu'il s'agit de la traduction financière des priorités de l'exécutif quant à cette institution absolument essentielle qu'est la justice et que nous savons tous fragile.

En premier lieu, il convient de saluer la volonté du Gouvernement de poursuivre les efforts en faveur de la protection de la France et des fonctions régaliennes, à commencer par la justice, puisque la quasi-totalité des crédits et des emplois de l'ensemble des programmes de la mission sont en hausse : à périmètre constant, les crédits de paiement sont augmentés de 3,8 % par rapport à 2017, et le plafond d'emplois est relevé de près de 1 750 équivalents temps plein travaillés.

Ces avancées sont réelles, mais, nous en avons évidemment tous conscience, la réponse aux défis que connaît la justice ne saurait être uniquement budgétaire, tant les problématiques et les carences sont nombreuses, diverses et complexes.

Madame la garde des sceaux, vous nous avez annoncé, pour 2018, la mise en œuvre de cinq grands chantiers et l'élaboration d'une loi quinquennale de programmation, qui visent à renforcer l'efficacité de la justice. Nous vous rejoignons sur la nécessité de poursuivre ainsi les efforts engagés au cours de la précédente législature, afin de réformer en profondeur l'institution et plusieurs de ses compétences. Je salue le travail déjà réalisé pour simplifier l'organisation de la justice. La loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle a joué un rôle précurseur, notamment avec l'introduction de l'action de groupe, qui a fait l'objet, au sein de cette assemblée, de débats très enrichissants et déterminants pour l'avenir de l'institution. Je mentionne également la question de l'harmonisation des délais de prescription. Ainsi, de grands chantiers ont été lancés, qu'il nous faut désormais poursuivre.

Je remercie également l'État d'avoir mis en place le tribunal foncier en Polynésie française, et je vous remercie, madame la garde des sceaux, d'avoir poursuivi cet effort : vous avez entendu notre appel en prenant en compte les spécificités de la Polynésie française lors de la rédaction du décret d'application. Je lance d'ailleurs un appel pour que les grands chantiers que vous allez engager aient des effets jusque dans les territoires d'outre-mer. Je rappelle, mes chers collègues, que la Polynésie française est un territoire avant tout maritime, de la surface de l'Europe, qui compte près de 300 000 habitants éparpillés sur 118 îles. Rendre la justice dans l'ensemble de ce territoire est un défi quotidien. À cet égard, je salue l'écoute dont vous avez fait preuve sur les questions foncières.

Concernant l'aide juridictionnelle, qui fait l'objet de l'un des cinq chantiers, il nous semble urgent d'améliorer son effectivité pour les justiciables les plus démunis. Il faut, là encore, prendre en compte les niveaux de vie dans nos terri-

toires. Comme vous le savez, nous avons une véritable difficulté à assurer l'aide juridictionnelle en Polynésie française. C'est aussi le cas, je le sais, dans d'autres territoires.

En matière de dématérialisation, il faut engager une réforme pragmatique et efficace. La dématérialisation n'est pas un luxe : elle répond à un besoin essentiel de nos concitoyens qui vivent au fin fond de certaines vallées en Polynésie, en Guyane ou ailleurs. Ils sont français, je vous le rappelle, et ont droit à cette justice. Les questions de dématérialisation concernent évidemment l'outre-mer au premier chef.

Autre enjeu majeur : l'administration pénitentiaire. Au nom de mes collègues de Nouvelle-Calédonie, j'appelle votre attention sur la question de la surpopulation carcérale et vous demande de bien vouloir faire vôtres les engagements pris par votre prédécesseur en faveur de ce territoire, en poursuivant le projet annoncé.

D'une manière générale, nous saluons la hausse des crédits, en espérant qu'ils permettront d'engager les réformes nécessaires pour améliorer notre système judiciaire.

Mme Laetitia Avia, rapporteure pour avis, **M. Bruno Questel**, rapporteur pour avis et **M. Daniel Labaronne**. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour le groupe Nouvelle Gauche.

Mme Cécile Untermaier. Madame la présidente, madame la garde des sceaux, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur spécial, madame et monsieur les rapporteurs pour avis, mes chers collègues, mon intervention comportera trois points et quatre observations.

Premier point : l'examen des différents programmes du budget de la justice confirme que vous vous inscrivez dans la continuité du travail que nous menions depuis 2012 avec l'adaptation de la justice au XXI^e siècle. Nous partageons donc les mêmes objectifs.

En matière de justice pénale, nous partageons la conviction que l'emprisonnement n'est pas l'unique réponse pénale, qu'il existe des voies alternatives et plus utiles, que nos prisons doivent être plus humaines afin de favoriser la réinsertion et d'éviter la récurrence et, enfin, que la douleur et la protection des victimes sont tout autant une priorité.

En matière de justice civile, nous partageons l'idée qu'il faut, par tous les moyens – mesures budgétaires, réforme de la procédure, dématérialisation – venir à bout de la très grande difficulté dans laquelle se trouve l'institution judiciaire depuis trente ans.

En matière budgétaire, nous avons la même certitude qu'il n'y a plus un instant à perdre. Jean-Jacques Urvoas le disait très bien : chaque année budgétaire doit compter double, et le problème de la justice, c'est d'abord le budget.

Deuxième point : nous partageons également un constat alarmant. Lors des arbitrages interministériels – dont nous regrettons par ailleurs l'opacité, d'un autre temps –, Bercy aurait dû tenir compte de la comparaison que nous livre la Commission européenne dans l'édition 2016 de son tableau de bord de la justice dans l'Union européenne. La justice en France, c'est un petit budget : avec 72 euros par habitant et par an, soit deux fois moins qu'en Allemagne, elle se classe à la quatorzième place sur vingt-huit. Notre pays manque aussi d'effectifs : avec 10 juges professionnels pour

100 000 habitants, contre 21 en moyenne dans l'Union européenne, il est vingt-quatrième sur vingt-huit. Enfin, la justice française est lente : un Français doit attendre 304 jours pour voir son cas jugé en première instance, contre 19 jours au Danemark.

Il suffit, pour le comprendre, de pousser la porte d'un tribunal de grande instance ; de relater la situation dans les prisons, où la surpopulation est endémique, ce qui ôte toute vertu à la réinsertion et met les surveillants sous tension ; de rappeler dans quelles conditions les tribunaux de l'incapacité et les tribunaux des affaires de la Sécurité sociale accueillent les justiciables ; de rappeler que nous attendons toujours, malgré les avancées courageuses réalisées avec la loi Macron en 2015, que les tribunaux de commerce répondent aux mêmes exigences conventionnelles que les TGI auxquels ils appartiennent.

Troisième point : en face de ces objectifs et de ce constat, il faut un budget à la hauteur. Un seuil d'acceptabilité budgétaire doit être franchi au plus tôt. Je suis sûre que vous n'avez pas ménagé vos efforts en ce sens, madame la garde des sceaux. Le budget pour 2018 est en hausse de 3,8 %, mais cela nous semble encore insuffisant. À ce propos, nous voudrions faire une rectification : de 2016 à 2017, nous avons augmenté les crédits de 391 millions d'euros, à savoir de 4,8 % ; de 2017 à 2018, si l'on ajoute les six programmes de la mission, l'augmentation s'établit à 196,55 millions, soit 2,3 %, alors que la croissance est de retour. On a donc fait beaucoup mieux dans le budget pour 2017 que dans celui pour 2018.

Je ferai quatre observations à ce sujet.

Premièrement, les crédits affectés à l'administration pénitentiaire baisseront de 60 millions en 2018 par rapport à 2017,...

M. Éric Straumann. Eh oui !

Mme Cécile Untermaier. ...et l'émoi est palpable dans cette administration.

Deuxièmement, ainsi que je l'ai relevé en commission élargie, 2 100 emplois nouveaux ont été créés en 2017, mais il n'y en aura plus que 1 000 en 2018,...

M. Éric Straumann. C'est vrai !

Mme Cécile Untermaier. ...alors que l'on dénombre toujours plusieurs centaines de vacances de poste. Comment mettre en œuvre ces orientations, que nous partageons, sans un effort massif en matière de ressources humaines ?

Ma troisième observation concernait les frais de justice, mais nous en avons déjà parlé.

Quatrième observation, enfin : le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé le report du protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations pour l'ensemble de la fonction publique. Or Bercy affecte douloureusement la justice par cette décision. La semaine dernière, le comité technique de votre ministère a été boycotté en signe de protestation contre ce report de réformes statutaires auxquelles un accord avait été donné au plus haut niveau. De fait, la réforme de la filière de commandement de l'administration pénitentiaire et celle de la filière insertion et probation – dont nous avons tant discuté en commission des lois en 2016 – sont renvoyées à plus tard.

La défense de la justice, on le sait, ne mobilise pas les foules. Notre rôle de parlementaires est de la défendre avec vous, madame la garde des sceaux. Veuillez voir dans mes propos le souci partagé et sincère de servir cette cause. J'apprécie et partage les valeurs que vous défendez, mais je pense qu'il faut aller plus loin en matière budgétaire.

M. Joaquim Pueyo et Mme Valérie Rabault. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Danièle Obono, pour le groupe La France insoumise.

Mme Danièle Obono. Madame la présidente, madame la garde des sceaux, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur spécial, madame et monsieur les rapporteurs pour avis, mes chers collègues, ainsi que plusieurs orateurs l'ont rappelé, la France est le mauvais élève européen en matière de budget et d'effectifs de la justice. Selon les dernières statistiques du Conseil de l'Europe, notre pays consacre environ 0,2 % de son PIB à la justice contre 0,33 % en moyenne à l'échelle européenne, se plaçant ainsi à la trente-septième place sur quarante-cinq, et il compte 10 juges professionnels pour 100 000 habitants, soit deux fois que la moyenne au niveau européen.

Le Gouvernement avait annoncé que la justice serait l'une de ses priorités, mais, quand on met en regard les annonces et les actes, le gouffre est béant. C'est d'autant plus problématique qu'il s'agit d'un domaine éminemment régalién, la justice restant le principal contre-pouvoir à l'arbitraire possible de l'exécutif.

Les chiffres que vous nous avez annoncés, madame la ministre, sont trompeurs, car ils ne concernent pas le budget actuel. Ils seraient justes à périmètre constant par rapport à 2017, si n'avaient pas été transférés à la Sécurité sociale des crédits correspondant aux dépenses de santé des détenus. En réalité, l'augmentation du budget de la justice ne serait que de 1,9 %, soit une hausse de 123 millions d'euros par rapport à 2017. C'est bien trop peu, d'autant que 160 millions d'euros ont été annulés cet été, un montant bien supérieur à l'augmentation prévue.

J'en viens à l'analyse programme par programme. Concernant le programme « Justice judiciaire », vous avez prévu le recrutement de 147 magistrats seulement pour 2018, alors qu'il y avait, à la fin de 2016, 1 000 postes vacants, selon l'Union syndicale des magistrats. Il manque donc dans ce budget, *a minima*, près d'un magistrat sur dix.

S'agissant du programme « Administration pénitentiaire », vous annoncez 15 000 places de prison sur le quinquennat, et le projet de loi de finances prévoit d'allouer 26 millions d'euros à l'ouverture de trois nouveaux établissements, ainsi qu'à la réouverture de la maison d'arrêt de la Santé, à Paris. C'est gravement insuffisant. Les établissements pénitentiaires souffrent d'une surpopulation chronique, qui affecte principalement les maisons d'arrêt, où la densité carcérale s'établit, en moyenne, entre 130 % et 140 %.

Il en va de même du manque d'effectifs du personnel pénitentiaire : l'insuffisance des recrutements a causé une explosion des heures supplémentaires, avec plus de 4,3 millions d'heures supplémentaires chaque année. Les 732 recrutements annoncés ne sont donc pas à la hauteur.

Plus fondamentalement, il faut repenser la politique carcérale actuelle. En janvier 2016, la France atteignait un taux de détention inégalé depuis le XIX^e siècle. Or l'évolution de la population détenue est sans corrélation avec celle de la délin-

quance. Comme le rappelait le précédent Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Jean-Marie Delarue : « Il convient de se défaire résolument de l'idée commune selon laquelle les effectifs de personnes emprisonnées sont liés à l'état de délinquance du pays ».

L'augmentation de la population détenue est ainsi surtout liée à des orientations de politique pénale. Parmi les facteurs ayant contribué à l'inflation carcérale en France, on peut noter : la pénalisation d'un nombre de plus en plus important de comportements ; le développement de procédures de jugement rapide, comme la comparution immédiate, qui aboutissent à un taux plus important de condamnation à de l'emprisonnement ferme ; l'allongement de la durée des peines ; l'augmentation récente du recours à la détention provisoire. Il faut sortir de cette philosophie politique – voire cette idéologie – du « tout carcéral » dans laquelle la justice est enfermée depuis trop d'années, en se tournant, par exemple, vers une véritable stratégie de développement des peines alternatives à l'emprisonnement.

Concernant le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse », vous proposez de créer seulement quarante emplois d'éducateurs pour les moyens du milieu ouvert, ce qui est bien peu, car c'est bien dans ce domaine qu'il faudrait augmenter de manière significative les effectifs. Il faudrait renforcer la justice des enfants et des adolescents, ainsi que la protection judiciaire de la jeunesse, dans leur mission fondamentale de suivi éducatif en milieu ouvert ou en foyer. Il faudrait remettre à plat la prise en charge des enfants en difficulté, revaloriser la prévention spécialisée et rendre plus efficaces les liens de celle-ci avec la PJJ.

S'agissant du programme 101 « Accès au droit et à la justice », il est incompréhensible que le Gouvernement ait diminué de 180 000 euros les crédits du développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité. Là encore, une autre politique serait possible en assurant, par exemple, le développement de l'accès au droit par la création de nouveaux points d'accès à travers des structures municipales ou étatiques telles les maisons de justice et du droit. Il conviendrait également de revaloriser le budget accordé par l'État aux conseils départementaux de l'accès au droit et de soutenir les associations. De même, les avocats intervenant à titre bénévole dans les structures publiques devraient être rémunérés pour le service rendu. Enfin, il faudrait revaloriser immédiatement l'aide juridictionnelle, dont l'accès doit être simplifié.

Le budget de la mission « Justice » n'est donc actuellement pas du tout à la hauteur des valeurs républicaines que nous défendons. Nous proposons ainsi des amendements, pour faire la lumière sur le manque de crédits et aider la justice de ce pays à faire plier cet autre verrou de Bercy, qui nous empêche aujourd'hui de mener une politique digne de nos principes. (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR.*)

Mme la présidente. Nous en venons aux questions. Je vous rappelle que la durée des questions et des réponses est fixée à deux minutes.

La parole est à Mme Élodie Jacquier-Laforge, pour le groupe du Mouvement démocrate et apparentés.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Ma question porte sur le budget de l'administration pénitentiaire, dans le contexte actuel de surpopulation carcérale inédit – le taux d'occupation moyen est de 139 %. Il a été dit aujourd'hui que 1 300

détenus dormaient sur un matelas à même le sol. Nous devons veiller à la fois à la sécurité du personnel et aux conditions de détention de la population incarcérée.

Au-delà des questions essentielles liées à la sécurité, il nous faut aussi œuvrer à la réinsertion des prévenus. Pour ce faire, la politique d'encellulement individuel et l'investissement dans une première vague de nouveaux établissements sont des réponses attendues, car l'encellulement individuel est déterminant pour éviter toute influence sociale sur les volontés de réinsertion. Pour être efficace, il doit aussi s'accompagner d'une véritable politique de réinsertion.

Plus nous créons d'établissements, plus nous créons des places de prisons, et plus nous les remplissons. Ne serait-il pas opportun de développer les peines alternatives ? Elles ne représentent actuellement que 7 % des peines prononcées.

Le Président de la République a annoncé aujourd'hui sa volonté de créer une agence chargée de développer et d'encadrer les travaux d'intérêt général, afin notamment de lutter contre la surpopulation dans les prisons, mais également de participer à une meilleure réinsertion des détenus. Merci, madame la ministre, de nous indiquer comment la création de cette agence pourrait s'intégrer dans ce budget. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et REM.*)

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Madame la députée, merci pour votre question. Comme vous, je pense qu'au-delà de la construction de places de prison, dans les diverses formes qu'elles devront d'ailleurs prendre, il est important que nous ayons une attention toute particulière pour la multiplication des peines possibles que pourraient prononcer les magistrats. Je ne reprends pas l'expression de « peines alternatives », mais j'utilise celle de « peines autonomes ». En effet, nous voudrions créer, non comme une alternative à l'emprisonnement, mais à côté de celui-ci, d'autres peines, notamment les travaux d'intérêt général, que vous avez évoqués. Nous savons aujourd'hui que ces derniers constituent une réponse tout à fait satisfaisante pour un certain type d'infractions, et nous souhaitons les développer.

Le Président de la République a annoncé qu'il souhaitait la création d'une agence qui prenne en charge ces travaux d'intérêt général, car il est essentiel de développer la prospective pour trouver de nouvelles entreprises ou associations. Il est également fondamental de mobiliser les collectivités territoriales et les administrations publiques sur ces projets. Je souhaite, d'ailleurs, que le ministère de la justice puisse également proposer des travaux d'intérêt général en son sein.

Dans ce cadre, il est très important d'accompagner de manière extrêmement sérieuse et approfondie les personnes qui effectueront ces travaux d'intérêt général. C'est la raison pour laquelle nous allons déployer cette agence. Nous envisageons, d'ailleurs, de confier à un parlementaire et à un chef d'entreprise une petite mission de réflexion sur le déploiement de cette agence. Nous souhaitons vraiment aller dans le sens que vous indiquez, madame la députée.

Mme la présidente. La parole est à M. Joaquim Pueyo, pour le groupe Nouvelle Gauche.

M. Joaquim Pueyo. Madame la ministre, lors de votre audition devant la commission des lois, vous avez déclaré que les prisons françaises accueilleraient actuellement 500 détenus terroristes et 1 500 détenus radicalisés. En tenant

compte du repli de Daech sur les théâtres irako-syriens, le nombre de Français revenant en France va probablement augmenter. Les établissements pénitentiaires doivent être prêts aussi bien à prendre en charge ces individus qu'à jouer leur rôle dans la détection des détenus qui pourraient basculer dans la radicalisation.

Jean-Jacques Urvoas avait annoncé, en octobre 2016, un plan ambitieux visant à isoler les détenus radicalisés et dangereux par la création de six quartiers d'évaluation de la radicalisation réservés aux « détenus dont la radicalisation est la moins construite ». Ils devaient accueillir cent détenus, pour des évaluations qui dureraient quatre mois. Les détenus radicalisés aux profils les plus dangereux devaient être regroupés dans des quartiers répondant aux normes de sécurité les plus exigeantes. À cet effet, 300 places devaient être prévues, dont 100 dans des nouveaux quartiers pour détenus violents, dans les maisons centrales.

Ces mesures sont-elles mises en place ou des décisions doivent-elles encore être prises pour la prise en charge de ces détenus? Contrairement à d'autres parlementaires, je pense, pour ma part, que la création d'établissements spécialisés et réservés aux détenus radicalisés n'est pas pertinente.

Par ailleurs, la surpopulation reste le mal endémique des maisons d'arrêt – vous l'avez dit à plusieurs reprises. Elle aggrave les conditions de travail des personnels, mais aussi les conditions de détention des détenus. Elle remet aussi en cause le sens de la peine, énoncé dès 1792 et rappelé par différentes lois : la prison écarte, protège, mais elle doit également éduquer et favoriser la réinsertion.

Un plan de construction de 15 000 places a été annoncé, pour que l'emprisonnement individuel devienne enfin une réalité, comme le prévoyait déjà la loi du 5 juin 1875. Or le budget consacré aux opérations de construction d'établissements diminue. Pouvez-vous nous indiquer le calendrier et, peut-être, le mode de gestion de ces futurs établissements? À cet égard, j'ai apprécié que vous dénonciez les partenariats public-privé.

Quant aux quartiers de préparation à la sortie destinés à faciliter l'insertion, j'y suis, bien sûr, favorable.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Monsieur le député, vous abordez, si j'ai bien compté, quatre sujets différents. Je vais essayer de vous répondre extrêmement brièvement, et vous me pardonnerez, car je ne dispose que de deux minutes.

D'abord, vous abordez la question des revenants des terrains de combat.

M. Éric Straumann. Il ne faut pas les laisser revenir!

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je ne vais pas entrer dans les détails, mais nous distinguons les détenus radicalisés des revenants des terrains de combat. La seule chose que je puisse vous dire brièvement est que ces derniers sont tous judiciairisés. Le procureur de la République, en l'occurrence celui de Paris, puisqu'il s'agit de terrorisme, décide de placer certains de ces revenants des terrains de combat directement en détention provisoire, et d'autres sous main de justice, s'il y a un traitement adapté. Ils sont tous judiciairisés.

Deuxièmement, vous évoquez la prise en charge des détenus radicalisés, qui est un autre sujet. Comme nous nous y étions engagés, ces détenus font l'objet d'une évaluation, lorsqu'ils sont placés en détention dans des quartiers d'évaluation de la radicalisation. Il en existe actuellement trois, et nous en ouvrirons deux nouveaux en 2018 – je parle sous le regard scrupuleux de M. le directeur de l'administration pénitentiaire. Ensuite, en fonction de leur degré de dangerosité, ils sont répartis dans différents établissements pénitentiaires, soit à l'isolement complet, soit dans des quartiers pour détenus violents. Il en existe actuellement un, et nous en ouvrirons deux nouveaux en 2018. Ils peuvent également être pris en charge dans le cadre d'une détention normale, et font l'objet d'un suivi.

Troisièmement, vous avez abordé la question du sens de la peine et, si j'ai bien compris, de la réinsertion, donc du suivi des détenus. Je rappelle simplement que nous souhaitons effectivement renforcer le suivi du parcours des détenus. C'est la raison pour laquelle nous avons créé 150 conseillers d'insertion et de probation supplémentaires dans le budget pour 2018, et que nous devrions créer environ 600 supports de conseillers d'insertion et de probation supplémentaires dans le cadre de la loi de programmation. C'est une clé fondamentale.

Mme la présidente. Merci, madame la ministre.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Il me reste simplement à répondre à la question sur les partenariats public-privé. Effectivement, nous arrêtons de recourir à ce mode de gestion. Nous prévoyons un budget de 26 millions d'euros pour démarrer les nouveaux projets pénitentiaires avec acquisition de terrains et créer quelques nouveaux établissements en 2018.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Larive, pour le groupe La France insoumise.

M. Michel Larive. Madame la ministre, concernant la mission « Justice », pour qui prend le temps d'analyser ce que vous proposez, il y a quelques incohérences que nous vous demandons de bien vouloir expliquer.

La surpopulation carcérale chronique s'établit en moyenne entre 130 % et 140 % et, le mois dernier, il y avait 1 439 matelas au sol dans nos prisons. Vous parlez de 15 000 places de prison nouvelles prévues pendant le quinquennat, alors qu'il serait plus rapide et efficace de développer en urgence les alternatives à l'incarcération, qui sont, du reste, moins coûteuses et diminuent le taux de récidive.

L'insuffisance des recrutements de personnel pénitentiaire a causé une explosion des heures supplémentaires, à plus de 4 millions chaque année – 4,2 millions en 2014, 4,3 millions en 2016. Les 732 recrutements que vous annoncez sont donc ridiculement faibles. La charge de travail des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, les CPIP, qui assurent l'insertion des personnes condamnées, l'aide à la décision judiciaire dans une logique d'individualisation des peines ainsi que le suivi et le contrôle des obligations imposées par les magistrats, est démentielle.

Il n'est pas rare que certains d'entre eux soient amenés à suivre plus de 140 personnes. Vous proposez de recruter seulement 150 CPIP supplémentaires pour 2018, alors qu'il en faudrait au moins le double! Ce budget de misère n'est pas au niveau d'une justice digne de la République. Madame la ministre, comment remédieriez-vous à ces incohérences?

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Monsieur le député, je partage totalement votre analyse : la situation de surpopulation carcérale dans de nombreux établissements n'est pas acceptable. Elle est totalement inefficace par rapport au sens de la peine, dangereuse pour les personnels, et donc pour la société, et indigne. Je le répète : je partage absolument votre analyse. C'est la raison pour laquelle je partage également vos conclusions : comme je l'ai dit à l'instant à Mme la députée, nous souhaitons développer d'autres types de peines, sans en créer de nouvelles puisque notre arsenal en est pourvu d'un nombre suffisant, en vue de permettre aux magistrats de prononcer des peines autres que d'emprisonnement. Nous partageons votre analyse : tel est l'objectif que nous poursuivrons dans la loi pénale que j'aurai le plaisir, l'honneur et l'avantage de vous présenter à la fin du printemps prochain.

Vous avez également évoqué le nombre insuffisant de personnels pénitentiaires, affirmant que les 732 emplois supplémentaires que nous avons prévus sont largement insuffisants. Si vous êtes honnête avec la réalité, monsieur le député – et ce qui m'importe, c'est que nous soyons réalistes et pragmatiques –, vous admettez que nous rencontrons à l'heure actuelle de très grandes difficultés pour recruter les personnels pénitentiaires et pour les fidéliser. Nous conduisons donc à la fois un travail visant à recruter les 732 personnels qui nous permettront d'ouvrir les nouveaux établissements pénitentiaires à la rentrée et une politique de ressources humaines attractive qui, nous l'espérons, permettra de fidéliser ces personnels – nous aurons l'occasion de présenter différents moyens aux syndicats qui nous accompagnent au sein du comité technique ministériel. J'espère que nous répondrons à cette attente.

Quant à votre dernier vœu, monsieur le député, il sera largement exaucé. Vous avez souligné que 150 CPIP sont insuffisants : cela tombe bien, puisqu'il y en aura quatre fois plus dans le cadre de la loi de programmation. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

Mme la présidente. Nous en avons terminé avec les questions.

Mission « Justice » (état B)

Mme la présidente. J'appelle les crédits de la mission « Justice », inscrits à l'état B.

Sur ces crédits, je suis saisie de plusieurs amendements.

L'amendement n° 308 est défendu par Mme Rabault.

Sur cet amendement, je suis saisie par le groupe Nouvelle Gauche d'une demande de scrutin public.

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

Vous avez la parole, madame la députée.

Mme Valérie Rabault. Madame la ministre, j'ai été surprise de votre présentation du budget, parce que, si je me rends à la page 14 du document que vous nous avez remis, les crédits de paiement s'élèvent à 8,739 milliards d'euros contre 8,542 milliards en 2017 : la hausse atteint donc non pas 3,8 % mais 2,3 %, ce qui n'est pas exactement la même

chose ! De plus, l'examen des programmes montre que vous envisagez de baisser les crédits de l'administration pénitentiaire de 57 millions d'euros en 2018 par rapport à 2017.

Nous sommes très surpris : vous avez en effet évoqué à l'instant, dans votre réponse à M. Larive, les besoins existants en matière pénitentiaire. Il est donc inconcevable à nos yeux que vous baissiez de 57 millions d'euros les crédits de paiement en 2018 par rapport à 2017, d'autant que, comme l'a annoncé l'INSEE ce matin, la croissance repart, ce qui vous donne une marge de manœuvre un peu plus grande que celle de l'an dernier ou des années précédentes.

Cet amendement vise donc à augmenter de 50 millions d'euros les crédits de l'administration pénitentiaire, en vue de compenser la baisse de 57 millions d'euros proposée pour 2018 par rapport à 2017.

Mme la présidente. La parole est à M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour donner l'avis de la commission.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. La commission n'a pas examiné cet amendement qui, comme l'a souligné Mme Rabault, vise à permettre le recrutement de 1 000 surveillants de prison supplémentaires. Si nous pouvons comprendre une telle mesure, il convient toutefois de réfléchir au développement de la politique pénitentiaire, débat qui doit s'inscrire dans une perspective nécessairement pluriannuelle. Nous reviendrons sur cette question dans peu de temps dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle.

Vous gagez votre proposition sur le programme 310.

Mme Valérie Rabault. L'administration centrale.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Vous n'êtes pas sans savoir que la Cour des comptes et plusieurs d'entre nous depuis deux ans sont favorables à un renforcement de l'administration centrale du ministère de la justice pour lui permettre de mener à bien des missions transversales. C'est pourquoi j'émet à titre personnel un avis défavorable sur cet amendement.

Mme Valérie Rabault. Dommage, je comptais sur votre soutien.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Madame la députée, je ne partage pas votre analyse. En 2018, en effet, 136 millions d'euros de crédits destinés à la santé des détenus sont transférés vers la Sécurité sociale. Telle est peut-être la raison de votre observation. Si on neutralise cet effet, la progression des crédits s'élève bien à 3,9 %, comme je l'ai précédemment annoncé, avec 329 millions d'euros supplémentaires sur la mission « Justice ».

La progression des crédits du programme « Administration pénitentiaire » s'élève bien à 77 millions d'euros, y compris les pensions, soit 2,1 %.

J'émet un avis défavorable sur votre amendement. Le budget pour 2018 prévoit en effet la création de 480 emplois de surveillants pour permettre l'ouverture des

établissements pénitentiaires que j'ai évoquée dans ma réponse à M. Larive. Si le précédent gouvernement avait prévu des créations d'emplois supplémentaires, il n'a pas réussi à recruter les personnels pour les raisons que j'ai développées. Je préfère faire preuve de réalisme en prévoyant les moyens en personnels dont nous avons effectivement besoin et que nous savons pouvoir recruter.

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

M. Jean-Paul Lecoq. Cet amendement a pour objectif de vous donner des moyens, y compris dans le cadre de vos discussions avec les organisations syndicales. Je tiens à prendre l'exemple de l'établissement pénitentiaire du Havre, qui est tout neuf : depuis qu'il est construit, il n'a jamais atteint de manière durable l'effectif prévu. Dès que celui-ci est atteint, l'établissement doit faire face à des demandes de mutation, si bien qu'il est de nouveau en sous-effectif. Le nombre de personnels formés est insuffisant. Pour les former et, surtout, attirer des candidats, il faut rendre ce métier attractif.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Eh oui !

M. Jean-Paul Lecoq. Or, depuis des décennies, les gouvernements successifs font la peau aux fonctionnaires en expliquant qu'il y en a trop et qu'il faut dégraisser pour réaliser des économies. De plus, la fonction publique la moins considérée est l'administration pénitentiaire. Il convient donc de reconsidérer ce métier en y mettant des moyens afin de le rendre attractif et de le valoriser, par le biais notamment des salaires et des conditions de travail. Je le répète, l'objet de cet amendement est à la fois de vous donner les moyens de rendre ce métier attractif et de vous procurer un outil dans vos discussions avec les organisations syndicales, auxquelles vous pourrez affirmer que le Parlement vous a donné les moyens de travailler avec eux à la revalorisation de ce métier.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 308.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	70
Nombre de suffrages exprimés	61
Majorité absolue	31
Pour l'adoption	8
contre	53

(L'amendement n° 308 n'est pas adopté.)

M. Jean-Paul Lecoq. La droite a un problème d'opposition !

M. Erwan Balanant. Elle a surtout un problème de quorum.

Mme la présidente. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n° 107.

Mme Emmanuelle Ménard. Symbole de la situation inquiétante des prisons françaises, Fleury-Mérogis déplorait un taux d'occupation avoisinant les 180 % en septembre 2016. En 2017, la France atteint un record alarmant avec 69 430 détenus pour seulement 58 664 places opérationnelles. Cette surpopulation explosive est un terreau propice à tous les excès, violences et *deals*, ainsi qu'à la radicalisation islamiste.

Le personnel pénitentiaire, quant à lui, est à bout. Ses agents ou leurs familles font parfois l'objet de menaces de mort. Les agressions sont nombreuses, trop nombreuses. La dernière en date, relatée par la presse, a eu lieu le 19 septembre dernier à Amiens. Les mots d'un des gardiens de cette prison sont durs, mais justes : « Nous devons faire comprendre à ces bandits qu'ils sont chez nous et que c'est maintenant sang pour sang. On ne touche pas à un des nôtres en toute impunité. Il est l'heure de faire stopper l'hémorragie et cela passe par de sévères sanctions disciplinaires ».

Si la prison de Fleury-Mérogis est emblématique, c'est qu'elle est la plus grande d'Europe. Mais la question de la surpopulation concerne toutes les prisons, y compris celle de Béziers, située dans ma circonscription, qui compte quelque 1 000 détenus alors qu'elle est prévue pour en contenir 809. Alors qu'elle est construite depuis cinq ans à peine, le taux de surpopulation y est déjà de 120 %. Constat encore plus inquiétant : plus les prisons sont pleines, moins il y a parfois de personnels. À Béziers, il n'y avait en 2016 que 183 gardiens contre les 203 réglementaires. L'ancien garde des sceaux, Jean-Jacques Urvoas, reconnaissait qu'il fallait d'urgence construire entre 10 000 et 16 000 cellules individuelles supplémentaires. Où en sommes-nous ?

Face à une situation qu'il n'est pas exagéré de qualifier de déplorable, je vous propose de nous donner les moyens de construire un nombre suffisant de places de prison, parce qu'un délinquant derrière les barreaux est un délinquant dont les Français sont à l'abri. Pour cette raison, je propose un transfert vers la construction de places de prison de 25 millions d'euros en provenance de l'action sociale en faveur des personnels du ministère de la justice, qui envisage notamment de dépenser 4,6 millions pour le logement et 6,19 millions pour les vacances.

M. Jean-Paul Lecoq. C'est bien une proposition d'extrême droite !

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

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. La commission n'a pas examiné non plus cet amendement, qui vise à réduire les crédits de l'action 10 du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice », afin de dégager les moyens nécessaires à la construction de places de prison.

Notre collègue justifie son initiative par le constat d'une surpopulation carcérale persistante, qui est réelle. Toutefois, ce transfert est discutable. La réduction des ressources du programme 310 ainsi proposée ne résoudra pas le problème majeur que vous évoquez. Au-delà du nécessaire renforcement de la capacité d'accueil des établissements et d'une réflexion possible sur les alternatives à l'enfermement, il nous faut penser une politique pénitentiaire cohérente qui tirera les enseignements de l'exécution des programmes de construction de places de prison lancés depuis une trentaine d'années.

L'effort de la nation doit être poursuivi sur le long terme : redéployer simplement des crédits à l'intérieur de la mission n'est pas la bonne solution pour répondre à la réelle difficulté que vous mentionnez. C'est pourquoi j'émetts à titre personnel un avis défavorable sur cet amendement.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. J'émetts également un avis défavorable sur votre amendement qui vise à supprimer les crédits de l'action sociale pour les transférer

à l'administration pénitentiaire, alors que nous avons à l'instant établi le constat de la difficulté qu'il y a à recruter les personnels pénitentiaires et la faible attractivité de cette profession. C'est pourquoi nous comptons également sur les crédits de l'action sociale pour combattre cette faible attractivité. Ces crédits servent en effet à réserver des logements dans les régions où l'offre en la matière est tendue, comme la région parisienne ou la région PACA, pour les offrir aux personnels pénitentiaires, dont nous connaissons et la faible rémunération et, je le répète, la difficulté qu'il y a à les recruter.

Ce serait donc une grave erreur que de procéder à la nouvelle répartition que vous proposez.

(L'amendement n° 107 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Valérie Rabault, pour soutenir l'amendement n° 312.

Mme Valérie Rabault. Madame la garde des sceaux, le projet de budget que vous présentez prévoit un soutien budgétaire de 395 millions d'euros pour l'aide juridictionnelle. La progression de la dépense est donc inférieure au taux de croissance nominale prévu dans le projet de loi de finances, qui est de 2,9 % si l'on ajoute 1,1 % d'inflation au 1,8 % de croissance réelle envisagée. L'amendement n° 312 vise donc à donner un petit coup de pouce à la ligne budgétaire de l'aide juridictionnelle, en la portant à 415 millions d'euros.

Mme Cécile Untermaier. Très bien !

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

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Là encore, la commission ne s'est pas prononcée sur cet amendement : je m'exprimerai donc à titre personnel.

Comme l'a indiqué Mme Rabault, l'amendement n° 312 propose de porter les crédits budgétaires alloués au financement de l'aide juridictionnelle de 395 à 415 millions d'euros. Or, ainsi que le montre le rapport spécial, le PLF pour 2018 prévoit déjà une augmentation de 8,71 % des crédits relatifs à l'aide juridictionnelle, qui atteignent un niveau inédit depuis 2013.

Cette programmation tient manifestement compte des effets de la réforme engagée en 2015. À l'époque, de nombreux observateurs avaient déjà exprimé des doutes quant à la soutenabilité budgétaire des dépenses qu'elle induisait presque mécaniquement. En décembre 2016, la Cour des comptes a conclu à la nécessité de revoir les modalités de financement et le dispositif même de l'aide juridictionnelle. Je partage très largement ce point de vue, que j'ai d'ailleurs développé dans mon rapport, et je ne pense pas que l'on puisse fonder cette politique publique sur un accroissement sans fin des ressources budgétaires. Je défendrai d'ailleurs tout à l'heure un amendement visant à réformer de l'aide juridictionnelle, que la commission a malheureusement repoussé.

À titre personnel, je donne à l'amendement n° 312 un avis défavorable, car je pense qu'il faut réformer l'ensemble du dispositif d'aide juridictionnelle au lieu de continuer à augmenter le budget de celle-ci.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je partage pleinement l'avis de M. le rapporteur spécial. J'ai déjà annoncé la mise en place d'une mission d'inspection sur ce sujet : nous attendrons donc de recevoir les conclusions de cette mission, dans quelques semaines, pour revoir complètement le mécanisme de l'aide juridictionnelle.

Mme la présidente. La parole est à M. Éric Straumann.

M. Éric Straumann. Je veux appeler l'attention de Mme la garde des sceaux sur certains abus constatés en matière d'aide juridictionnelle, s'agissant en particulier des personnes morales et des associations. J'ai un exemple en tête. Des personnes ayant des moyens financiers importants se sont associées pour attaquer un permis de construire ; le montant des cotisations étant très faible, cette association bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. Or le permis de construire contesté a été délivré par une commune en 2008, pour un investissement de 20 millions d'euros avec une cinquantaine d'emplois à la clé ! Après des jugements successifs de la juridiction de premier degré, de la cour administrative d'appel et du Conseil d'État, la procédure est toujours pendante. Tous ces recours sont effectués aux frais du contribuable, alors que la demande est manifestement infondée.

(L'amendement n° 312 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Castellani, pour soutenir l'amendement n° 264.

M. Michel Castellani. Si les crédits de paiement de la mission « Justice » sont en augmentation, ce dont je me félicite, je m'inquiète de la baisse de la dotation du programme « Administration pénitentiaire ». En effet, le parc carcéral français est connu pour sa vétusté et ses conditions de détention contraires aux plus fondamentaux des droits de l'homme. Dans un grand pays comme le nôtre, il n'est pas digne de vivre vingt heures par jour, parfois à trois, dans une cellule de 9 mètres carrés souvent insalubre et ancienne. Le dernier rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté a mis en exergue le fait que la surpopulation demeure la principale difficulté rencontrée par l'administration pénitentiaire. Quelles sont les intentions concrètes du Gouvernement à ce sujet ? Voilà la question !

Dans nos débats budgétaires, sachons prendre ces problèmes en compte en privilégiant l'amélioration des conditions de détention. N'oublions pas que l'ensemble des détenus ont vocation à sortir de prison et à se réinsérer. La réussite de la réinsertion doit même être l'objectif premier de la politique carcérale ! C'est la raison pour laquelle l'humanisation des conditions carcérales, qui conditionne cette réinsertion, doit être une priorité.

J'invite le Gouvernement à ne pas oublier qu'investir en la matière permet également de prévenir le risque de récidive. La mise en place d'une vidéosurveillance et d'outils sécuritaires souvent indispensables ne remplacera jamais l'investissement en faveur de l'homme. L'amendement n° 264 vise donc à abonder le budget de l'administration pénitentiaire d'un peu plus de 1,7 million d'euros afin d'améliorer les conditions carcérales.

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

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Mon cher collègue, votre amendement comporte deux parties. Vous faites d'abord référence aux difficultés que rencontre aujourd'hui le milieu pénitentiaire : c'est une réalité que personne ici ne niera et que je ne nierai pas moi-même en tant que rappor-

teur spécial des crédits de la mission « Justice ». Néanmoins, dans la logique de l'exercice budgétaire, votre amendement opère un redéploiement de crédits : pour accroître les moyens de l'administration pénitentiaire, vous diminuez les dotations des programmes « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature ».

Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, le ministère de la justice doit encourager les actions transversales entre ses différentes directions générales, ce qui doit passer par un renforcement de son secrétariat général. Or le ministère de la justice est sans doute l'un de ceux où la fonction du secrétariat général est la plus faible, ce qui a d'ailleurs entraîné, au cours des dernières années, un certain nombre de dérives importantes en termes de budgétisation, s'agissant notamment des logiciels Cassiopée et Portalis.

Non seulement votre amendement ne réglerait pas le problème de l'administration pénitentiaire, mais il risquerait également d'amplifier des problèmes existants par ailleurs. La commission ne s'est pas prononcée sur l'amendement n° 264, mais je lui donne à titre personnel un avis défavorable.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Défavorable également. Je partage là encore les arguments de M. le rapporteur spécial.

J'ajoute que l'effort en faveur de la maintenance et de l'entretien des bâtiments pénitentiaires s'est accru en 2017 et se poursuivra en 2018. Une enveloppe de 81 millions d'euros est prévue pour financer des opérations de maintenance et de gros entretien ou de sécurisation des établissements. À cela s'ajoutent des opérations majeures de rénovation ou de reconstruction : j'ai eu l'occasion d'évoquer tout à l'heure la maison d'arrêt de la Santé, mais permettez-moi de citer également la démolition et la reconstruction des centres pénitentiaires de Bordeaux-Gradignan, de Lille-Loos et de la maison d'arrêt de Basse-Terre. Vous pouvez donc constater que de nombreuses opérations sont prévues. Nous allons évidemment continuer ce travail de rénovation et d'entretien immobilier.

Il me semble par ailleurs que le transfert de crédits que vous proposez n'est pas soutenable, puisqu'une baisse de plus de 15 % des crédits du Conseil supérieur de la magistrature me semble difficilement réalisable.

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

M. Jean-Paul Lecoq. Certes, le Conseil supérieur de la magistrature n'est peut-être pas le bon endroit pour récupérer des crédits, mais notre pays doit se donner les moyens de l'État de droit qu'il prétend être. Vous vous souvenez peut-être que nous avons été condamnés par le Conseil de l'Europe du fait des retards de notre politique pénitentiaire – ce n'est pas une remise en cause de votre propre politique, madame la garde des sceaux. Suite à cette condamnation, une première vague d'investissements, considérables, a été réalisée, mais c'était quasiment un « plan Marshall » de la justice qui était nécessaire, pour reprendre une expression passée dans le langage courant. Or on sent bien que l'on est encore en train de gérer la justice de la même façon qu'un autre ministère.

Mme Cécile Untermaier. Très juste !

M. Jean-Paul Lecoq. Nous partons de loin ! La situation est dégradée, mais c'est une question d'humanité.

Mme Cécile Untermaier. Exactement !

M. Jean-Paul Lecoq. Nous ne devons pas nous contenter de l'échec – l'échec, c'est quand nous sommes obligés de mettre des individus en prison. Il faut que les personnes détenues puissent sortir en bon état, si je puis dire, pour mener à nouveau une vie normale. Le meilleur moyen d'y parvenir est de mettre du personnel dans les prisons, mais aussi d'ouvrir les centres pénitentiaires à la vie extérieure afin de commencer à préparer la réinsertion des détenus. Cela nécessite des moyens, pas forcément en termes de personnel, mais en termes de crédits budgétaires car il faut payer des associations ou des intervenants extérieurs qui viennent apporter aux prisonniers un contact avec la vie extérieure. Nous cherchons, les uns et les autres, à trouver des crédits, mais nous devons bien garder en tête cet état d'esprit.

J'ai bien noté que le groupe Les Républicains était dans l'opposition mais qu'à titre individuel, ses membres étaient un peu dans la majorité. M. le rapporteur spécial devrait soutenir des amendements visant à améliorer le fonctionnement de la justice et à lui donner plus de moyens.

Mme Cécile Untermaier. Très bien !

(L'amendement n° 264 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n° 106.

Mme Emmanuelle Ménard. Les chiffres sont sans appel, indiscutables et inquiétants. Quatre Français sur cinq se sentent en insécurité. Selon le Conseil de l'Europe, la France compte 10,7 juges professionnels et 2,9 procureurs pour 100 000 habitants, alors que la moyenne européenne est de 21 juges et 11,8 procureurs. Vous l'avez compris : nous avons deux fois moins de juges et quatre fois moins de procureurs que la moyenne européenne. À la fin de l'année 2016, trente-quatre TGI mettaient plus d'un an pour traiter les procédures civiles ; quarante-huit autres tribunaux mettaient près d'un an – onze mois et demi en moyenne – pour traiter des dossiers toujours plus techniques.

Dans mon département, l'Hérault, les magistrats ont jugé l'an dernier 76 821 crimes, délits et actes de délinquance. Comment est-ce possible quand, au TGI de Béziers, dans ma circonscription, 14 % des postes de fonctionnaires sont vacants et 22,5 % des postes de magistrats ne sont pas pourvus ?

Les tribunaux et la justice ne doivent plus connaître la pénurie, la vétusté, les sous-effectifs, la lenteur, les arrêts maladie pour dépression et que sais-je encore...

« Demander la victoire et ne pas avoir l'intention de se battre, je trouve ça mal élevé », disait Charles Péguy. Je vous propose donc le contraire : nous devons nous battre contre cette justice à bout de souffle, pour que le temps long de la justice ne soit plus un temps long pour les délinquants, pour que la justice soit rendue aux victimes, pour que nos magistrats ne soient plus les grands oubliés de la République. Aussi l'amendement n° 106 vise-t-il à transférer 1 million d'euros vers le programme 166 « Justice judiciaire », pour remplir l'objectif n° 1 « Améliorer la qualité et l'efficacité de la justice ».

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

M. Patrick Hetzel, *rapporteur spécial*. Une fois de plus, cet amendement n'a pas été examiné par la commission : je m'exprimerai donc à titre personnel.

Madame Ménard, vous avez sans doute entendu les arguments que je développais à l'instant en réponse à l'amendement n°264 de nos collègues Michel Castellani, Jean-Félix Acquaviva et Paul-André Colombani. L'argumentation est la même. À titre personnel, je donne un avis défavorable à votre amendement.

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

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux*. Défavorable également. Je voudrais juste apporter une précision à propos des postes vacants.

Nous considérons que 400 postes de magistrats sont actuellement vacants et qu'environ 850 postes de greffiers le seront. Notre ambition est qu'au terme de la période couverte par la loi de programmation, plus aucun poste ne soit vacant. Pour ce faire, il faut prendre en compte les magistrats qui arriveront en juridiction en 2018 – et qui ont été recrutés en 2015, compte tenu de leur temps de formation. Compte tenu du nombre des magistrats recrutés en 2015 et des départs en retraite – qui ne peuvent faire l'objet que d'une estimation –, 163 magistrats supplémentaires devraient être présents dans les juridictions. Nous commençons donc à combler progressivement les vacances – qui sont évidemment, malgré tous les efforts réalisés, le résultat des quinquennats précédents.

De même, 1 225 directeurs des services du greffe judiciaires et greffiers stagiaires sont en cours de formation. Leur arrivée en juridiction contribuera, en défalquant les départs à la retraite, à réduire les vacances.

Notre ambition est donc d'abord, avec les recrutements qui ont lieu et qui se poursuivent, de parvenir à combler les vacances. Ce phénomène s'accroîtra avec les autres mesures que nous avons également indiquées : la numérisation, la dématérialisation et la déjudiciarisation, qui contribuent à recentrer les magistrats et les greffiers sur le cœur de leurs tâches.

(L'amendement n° 106 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Patrick Hetzel, pour soutenir l'amendement n° 160.

M. Patrick Hetzel, *rapporteur spécial*. Je le retire.

(L'amendement n° 160 est retiré.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Valérie Rabault, pour soutenir l'amendement n° 311.

Mme Valérie Rabault. Je retirerai cet amendement après la discussion, mais je souhaite obtenir un éclairage de Mme la ministre sur le programme informatique, qui bénéficie d'un budget de 191 millions d'euros. On sait en effet, pour prendre des exemples au sein d'autres ministères, que les expériences du logiciel Louvois ou du dossier médical personnel n'ont pas toujours été très concluantes en termes de réalisation informatique.

Cet amendement vise donc, madame la ministre, à vous demander quelques précisions sur la manière dont seront engagés ces 191 millions d'euros sur l'année 2018, notamment les garanties permettant que ce système informatique

dont tout le monde a besoin puisse fonctionner en évitant les écueils que nous avons pu rencontrer avec d'autres systèmes – tels que Louvois au ministère de la défense.

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

M. Patrick Hetzel, *rapporteur spécial*. Chère collègue, vous pointez du doigt une vraie difficulté. Il est vrai que, compte tenu des sommes en jeu, cet amendement est plutôt un amendement d'appel permettant la discussion. Il est clair que la question informatique est essentielle et vous la soulevez à très juste titre. Nous sommes un certain nombre à constater que c'est le point faible du ministère de la justice, lequel est également très en retard à l'échelle internationale.

Vous avez dit vous-même que vous souhaitiez entendre l'avis de Mme la ministre. Pour ma part, la commission ne s'étant pas exprimée sur cet amendement, je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée ou émets un avis favorable, car les sommes redéployées ne sont pas énormes et nous sommes plusieurs à considérer que le ministère de la justice devrait prendre ce problème à bras-le-corps.

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

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux*. Oui, Monsieur Hetzel, je souhaite vraiment prendre ce problème à bras-le-corps. Il s'agit vraiment pour moi d'un enjeu crucial. C'est également un enjeu de crédibilité car, parmi les chantiers de la justice, madame Rabault, je voudrais, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, travailler sur la simplification de la procédure civile et de la procédure pénale, mais cela n'aura de sens que si cette simplification aboutit à des procédures numérisées qui permettront réellement des gains de temps, d'énergie et de lisibilité.

Pour répondre très précisément à votre question, à ce stade – mais les choses s'affinent de jour en jour –, le portail du service d'accueil unique du justiciable, qui existe dans les tribunaux, sera déployé à compter du mois d'avril 2018 et permettra aux agents des services d'accueil du justiciable d'accéder directement en ligne à l'état de toutes les procédures civiles ou pénales d'un requérant, ce qui sera évidemment important.

Les justiciables eux-mêmes pourront, à compter de septembre 2018, accéder directement à leurs procédures à partir du portail *justice.fr* et en suivre l'état. Ils pourront, par le biais de ce portail, avoir accès au calendrier des audiences qui les concernent et à la notification de certains événements, comme le dépôt des conclusions. Ils pourront également recevoir des convocations, avec – ce qui me semble très utile, comme j'ai eu l'occasion de le dire par ailleurs – des alertes et des rappels de convocation aux audiences par SMS, qui permettent, comme l'expérience l'a montré, d'éviter que certaines personnes ne se rendent pas aux audiences, entraînant des pertes de temps et des renvois.

Nous avons enfin l'ambition de développer en 2018 une plate-forme sécurisée d'échange de documents volumineux, qui permettra également de faciliter des échanges dématérialisés, notamment l'accès à l'envoi dématérialisé de courriers recommandés. Nous avons donc des objectifs très concrets.

Je souhaiterais également que nous puissions aboutir en 2018 pour ce qui concerne la signature électronique, qui est tout à fait essentielle. Nous avons donc des ambitions très précises, qui nécessitent un investissement massif.

Mme la présidente. La parole est à Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Je retire donc mon amendement.

(L'amendement n° 311 est retiré.)

(Les crédits de la mission « Justice » sont adoptés.)

Après l'article 57

Mme la présidente. Je suis saisie de plusieurs amendements, portant articles additionnels après l'article 57.

La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n° 54 rectifié.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Cet amendement porte sur le financement du Haut Conseil du commissariat aux comptes – H3C. À la suite d'une réforme européenne de l'audit intervenue en 2016 et transposée en France la même année, il s'agit de doter cette institution d'un financement adapté à l'exercice de ses nouvelles missions.

Le H3C a, en effet, toujours été financé par les commissaires aux comptes selon un dispositif assez complexe. Un nouveau dispositif a donc été prévu, qui repose désormais sur des cotisations : une première due par l'ensemble des commissaires aux comptes sur les honoraires qu'ils facturent aux entités dont ils certifient les comptes et une seconde due sur les honoraires facturés aux entités d'intérêt public.

Ce nouveau mode de financement a fait l'objet d'une concertation très approfondie avec la profession. Le montant de ces cotisations sera bien entendu plafonné, comme toutes les recettes affectées, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances au Sénat.

Voilà l'amendement que je souhaite voir adopter.

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

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. La commission avait exprimé un avis défavorable sur cet amendement et demandé au Gouvernement de présenter les arguments justifiant ce nouveau dispositif. J'avais quant à moi indiqué, lors de la discussion, qu'en tant que rapporteur je n'étais, à titre personnel, pas hostile à cet amendement sur le fond, mais que des précisions étaient nécessaires.

Ces précisions ont entre-temps été apportées. Le seul point sur lequel j'avais encore un doute était la question de savoir si le dispositif avait été élaboré en bonne concertation avec les professionnels concernés. Or, Mme la ministre vient d'indiquer au banc que cette concertation avec les professionnels avait eu lieu. À titre personnel, donc, j'émet désormais un avis favorable sur cet amendement.

(L'amendement n° 54 rectifié est adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Patrick Hetzel, pour soutenir l'amendement n° 148.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Je précise d'emblée que, lors de l'examen de cet amendement par la commission, cette dernière a émis un avis défavorable. Comme le veut la règle, je le présenterai cependant : traduction législative de la proposition n° 103 du rapport de Philippe Bas, il vise à rétablir la contribution pour l'aide juridique, supprimée par la loi du 29 décembre 2013.

Cette question prolonge le débat que nous avons eu voilà quelques instants avec Mme Rabault : si nous partageons le diagnostic selon lequel le financement de l'aide juridictionnelle pose problème, les réponses que nous apportons ne sont, en revanche, pas exactement les mêmes – c'est, pour répondre au collègue qui m'interpellait tout à l'heure à ce propos, la raison de mon avis défavorable à l'amendement qu'elle a défendu sur le sujet. En l'occurrence, Mme Rabault proposait une augmentation du budget de l'aide juridictionnelle, tandis que notre amendement tend à rétablir une contribution. Des financements étaient en effet prévus précédemment : il s'agit, ici, de les rétablir.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Madame la présidente, monsieur Hetzel, j'émet un avis défavorable car, comme je l'ai déjà indiqué – pardonnez-moi de me répéter –, je souhaite vraiment attendre les conclusions de la double mission d'inspection chargée d'examiner l'ensemble des outils et de la palette disponibles, dont la mesure que vous évoquez. Nous verrons bien comment la question sera traitée et ce qui pourra donner lieu à une proposition vraiment structurée et consensuelle.

Mme la présidente. La parole est à Mme Alexandra Louis.

Mme Alexandra Louis. La loi du 29 juillet 2011 avait institué une participation forfaitaire pour les justiciables, en tout cas pour ceux qui ne bénéficient pas de l'aide juridictionnelle. Cette disposition a été supprimée en 2013. Il importe de rappeler aujourd'hui qu'il nous faut préserver le principe de gratuité de la justice, en tout cas autant que faire se peut, car il permet particulièrement l'accès au juge, ce qui est attendu par les justiciables.

Un autre élément important est qu'à l'époque, cette mesure avait suscité de très vifs débats dans le monde judiciaire. Il serait donc très peu judicieux d'y revenir au détour d'un amendement. Je souscris en effet aux propos de la ministre : le dossier de l'aide juridictionnelle nécessite une réflexion de fond, c'est-à-dire une véritable réflexion, qui doit notamment tenir compte du travail confié à l'inspection générale de la justice et à l'inspection générale des finances. Il faut donc attendre le résultat des travaux de ces organes, qui pourront nous indiquer des mesures concrètes, que nous attendons tous. Ce n'est pas en votant aujourd'hui un amendement que nous pouvons prendre de telles mesures.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Le débat porte en effet sur le point précis de savoir s'il doit y avoir ou non gratuité de l'aide juridictionnelle. Le dispositif qui existait précédemment se situait toutefois dans une fourchette de 20 à 50 euros : il s'agit, vous en conviendrez, d'une contribution assez symbolique. La volonté qu'elle exprime est de mettre en garde quant au fait qu'une logique de gratuité totale peut aussi avoir certains effets pervers. Surtout, on voit bien la dérive, signalée du reste par d'autres collègues dans l'hémicycle.

Vous avez donc raison de dire que le débat doit se poursuivre et il est certain que nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen de la loi de programmation pluriannuelle.

(L'amendement n° 148 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Patrick Hetzel, pour soutenir l'amendement n° 149.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. La commission a émis un défavorable sur cet amendement. Il s'agit à nouveau d'une traduction du rapport d'information de Philippe Bas au Sénat. Il a pour objet la consultation obligatoire d'un avocat préalablement au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle, à l'exception des actions pour lesquelles le justiciable est défendeur ou, en matière pénale, des demandes relevant de l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle en raison de leur caractère urgent.

Il vise à rendre effectif le filtre actuellement prévu par l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, qui n'est actuellement pas appliqué. Cet article prévoit que l'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas manifestement irrecevable ou dénuée de fondement. Cette consultation serait rétribuée comme un acte d'aide juridictionnelle, dès lors que le demandeur de l'aide remplit bien les autres conditions que celles relatives au bien-fondé de son action.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Avis défavorable. La consultation d'un avocat, pourquoi pas ? Nous la recommandons même, le cas échéant. La consultation obligatoire me semble un peu plus délicate : cela ne s'inscrit pas nécessairement dans une vision de simplification de l'accès au droit. Je souhaite donc, dans le cadre de la refonte générale de l'aide juridictionnelle, que l'on repense l'ensemble globalement.

Mme Cécile Untermaier. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. J'entends les arguments défendus par Mme la ministre. Ce sujet doit en effet être approfondi, raison pour laquelle j'accepte de retirer le présent amendement.

(L'amendement n° 149 est retiré.)

Mme la présidente. La parole est à M. Patrick Hetzel, pour soutenir l'amendement n° 150.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Le présent amendement est également une reprise d'une proposition formulée par le sénateur Bas. Cette proposition n° 111 vise à permettre une meilleure application du principe de subsidiarité, en vertu duquel l'aide juridictionnelle n'est accordée que si les frais de l'action du demandeur ne sont pas déjà couverts par une protection juridique assurantielle. L'objectif est d'éviter de mobiliser les deniers publics alors que, par ailleurs, il existe des financements. Cela, à mon sens, pourrait contribuer à réduire la contribution du contribuable à l'aide juridictionnelle. Pour être totalement transparent, je précise que lorsque nous avons débattu de cet amendement en commission, celle-ci a émis un avis défavorable.

(L'amendement n° 150, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Patrick Hetzel, pour soutenir l'amendement n° 151.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Cet amendement a donné lieu à un avis négatif de la commission. Il s'agit d'une traduction de la proposition n° 109 du rapport Bas : elle vise à

améliorer le taux de recouvrement des sommes versées au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle à la suite d'une décision de retrait de l'aide ou auprès de la partie condamnée aux dépens ou qui perd son procès, dès lors que celle-ci n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, en confiant ce recouvrement au Trésor public.

En pratique, le retrait de l'aide juridictionnelle n'est que rarement ordonné – il représente environ 0,1 % du nombre annuel d'admissions – et, quand il l'est, les sommes ne sont recouvrées que dans 3 ou 4 % des cas. Cela soulève donc un problème de saine gestion des deniers publics, raison pour laquelle j'ai déposé cet amendement.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Avis défavorable pour les mêmes raisons que celles annoncées précédemment : nous devons conduire une réflexion complète.

Je souhaite saluer l'honnêteté et la transparence du député Hetzel qui, d'une part, nous dit fort justement que ses amendements sont des reprises du rapport Bas, rapport extrêmement intéressant et précieux, et, d'autre part, souligne que la commission a émis un avis défavorable. Je salue donc la double honnêteté, mais j'émet quand même un avis défavorable.

(L'amendement n° 151 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Larive, pour soutenir l'amendement n° 193.

M. Michel Larive. Quand des syndicats aussi importants pour la vie démocratique, tels que le Syndicat de la magistrature, dénoncent la situation humaine et financière particulièrement dégradée de la justice française – au point de parler de « paupérisation de la justice » –, cela doit nous faire réagir.

En effet, les chiffres sont d'ores et déjà très inquiétants quand on compare la justice française à celle de ses voisins européens. Selon la dernière statistique du Conseil de l'Europe, et plus précisément de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, la France se classe trente-septième sur quarante-cinq pour la part du PIB consacré à la justice, avec environ 0,2 % du PIB contre 0,33 % en moyenne européenne. Notre pays compte aussi deux fois moins de juges par habitant que la moyenne européenne : 10,7 juges professionnels pour 100 000 habitants contre 20,92 en moyenne européenne et 24,7 pour l'Allemagne. Cela nous interpelle et devrait également vous interpeller. La justice est manifestement sous-dotée. Les exemples les plus choquants sont bien évidemment les tribunaux dégradés et insalubres : la République a abandonné ces territoires et les citoyens justiciables qui s'y trouvent.

Dans ce cadre, le rapport proposé vise à faire le bilan de la situation actuelle de la justice et des moyens qui doivent lui être alloués pour que le troisième pouvoir puisse mener à bien ses missions constitutionnelles.

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

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Le présent amendement a pour objet la remise d'un rapport sur le manque de moyens humains et financiers de la justice judiciaire. Je vous répondrai, de manière un peu triviale, que cette situation est déjà largement connue, hélas. Comme vous le savez, un organisme au sein du Conseil de l'Europe travaille spécifiquement sur cette question ; plusieurs d'entre vous, tant dans

la rédaction des amendements que dans les débats que nous avons eus, se sont d'ailleurs référés aux classements effectués par le Conseil de l'Europe à ce sujet. Avis défavorable.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. J'émet également un avis défavorable à l'amendement proposé, d'abord pour une raison d'ordre général : nous ne pouvons pas multiplier les rapports dans la loi de finances. La vocation de la loi est d'avoir une portée normative effective et non de multiplier les rapports sur différents sujets. C'est la raison pour laquelle je ne trouve pas cela souhaitable, d'une manière générale ; mon observation vaudra également pour les amendements à venir.

Par ailleurs, sur le fond de la question posée par M. le député, nous avons bien sûr conscience des difficultés que connaissent les juridictions – je ne reviendrai pas sur ce point. L'ambition du gouvernement actuel, dans la lignée des gouvernements précédents, est précisément de donner les moyens à la justice de faire face aux difficultés relevées, mais aussi de se transformer en profondeur. L'un n'ira pas sans l'autre et la loi de programmation que je vous présenterai traduira cette ambition.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Madame la ministre vient de nous indiquer qu'elle avait une position de principe. Il en va de même pour moi : nous examinons un certain nombre d'amendements quasiment identiques : tous conduisent à demander au Gouvernement la rédaction d'un rapport, chaque amendement se concentrant sur un sujet précis. Mon propos de principe vaudra donc pour l'ensemble des amendements concernés.

(L'amendement n° 193 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n° 192.

Mme Danièle Obono. Nous demandons ces rapports au Gouvernement parce que l'exercice du débat budgétaire nous y contraint : nous n'avons pas les moyens de faire des propositions plus concrètes en vertu de l'article 40 de la Constitution.

Nous pensons aussi qu'il est nécessaire, sur un certain nombre de questions, d'évaluer de manière assez précise les besoins et les coûts, afin d'anticiper un certain nombre de propositions qui ne nous semblent pas suffisantes ; tel est l'objet du rapport que nous demandons dans le présent amendement.

La France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour le traitement inhumain et dégradant de ses détenus ; plusieurs intervenants l'ont rappelé au cours de ce débat, déplorant la surpopulation carcérale et la charge que cela représente pour le personnel.

Nous devons nous donner les moyens d'évaluer en urgence les investissements nécessaires pour que le système pénitentiaire respecte les droits humains élémentaires, conformément aux principes que nous défendons tous. L'objet de ce rapport est donc d'obtenir un chiffrage précis, les différents rapports existants ne répondant pas à cette question.

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

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Défavorable.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Très brièvement, sans qu'il soit besoin de faire un nouveau rapport, je vous invite à lire le discours que le Président de la République a prononcé aujourd'hui devant la Cour européenne des droits de l'homme précisément sur la question de la surpopulation carcérale et des moyens que nous allons mettre en œuvre pour y remédier.

(L'amendement n° 192 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Muriel Ressiguier, pour soutenir l'amendement n° 191.

Mme Muriel Ressiguier. J'imagine que l'avis sera encore défavorable, mais ce n'est pas grave ! Un plan d'urgence pour les moyens financiers et humains de la justice est nécessaire. En comparaison de nos voisins, la France fait figure de mauvais élève et manque cruellement de magistrats. Les tribunaux sont engorgés et les procédures traînent en longueur. Le budget de la justice pour 2018 a tendance à négliger et à sous-évaluer les réels besoins et les enjeux à relever. Nous présentons donc cet amendement pour avoir la possibilité d'évaluer ces besoins.

(L'amendement n° 191, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Hugues Ratenon, pour soutenir l'amendement n° 190.

M. Jean-Hugues Ratenon. Le Président de la République a sûrement déjà répondu cet après-midi mais, enfermés dans l'hémicycle et travaillant de commission en commission, nous n'avons pas pu prendre connaissance du contenu de son discours, madame la ministre.

Le présent amendement a pour objet de sensibiliser à la problématique du service public pénitentiaire. Il est nécessaire d'avoir une vision globale claire du problème des effectifs car le nombre d'heures supplémentaires explose. Le but de cet amendement est donc de mettre en lumière les conditions de travail des salariés et le service rendu dans nos établissements pénitentiaires.

(L'amendement n° 190, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Larive, pour soutenir l'amendement n° 189.

M. Michel Larive. Je voudrais vous dire tout d'abord que les rapports que nous demandons au Gouvernement n'ont pas vocation à faire concurrence aux travaux de l'Assemblée nationale mais à les compléter. Ce que nous voulons, ce sont des éléments précis et chiffrés sur la dimension budgétaire d'un sujet particulier – la justice en l'occurrence.

Cet amendement vise à la production d'un rapport d'information sur les maltraitances, les traitements inhumains et dégradants dont sont victimes les détenus et l'ensemble des personnels pénitentiaires, qui rend compte aussi des conditions sanitaires déplorables de certaines prisons. La violence en détention – harcèlement, chantage, violence physique et morale – s'est banalisée, au détriment des détenus mais également des personnels pénitentiaires. Cette situation ne permet pas à l'État d'assurer sa mission de réinsertion et de prévention de la récidive.

À ce climat de violence s'ajoutent des conditions sanitaires dégradées, qui s'apparentent à un traitement inhumain et qui engendrent des surcoûts faute d'une bonne gestion – je pense au coût des contrats de dératissage par exemple.

La France a été condamnée à de multiples reprises pour l'état de ses prisons et tout le monde s'accorde pour dénoncer ces conditions inacceptables. Nous voulons répondre de manière efficace à cette problématique, dont la solution ne se trouve pas dans l'augmentation du nombre de places.

L'objectif de ce rapport est de permettre une évaluation du coût pour les finances publiques d'une mise aux normes intégrale permettant la prévention de telles atteintes à la dignité humaine.

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

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. La commission ne s'est pas prononcée mais à titre personnel j'émet un avis défavorable.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. J'émet aussi un avis défavorable. Je voudrais simplement rappeler que l'administration pénitentiaire est une des administrations les plus contrôlées qui soient, que ce soit par le Défenseur des droits ou par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui, dès lors que l'un ou l'autre observe des dysfonctionnements, nous saisissent immédiatement de rapports extrêmement détaillés auxquels nous répondons dans les meilleurs délais et avec un très grand souci de précision. Nous sommes extrêmement contrôlés et extrêmement suivis.

Cela n'exclut pas les difficultés que vous soulevez, bien entendu, mais des sanctions disciplinaires – voire pénales, si cela est nécessaire – s'appliquent d'ores et déjà.

Je ne remets pas pour autant en cause les difficultés que vous avez soulevées et qui sont liées à la surpopulation carcérale.

(L'amendement n° 189 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n° 188.

Mme Danièle Obono. Comme les précédents, cet amendement vise à la production d'un rapport d'information, conformément à l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

En attendant de voir se réaliser les promesses du Président Macron, nous espérons disposer au moins d'une évaluation chiffrée du coût pour les finances publiques du recours aux partenariats public-privé. Nous sommes très heureux d'apprendre que nous n'y aurons plus recours, mais il nous semble important de disposer d'un bilan précis du coût de ce type de procédures pour les finances publiques. C'est pour cela que nous souhaitons que le Parlement dispose d'une information objective et claire qui pourra lui servir dans d'autres domaines.

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

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. La commission ne s'est pas exprimée sur la question, l'amendement ne lui ayant pas été soumis. Je voudrais simplement, ma chère collègue, vous inviter à prendre connaissance de la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Justice » ayant trait à l'année

2016 et qui a été publiée en 2017 par la Cour des comptes : vous y trouverez les informations que vous demandez concernant les PPP, qui y sont largement traités.

Votre demande étant donc satisfaite, je vous invite à retirer cet amendement.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Même observation que celle de M. Hetzel. Vos désirs sont des ordres, madame la députée, puisque nous disposerons, sans doute d'ici le mois prochain, d'un rapport thématique de la Cour des comptes sur l'immobilier pénitentiaire comprenant un volet consacré spécialement aux PPP où vous trouverez les renseignements que vous souhaitez et qui nous seront évidemment très utiles.

Je réaffirme ici que nous n'aurons plus recours aux PPP à l'avenir. (« Bravo ! » sur les bancs du groupe GDR.)

(L'amendement n° 188 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Hugues Ratenon, pour soutenir l'amendement n° 187.

M. Jean-Hugues Ratenon. Cet amendement vise à la production d'un rapport d'information sur le défaut de recours aux mécanismes permettant de faire valoir ses droits devant la justice. De nombreuses personnes n'ont pas accès à la justice, non seulement par manque de moyens mais aussi par manque d'informations.

Ce rapport doit permettre d'évaluer le phénomène et de créer toutes les conditions pour que tout le monde ait accès à un droit fondamental.

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

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. J'émet à titre personnel, la commission ne s'étant pas prononcée, un avis défavorable sur cet amendement.

(L'amendement n° 187, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Sur l'amendement n° 186, je suis saisie par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

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

La parole est à M. Michel Larive, pour soutenir l'amendement n° 186.

M. Michel Larive. Cet amendement vise à la production d'un rapport d'information sur le recrutement et la fidélisation des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire ainsi que de son corps de commandement.

Arrêts maladie en cascade, burn-out, démissions, suicides, les maux touchant les personnels pénitentiaires sont multiples, et ce depuis trop longtemps. *Le statu quo* n'est plus possible. Depuis trop longtemps, les gouvernements successifs ont oublié le caractère essentiel de la mission de réinsertion qu'accomplissent les surveillants pénitentiaires. Ils en sont les premiers artisans parce qu'ils sont au contact quotidien des personnes condamnées.

Pour changer les rapports de force qui existent en détention, il faut renouveler l'approche et conduire une véritable réflexion sur les métiers de surveillance et d'encadrement. Il

n'est plus possible de laisser un jeune surveillant à peine sorti de l'école gérer des mouvements de plus de 130 détenus. Avec ce système, nous mettons en danger les fonctionnaires et, au-delà, notre idéal de société.

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

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Des travaux sont en cours sur cette question qui a évidemment retenu l'attention de l'administration pénitentiaire et nous aurons, sans doute très prochainement, l'occasion d'en débattre dans le cadre de l'examen de la loi de programmation pluriannuelle. C'est la raison pour laquelle je me permets de vous proposer de retirer cet amendement, sinon j'émettrai un avis défavorable à titre personnel, la commission ne s'étant pas prononcée.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. La question que vous posez, monsieur le député, est extrêmement sérieuse, nous avons eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises ce soir.

Pour recruter et fidéliser les personnels pénitentiaires dont nous avons besoin, l'administration met en place une stratégie visant à renforcer l'attractivité de ces métiers. Celle-ci est fondée sur cinq axes : une stratégie de communication et de relations publiques plus active pour améliorer l'image de ces métiers et attirer des candidats ; la poursuite des réformes statutaires et indemnitaires, qui constituent un enjeu extrêmement important et qui visent à assurer, là encore, une plus grande attractivité par une meilleure reconnaissance des difficultés dans l'exercice de ces métiers que vous avez vous-même relevées ; l'élaboration d'un processus de fidélisation des agents dans des territoires qui sont en difficulté pour diverses raisons ; une meilleure gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ; la refonte de la formation initiale et continue.

Nous espérons que l'ensemble de ces mesures constitueront des incitations suffisantes à exercer durablement ces métiers.

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

M. Jean-Paul Lecoq. Nous savons trop ce que signifient des « mesures indemnitaires ». Pourquoi ne pas parler des traitements de base, plutôt que de promettre des primes pour compenser telles ou telles difficultés ? C'est cela aussi, le problème de la pénitentiaire : la grille salariale n'est pas la plus attractive de la fonction publique, dont les emplois ne sont déjà pas les mieux rémunérés du pays.

C'est aussi le sens de cet amendement : que la question des traitements constitue le sixième volet de votre projet de discussion avec les organisations syndicales à propos de l'attractivité. S'agissant d'un métier aussi difficile, il convient de commencer avec un bon salaire et que ce ne soit pas seulement à coups de primes que l'on reconnaisse la difficulté de ce métier car tout le monde sait que les primes ne sont pas prises en compte pour le calcul de la retraite. Il faut que l'on puisse faire de vraies carrières dans ce métier.

Mme la présidente. La parole est à Mme Sonia Krimi.

Mme Sonia Krimi. Je suis d'accord avec M. Lecoq sur le fond mais je ne suis pas d'accord sur la forme.

Depuis l'amendement de Mme Ménard, on assiste à une succession d'amendements qui n'ont rien à voir avec un PLF. On se contente de déplorer la situation de la pénitentiaire, le manque d'effectifs et à prononcer des discours qui me semblent très utopiques.

Ni moi ni l'ensemble des députés En Marche ne voterons en faveur de ces demandes successives de rapports d'information qui ne servent parfois qu'à caler des armoires. J'invite tous les dépositaires de ces amendements à regarder ce qui se fait et ce qui se fera, notamment dans le cadre du prochain projet de loi de programmation, et à faire confiance à notre ministre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

M. Jean-Paul Lecoq. Ah ! J'aimerais bien !

M. Stéphane Peu. Il ne resterait pas grand-chose de notre mission de contrôle !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 186.

(*Il est procédé au scrutin.*)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	52
Nombre de suffrages exprimés	52
Majorité absolue	27
Pour l'adoption	6
contre	46

(*L'amendement n° 186 n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n° 185.

Mme Danièle Obono. Il semble qu'un petit rappel soit nécessaire. L'exercice auquel nous nous livrons ce soir fait partie du débat budgétaire puisque l'article 34 de la LOLF permet au Parlement de demander au Gouvernement des rapports sur un certain nombre de sujets ayant trait au budget.

M. Michel Larive. Très bien !

Mme Danièle Obono. Si nous sommes amenés à demander ces rapports, c'est parce que l'article 40 de la Constitution nous enlève toute possibilité de faire des propositions plus concrètes.

Il me semble en outre que le rôle du Parlement est de contrôler l'action du Gouvernement et de s'assurer de la bonne application des lois. Je pense donc que nous sommes tout à fait dans notre rôle dans ce débat budgétaire extrêmement sérieux.

Et c'est encore une question extrêmement sérieuse que celle des conseillers d'insertion et de probation et de l'impact sur les finances publiques de la nécessité de recruter des conseillers et conseillères. Vous le savez, les missions des services d'insertion et de probation s'articulent autour de trois axes essentiels : l'insertion des personnes condamnées, l'aide à la décision judiciaire dans un souci d'individualisation des peines et le suivi et le contrôle des obligations imposées par les magistrats.

La continuité du suivi entre la détention et ce qu'on appelle le « milieu ouvert » est un des enjeux majeurs de la lutte contre la récidive. Ce lien entre le « dedans » et le « dehors » doit être au cœur de la politique de sécurité menée par le Gouvernement.

Or, la réalisation de cette mission est compromise par la réalité de la charge de travail – démentielle – des agents d'insertion et de probation. Pour mémoire, il n'est pas rare

qu'un agent doit suivre à lui seul plus de 140 personnes. Vous conviendrez bien qu'en l'état, il n'est pas possible de parler d'un véritable travail d'accompagnement.

Cela conduit également nombre d'agents à se détourner de ces métiers, pourtant essentiels pour notre démocratie en ce qu'ils assurent la réhabilitation sociale et humaine des personnes indispensables à une réussite du projet pénitentiaire.

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

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Vous le savez, la commission ne s'est pas prononcée sur cet amendement dont nous discutons donc maintenant dans l'hémicycle.

Nous savons qu'une loi de programmation pluriannuelle nous sera présentée dans les prochains mois. Ce sera l'occasion de bénéficier d'une étude d'impact comprenant un certain nombre d'indicateurs parmi lesquels, c'est l'évidence, ceux de ce type.

Là encore, ma proposition est très simple : nous savons que cette loi sera présentée, que le débat aura lieu, que les informations nous seront communiquées. Votre demande est donc d'ores et déjà satisfaite. Je vous propose de retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai à titre personnel un avis défavorable à son adoption.

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

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

Madame la députée, je rappelle ici pour votre information l'importance que j'attache aux travaux conduits par les personnels d'insertion et de probation – j'ai eu l'occasion de m'exprimer à ce propos.

Sachez également que nous travaillons avec ces personnels pour redéfinir le référentiel de leurs interventions. Un premier travail sera soumis à un dialogue approfondi avec eux le 7 novembre prochain et il se poursuivra ensuite. Nous engageons donc de manière collective un véritable chantier.

Par ailleurs, la loi de programmation prévoira de nouvelles créations d'emplois.

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

M. Jean-Paul Lecoq. Nous arrivons au terme des débats et je tiens à souligner que la véritable opposition démocratique est encore présente, elle, dans l'hémicycle. Celle qui en revanche occupe l'ensemble des places, y compris bientôt celles des vice-présidences, en est quasiment absente – si l'on excepte le rapporteur spécial –, ce qui est un peu regrettable sur un sujet aussi important que la justice.

Madame la ministre, qui dit loi de programmation dit échelonnement dans le temps, or, ce soir, nous avons montré les uns et les autres combien il est urgent d'agir. Une loi de programmation peut contenir énormément de dispositifs la première année, puis, les choses étant compliquées à réaliser, finir par s'étioler – ce que l'on peut d'ailleurs comprendre. Comment l'envisagez-vous ?

(L'amendement n° 185 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Hugues Ratenon, pour soutenir l'amendement n° 184.

M. Jean-Hugues Ratenon. Sans doute avez-vous pris connaissance de l'exposé des motifs de cet amendement, mes chers collègues.

Je suis arrivé ce matin à l'Assemblée nationale après dix heures de vol. À La Réunion, il est actuellement trois heures du matin. Vous comprendrez que ce n'est pas une sinécure de venir ici, fatigué, pour jouer son rôle d'opposant : nous le faisons, avec mes collègues, parce que nous avons été élus par la population pour cela. Il n'est pas utopique de jouer son rôle de défenseur de l'intérêt de la population française ! Il n'est jamais utopique de défendre ceux qui souffrent, ceux qui demandent de meilleures conditions de travail ! Il n'est jamais utopique de défendre les plus pauvres et les plus défavorisés d'entre nous bien que vous n'apparteniez pas à ce monde ! (*Protestations sur les bancs du groupe REM.*) Il n'est jamais utopique d'accomplir le travail pour lequel on a été élu, mes chers amis ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

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

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, là encore, je propose à notre collègue de retirer son amendement sinon, à titre personnel, j'émettrai un avis défavorable à son adoption.

(L'amendement n° 184, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Larive, pour soutenir l'amendement n° 183 rectifié.

M. Michel Larive. Lequel jouera son rôle de député de l'opposition.

Cet amendement vise à ce qu'un rapport d'information soit publié présentant la gestion budgétaire pour chaque mesure d'aménagement de peine et d'alternative à l'incarcération.

Le Gouvernement prétend mener une politique de développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération en arguant d'une augmentation du budget de la mission « Justice » mais celui qui nous est présenté est en fait en baisse s'agissant des aménagements de peine, politique pourtant la plus efficace pour lutter contre la récidive, donc pour assurer la sécurité de nos concitoyens. Preuve en est la baisse du budget relatif aux placements à l'extérieur de 35 % entre les PLF pour 2017 et 2018.

Plus globalement, ce budget ne permet pas au Parlement de contrôler budgétairement l'action du Gouvernement en faveur de cette politique : aucun élément d'ensemble sur les mesures d'aménagement de peine, rien sur les mesures d'alternative à l'incarcération comme le travail d'intérêt général – le TIG –, et que dire de la libération sous contrainte ?

Il faut sortir des discours d'apparat qui donnent une bonne conscience aux dirigeants que nous sommes pour assumer concrètement la réalité des insuffisances de la politique actuelle de développement des aménagements de peine.

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

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Mon cher collègue, cet amendement n'a pas été discuté en commission. Par ailleurs, la ministre s'est exprimée voilà quelques instants et a indiqué que nous débattons dans quelques mois d'une loi de programmation pluriannuelle sur la justice mais aussi de la

politique pénale. Dès lors, les éléments que vous mentionnez seront évidemment sur la table et étayés par une étude d'impact. Vous proposez d'adopter maintenant un amendement visant à les produire; peut-être est-ce faute de faire confiance au Gouvernement, ce que je comprends fort bien, étant comme vous dans l'opposition. Il n'en reste pas moins qu'à un moment donné, il n'est pas nécessaire de faire preuve d'une défiance systématique à l'endroit de nos institutions – dont nous connaissons le fonctionnement – y compris lorsque l'on fait partie de l'opposition! Tel est l'avis du rapporteur spécial! (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Si vous le permettez, madame la présidente, et comme nous discutons du dernier amendement présenté ce soir, je souhaite répondre à M. le député Larive, dont les observations sur la gestion budgétaire des mesures d'aménagement de peine et d'alternative à la détention sont me semble-t-il tout à fait satisfaites, ce pourquoi je ne suis pas favorable à l'adoption de son amendement.

Si, avec 17 millions d'euros, le budget consacré au développement du bracelet électronique a en effet un peu baissé, c'est parce que – j'ai eu l'occasion de le dire en commission élargie – nous avons changé de marché et que nous avons gagné ainsi quelques centaines de milliers d'euros.

Par ailleurs, les dispositions sur le bracelet électronique permettent tout de même de placer sous surveillance 11 000 personnes, ce qui me semble satisfaisant.

Ce sont 7 millions qui sont consacrés au placement extérieur, somme tout à fait adaptée au nombre de mesures prononcées actuellement même si nous devons sans doute faire évoluer les choses.

Enfin, puisque j'ai la parole, j'en profite pour répondre à M. le député Lecoq quant à la poursuite de l'effort financier – si j'ai bien compris le sens de sa question. J'ai eu l'occasion de le dire: l'augmentation sera de 3,9 % en 2018, 4,3 % en 2019 et 5,1 % en 2020. J'espère qu'ainsi, monsieur le député Lecoq, vous serez satisfait. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Sonia Krimi.

Mme Sonia Krimi. Je vais quant à moi jouer mon rôle de députée de la majorité. Moi aussi j'ai pris le train ce matin, à six heures, et ce fut très long. Moi aussi, comme vous tous, j'ai assisté à de nombreux débats en commission, en réunions de groupe. Moi aussi je l'ai fait, mes chers amis.

De plus, je ne mets absolument pas en cause votre rôle de députés de l'opposition – dont je salue d'ailleurs la présence ce soir, qui contraste avec l'absence totale des députés qui siègent en face de moi –, mais bien plutôt la façon dont vous décrivez les députés de la majorité. En gros, nous sommes les méchants, nous n'avons rien compris, nous sommes contre tout et vous, vous êtes les grands humanistes! Les Français ont quant à eux très bien compris ce qu'il en est: nous sommes 313 et vous, 17! Voilà la réponse la plus parlante que l'on puisse vous apporter ce soir! (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

M. Jean-Paul Lecoq. Méfiez-vous de l'hégémonie!

(*L'amendement n° 183 rectifié n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Nous avons terminé l'examen de la mission « Justice ».

2

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

Mme la présidente. Prochaine séance, le jeudi 2 novembre, à neuf heures trente:

Suite de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2018: examen des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »; examen des crédits du compte spécial « Développement agricole et rural ».

La séance est levée.

(*La séance est levée, le mercredi 1^{er} novembre, à zéro heure dix.*)

La Directrice du service du compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale

CATHERINE JOLY