

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

70^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du lundi 19 novembre 2018

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



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

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE MME ANNIE GENEVARD

1. Programmation 2018-2022 et réforme de la justice – Renforcement de l'organisation des juridictions (p. 12271)

DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE (*suite*) (p. 12271)

M. Jean Terlier
M. Jean-Louis Masson
M. Erwan Balanant
Mme Cécile Untermaier
M. Michel Zumkeller
M. Ugo Bernalicis
M. Stéphane Peu
M. Jean-Michel Clément
M. Stéphane Mazars
M. Pierre Morel-À-L'Huissier
Mme Marine Le Pen
Mme Caroline Abadie
Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice

Rappel au règlement (p. 12288)

M. Ugo Bernalicis

Mme la présidente

DISCUSSION DES ARTICLES (*Projet de loi*) (p. 12289)

Article 1^{er} et rapport annexé (p. 12289)

M. Dino Cinieri
M. Maxime Minot
M. Ludovic Pajot
M. Sébastien Chenu
M. Arnaud Viala
Mme Naïma Moutchou
M. Ugo Bernalicis
Mme Danièle Obono
M. Raphaël Schellenberger
M. Sébastien Jumel
Amendement n° 1029

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

Amendements n^{os} 490, 489, 836, 625

Amendements n^{os} 616, 1499, 23, 1070, 57, 68, 758

2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 12302)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE MME ANNIE GENEVARD

vice-présidente

Mme la présidente. La séance est ouverte.

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

1

PROGRAMMATION 2018-2022 ET RÉFORME DE LA JUSTICE – RENFORCEMENT DE L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS

Suite de la discussion d'un projet de loi et d'un projet de loi organique adoptés par le Sénat

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (n^{os} 1350, 1397) et du projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (n^{os} 1350, 1397).

DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE *(suite)*

Mme la présidente. Cet après-midi, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

La parole est à M. Jean Terlier.

M. Jean Terlier. Rétablir la confiance de nos concitoyens dans notre justice, tel est le fil rouge du projet de loi dont nous allons débattre cette semaine.

Madame la garde des sceaux, je veux qu'il soit rappelé ici que vous avez préféré une réforme construite à partir des recommandations des acteurs du terrain et sur la base des conclusions des chantiers de la justice, plutôt qu'une réforme faisant la part belle à des intérêts singuliers. Vous avez voulu une réforme fondée sur la concertation et faite dans l'intérêt du justiciable. Je tenais également à souligner votre persévérance et votre volonté, car vous n'avez pas cessé de discuter et de rencontrer les acteurs, alors même que votre projet, comme toutes les réformes, du reste, suscitait les réactions des uns et les critiques des autres.

Ce projet de loi, notamment dans son volet civil, parce qu'il dote la justice des moyens nécessaires pour investir, moderniser et clarifier, et parce qu'il replace le justiciable au cœur du système, rassure. Il rassure, d'abord, par les moyens qui sont engagés. En effet, même si une réforme ne se résume pas à des chiffres, la vôtre s'accompagne d'une progression de près de 25 % des moyens de la justice, de la

création de 6 500 emplois à l'horizon 2022 et d'un investissement de plus de 500 millions d'euros dans la numérisation de la justice.

Il rassure, ensuite, parce que les objectifs de simplification, de proximité et d'efficacité annoncés sont atteints. Avec votre projet, tous nos concitoyens, où qu'ils soient sur le territoire national, et quelles que soient leurs capacités, ont accès au droit. Le sentiment de justice n'existe que si la justice est connectée à la réalité, que si elle s'en approche au plus près. Or, aujourd'hui, on se contente trop souvent, dans la pratique, d'échanges écrits qui ne rendent qu'imparfaitement compte du cœur d'une situation et de procédures administratives complexes, qui laissent peu de temps aux parties pour s'exprimer devant des magistrats acculés.

Si, pour certains, le recours obligatoire à la médiation n'est pas la justice, il n'est pas non plus pour nous une forme de déjudiciarisation, mais bel et bien un temps privilégié pour se rencontrer, s'écouter et tenter une conciliation. L'élargissement aux litiges de proximité, aux petits litiges et aux conflits de voisinage de la tentative préalable de résolution amiable rend enfin la justice lisible et accessible à ceux et à celles qui hésitaient jusqu'ici à y avoir recours, parce que les procédures sont incompréhensibles, multiples, chronophages et onéreuses.

Nous pensons que tous les différends n'ont pas vocation à se judiciariser. Pourquoi s'obstiner à saisir le juge quand les parties sont susceptibles de parvenir à un accord? Ne risque-t-on pas de tendre des relations qui gagneraient au contraire à être apaisées? Prenons l'exemple du divorce: cet acte, souvent très douloureux, exacerbe déjà suffisamment les tensions, les rivalités et les traumatismes pour que l'on n'ajoute pas des procédures inadaptées et conflictuelles qui, chacun en conviendra, préjudicent à tous.

Certains nous disent que le recours à des procédures dématérialisées inquiète les Français. En réalité, les justiciables veulent aujourd'hui saisir, communiquer et suivre leur justice, comme ils peuvent déjà le faire avec la plupart des services publics. La justice du XXI^e siècle ne peut rester à la marge des novations de la société, alors même qu'elle en couvre tous les aspects.

Non, le justiciable ne sera pas esseulé devant son écran, à attendre la résolution de son litige par un traitement algorithmique. Oui, le projet donne les gages d'un guichet d'accueil physique dans chaque lieu de justice et de l'exercice d'un recours par des voies traditionnelles. Oui, la réforme est opportune, puisqu'elle supprime des formalités inutiles et réduit le temps perdu à déterminer les compétences et la bonne saisine.

Le projet de loi assume, enfin, de recentrer les juridictions sur leurs missions essentielles, qui sont de trancher les litiges et de protéger les droits et les libertés. Toutes les implantations actuelles seront maintenues. Mais une justice efficace, ce sont aussi des juridictions spécialisées. La fusion administrative des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance au sein du tribunal judiciaire, sans disparition

des juges d'instance, garantit le maintien d'un juge de la proximité. Ce juge du quotidien se consacrera aux contentieux qui touchent, au plus près de leur vie, nos concitoyens les plus vulnérables.

Ainsi, madame la ministre, si certains voient dans votre réforme un risque de privatisation de la justice civile, nous préférons, quant à nous, y saluer les fondements du rétablissement du trait d'union entre liberté et sécurité. Avec ce projet, notre justice peut désormais se recentrer sur ses missions fondamentales : tenter de concilier, d'abord ; compromettre, ensuite ; et, à défaut, trancher.

En conclusion, permettez-moi, madame la ministre, de vous interpeller en ma qualité de président de la mission sur la justice des mineurs. Le projet de loi n'ignore pas cette question, puisqu'il prévoit la création de vingt centres éducatifs fermés et l'expérimentation d'une nouvelle mesure d'accueil de jour. Ces propositions sont très positives, mais la justice pénale des mineurs, et notamment l'ordonnance de 1945, doivent sans doute être abordées plus globalement, au prix d'un travail plus approfondi. Je sais que vous y êtes attachée personnellement, vous l'avez rappelé, mais nous souhaiterions que le Gouvernement nous assure que la refonte de l'ordonnance de 1945 interviendra dans les meilleurs délais, car nous savons que le calendrier parlementaire est déjà bien rempli. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Madame la ministre, ne vous fâchez pas, mais le ton de mon intervention sera un peu différent de celui de mon collègue et ami Jean Terrier.

Depuis des décennies, maintenant, la justice française manque de moyens, avec des tribunaux engorgés et des prisons surpeuplées. À la longue, cela a provoqué une rupture de confiance des Français envers leurs juges. Au fond, les attentes de nos concitoyens sont assez simples. Ils attendent que le droit soit dit rapidement, quand ils vivent un conflit. S'ils sont victimes d'une infraction pénale, ils espèrent que les sanctions seront rapides, à défaut d'être immédiates, et que les peines prononcées seront effectives. C'est parce que vous aviez conscience du fait que votre ministère ne répondait pas à cette attente que vous nous avez annoncé il y a un an, madame la ministre, votre volonté de réformer et de moderniser la justice de notre pays.

Après la phase de concertation, à travers les chantiers de la justice, la chancellerie a élaboré, sous votre autorité, les textes que vous nous présentez aujourd'hui. Vous nous promettez de construire « une justice plus lisible, plus accessible, plus simple et plus efficace ». Ces propos, vous les martelez depuis des mois. Je vais donc tenter, au nom de mon groupe, d'évaluer la portée de cette réforme, en commençant par ce qui est central dans toute réforme, à savoir les moyens financiers qu'on lui consacre.

Certes, madame la garde des sceaux, votre budget va progresser de 1,6 milliard d'euros d'ici 2022, dans le cadre d'une loi de programmation des moyens de la justice. Toutefois, cette augmentation ne suffira pas à combler le retard pris depuis tant d'années. Nous considérons que cet effort n'est pas à la hauteur des besoins et des enjeux et le Sénat, dans sa grande sagesse, vous l'a déjà dit.

Arrêtons-nous un instant sur les chiffres. Le budget de la justice a été abondé de 260 millions d'euros en 2018, et 300 millions sont prévus pour 2019, soit 560 millions d'euros en deux ans. On pourrait s'en réjouir, mais je vous invite à mettre ces chiffres en perspective avec la trajectoire

des prélèvements obligatoires qui, durant la même période, croissent de 42 milliards d'euros. Vous constaterez que votre budget, celui de l'une des principales missions régaliennes, ne représente que 0,013 % de cette somme. Pour que les choses soient bien claires, sur les deux années 2018 et 2019, le budget de la justice ne pèse guère plus de 0,01 % de l'effort fiscal supplémentaire que vous avez demandé aux Français.

J'en viens aux réformes elles-mêmes.

S'agissant des services pénitentiaires, la surpopulation carcérale est un fléau, dont on ne se défait pas. Il y aurait beaucoup à dire sur ce sujet... Je résumerai la situation en rappelant que cette surpopulation altère les conditions de réinsertion des détenus et qu'elle pèse sur les conditions de travail des personnels pénitentiaires. Alors que le candidat Macron s'était engagé à créer 15 000 places au cours du quinquennat, le texte n'en prévoit que 7 000 d'ici 2022. Dois-je préciser que le plan de construction des établissements, au moment où nous parlons, n'est pas finalisé ? Si l'on intègre le délai nécessaire à son aboutissement, celui des procédures administratives et des constructions elles-mêmes, on voit bien que cet objectif de 7 000 places en 2022 est inatteignable.

S'agissant de la réorganisation de la justice civile, le projet de loi prévoit la fusion administrative du tribunal d'instance et du tribunal de grande instance pour en faire un tribunal judiciaire. Vous n'avez cessé de répéter, madame la ministre, que cette fusion n'entraînerait pas de fermeture de tribunaux. Mais, dans ce cas, à quoi sert cette réforme ?

Vous le savez, nous avons deux craintes ; d'une part, celle de voir nombre de petits contentieux passer à la trappe, noyés au sein des tribunaux judiciaires ; d'autre part, celle de constater que cette fusion n'est qu'une étape, la prochaine étant la suppression de tout ou partie des 300 tribunaux de proximité. Vous allez encore nous certifier que vous n'en avez pas l'intention et je crois en votre bonne foi, mais ouvrez les yeux, madame la ministre : il y a, sur ce sujet, un déterminisme qui nous échappe.

Sur la procédure civile, nous avons plusieurs observations à vous faire. Avec la numérisation, la saisine se fera obligatoirement en ligne : ce sera donc la fin de l'accès normal du justiciable à son juge. De plus, comment une décision de justice rendue par le numérique, c'est-à-dire une décision déshumanisée, pourra-t-elle être vraiment équitable ? Nous avons le sentiment que la numérisation éloigne les citoyens d'une justice véritablement humaine.

Notre groupe s'étonne par ailleurs que vous proposiez, avec la médiation préalable, une forme de privatisation de la justice. En effet, ce sont des sociétés privées qui interviendront au stade de la médiation. Or nous ne sommes pas sûrs que, dans ces conditions, les plus fragiles des justiciables seront défendus avec équité.

L'article 4 de la loi ordinaire étend le périmètre des contentieux pour lesquels la représentation par un avocat est obligatoire, en y intégrant les contentieux techniques, les contentieux relatifs aux baux ruraux et aux expropriations, et les contentieux douaniers. Cette obligation nous semble être une mauvaise conséquence de la fusion des TI avec les TGI, et elle aura des implications en matière d'aide juridictionnelle.

Concernant le divorce, le projet de loi prévoit la suppression de l'audience de conciliation dans la procédure de divorce contentieux. Comme nous l'avons dit en commission

des lois, nous pensons que cela peut favoriser une logique d'affrontement entre les parties et, partant, entraîner une augmentation du nombre de divorces pour faute.

Sur la procédure pénale, nous sommes favorables aux mesures susceptibles de favoriser le travail des enquêteurs, à savoir : simplifier et étendre l'enquête de flagrant délit ; simplifier les procédures de dépistage des conducteurs en matière d'alcoolémie ou d'usage de stupéfiants ; étendre les pouvoirs des agents de police judiciaire ; introduire l'habilitation unique d'officier de police judiciaire ; ou encore, simplifier les réquisitions en matière d'enquête préliminaire.

La création d'un parquet national antiterroriste nous semble nécessaire, compte tenu de la réalité des risques dans ce domaine.

Sur les peines, nous avons plusieurs propositions.

Premièrement, le périmètre d'application de l'amende forfaitaire pourra être étendu à d'autres délits. Deuxièmement, il appartient à la juridiction de jugement de décider s'il y aura ou non aménagement de peine. Troisièmement, la juridiction de jugement doit avoir le libre choix entre une exécution immédiate de la peine prononcée, un aménagement ab initio par elle-même, un mandat d'arrêt différé ou un renvoi devant le juge d'application des peines, afin de mieux préciser les modalités d'un éventuel aménagement. Quatrièmement, la peine de détention à domicile sous surveillance électronique doit être écartée en raison de la confusion qu'elle entraîne avec le placement sous surveillance électronique. Cinquièmement, le caractère automatique de la libération sous contrainte aux deux tiers de la peine est inopportun.

J'en viens à la numérisation en matière pénale. Dans le cas particulier des crimes ou délits commis contre les personnes, la numérisation de la procédure nous semble inappropriée. D'une part, du point de vue simplement humain, comment penser qu'une personne ayant vécu un tel traumatisme puisse s'asseoir tranquillement devant son ordinateur et rédiger sa plainte en ligne ?

D'autre part, du point de vue de l'efficacité de l'enquête, il est nécessaire d'entendre immédiatement le plaignant et de se transporter, parfois rapidement, sur les lieux pour y faire des constatations, y prélever des indices, entendre les témoins, appréhender et auditionner l'auteur ou les auteurs présumés. Si la numérisation peut se concevoir dans certaines situations, elle ne nous paraît pas du tout adaptée dans le cas de crimes et délits commis contre les personnes.

Le projet de loi prévoit d'expérimenter, dans certains départements, un tribunal criminel, composé de cinq magistrats professionnels, pour juger des crimes passibles de quinze à vingt ans de réclusion. Sur ce sujet, la motivation réelle est de faire des économies et d'aller plus vite dans la gestion des dossiers. En cour d'assises, on repart à zéro, car les jurés ne connaissent pas le fond de l'affaire. Ce qui se passe à l'audience est pourtant essentiel, car on ne s'y contente pas de ce qui a été fait pendant l'instruction : cela prend du temps, mais c'est un temps nécessaire. Cette proposition est un camouflet à l'égard d'un des plus beaux acquis de la Révolution française. Ce n'est ni plus ni moins que la correctionnalisation des crimes passibles de quinze à vingt ans de réclusion.

Je souhaiterais soulever le sujet de l'indépendance des magistrats, absent de votre projet de loi organique, alors que celle-ci sous-tend la confiance de nos concitoyens à l'égard de la justice, qu'il convient de rétablir. Vous m'avez indiqué, en commission des lois, que cette question serait

traitée ultérieurement, mais il ne me paraît pas inutile d'en débattre dans le cadre de ce texte. Ce principe d'indépendance des magistrats est souvent examiné sous le prisme de leur éventuelle distance avec l'exécutif, mais je crois que le risque d'influence doit être entendu de façon plus large. Pour garantir une totale indépendance des magistrats, nous pourrions réfléchir à des règles d'inéligibilité plus strictes – y compris, pendant une durée restant à déterminer, pour ceux qui ont après quitté la profession –, et au principe de non-appartenance à un parti politique, une organisation syndicale voire une association philosophique ou religieuse.

En définitive, nous estimons que les mesures diverses de simplification, en matière civile ou pénale, vont dans le bon sens. En revanche, nous considérons que le budget consacré n'est pas à la hauteur des objectifs et des enjeux. L'objectif de créer 7 000 places de prison d'ici à 2022 est à la fois très insuffisant et inatteignable. La fusion des TI et des TGI, et la numérisation des procédures éloignent le citoyen d'une justice humaine ; la dématérialisation des plaintes est inadaptée en matière pénale pour nombre de crimes et de délits.

En conséquence, je suis au regret de vous dire que Les Républicains sont enclins à voter contre ce texte. J'ai parlé dix minutes et une seconde, je vous remercie de votre attention.

Mme la présidente. Bravo, monsieur le député ! Vous avez respecté votre temps de parole comme M. Terrier avant vous.

M. Sébastien Jumel. Ils ont peur de vous, madame la présidente !

Mme la présidente. Monsieur Jumel, vous me prêtez trop de pouvoir.

La parole est à M. Erwan Balanant.

M. Erwan Balanant. Le projet de loi de réforme de la justice, dont nous sommes saisis aujourd'hui, est indéniablement l'un des textes majeurs dont nous débattons au cours de la législature. Il nous donne l'occasion de repenser substantiellement le sens et le fonctionnement de la justice en France.

Selon les mots du juriste Hans Kelsen, « L'expérience de l'injustice s'impose clairement à notre conscience, mais la justice reste difficile, sinon impossible, à cerner et à définir. »

M. Sébastien Jumel. Quelle culture !

M. Erwan Balanant. Pourtant, la justice est au cœur de notre contrat social et démocratique. Articulée autour de deux fonctions, elle est, d'une part, garante des valeurs fondamentales de notre société, notamment les libertés individuelles – elle permet ainsi, pour reprendre la formule d'Aristote, de « donner à chacun son dû » : chaque citoyen peut réclamer son dû, son droit, devant un juge investi de l'autorité d'appliquer la loi –, et a, d'autre part, pour objectif de préserver la paix sociale. Cette dernière fonction s'exprime notamment par la dimension cathartique du procès et par la finalité réparatrice de la décision judiciaire.

La justice étant essentielle à notre démocratie, il convient de lui donner les meilleurs moyens de fonctionnement et de la rendre accessible à tous les citoyens. Or, depuis de nombreuses années, notre appareil judiciaire se heurte à de sérieuses carences : juridictions sous-dotées et encombrées, vacances de postes, délais de traitement excessifs, surpopulation carcérale, personnels pénitentiaires sollicités à l'excès, la liste est, hélas, encore longue. Entre 1959 et 2017, la Cour européenne des droits de l'Homme a ainsi condamné la France à deux cent soixante-douze reprises, sur le seul fondement de la violation du droit à un procès équitable.

M. Sébastien Jumel. Et cela va continuer !

M. Erwan Balanant. À titre comparatif, vingt-quatre condamnations ont été prononcées contre l'Allemagne et une seule contre le Danemark.

Ces défaillances tiennent, en grande partie, à l'insuffisance des crédits alloués à la justice. En 2016, le budget public accordé au système judiciaire par habitant n'atteignait pas 66 euros, alors qu'il représentait 122 et 157 euros chez nos voisins allemands et luxembourgeois. Mais comparaison n'est pas complètement raison, et la question budgétaire ne saurait être la seule cause des dysfonctionnements de notre appareil judiciaire, ni la seule réponse. Face à ces constats, vous avez souhaité, madame la ministre, lancer une réforme sur la base de la consultation et des réflexions menées dans les cinq chantiers de la justice que vous avez conduits.

Le Groupe MODEM et apparentés salue ce travail de concertation, ainsi que l'augmentation du budget de la justice, prévue par le projet de loi, de manière continue et pendant toute la durée du quinquennat. Cette progression témoigne enfin d'un effort budgétaire ambitieux et inédit. Elle permettra une programmation sereine et pertinente des investissements à réaliser. Cette courbe budgétaire, qui conduira à une augmentation de 24 % du budget en 2022, s'accompagnera d'un renforcement important des moyens humains de notre justice.

Certains estimeront cet effort insuffisant...

M. Sébastien Jumel. Oui, nous !

M. Erwan Balanant... et ils n'auront pas complètement tort, mais la majorité s'astreint à une discipline budgétaire que nous assumons, et la réforme de la justice proposée dans ce texte va au-delà de la question budgétaire.

Ces ressources supplémentaires permettront de déployer les chantiers suivants : l'amélioration des conditions de travail des personnels, grâce, notamment, à une diminution des vacances de postes et à une meilleure reconnaissance professionnelle ; un grand plan de numérisation de la justice, qui permettra des gains effectifs de temps, mais aussi une proximité accrue pour le justiciable ; la construction de 7 000 places de prison d'ici à 2022 et l'amélioration de l'entretien du parc existant.

Nous l'avons dit et répété durant les travaux que la commission des lois, sous l'impulsion de sa présidente Yaël Braun-Pivet, a menés sur la question de la prison : celle-ci n'est pas et ne doit pas être la seule réponse à une condamnation. Et si nous croyons que la prison n'est pas et ne doit pas être la seule façon de punir, il s'avère cependant nécessaire de profondément améliorer les conditions de détention dans notre pays : par dignité et humanité pour les prisonniers, mais également pour les personnels pénitentiaires. Les alternatives à la détention seront développées et l'accompagnement des personnes placées sous main de justice amélioré, par un développement de l'insertion et de la probation, en vue de lutter contre la récidive, véritable double peine pour la société.

Le Groupe MODEM et apparentés se félicite de l'idée structurante du projet de loi de rendre la justice plus proche, plus lisible et plus rapide – je pense en particulier aux mesures permettant aux juges de recentrer leur office. Le développement des modes de règlement alternatifs des différends, la simplification des procédures et le recours accru à la dématérialisation donneront à tous les acteurs de la chaîne judiciaire les moyens d'optimiser leur travail. Les justiciables

seront alors mieux informés et reliés aux juridictions. Ils pourront constater une accélération du traitement de leurs demandes.

En outre, le projet de loi est porteur d'une véritable innovation, celle d'une nouvelle échelle des sanctions pénales. Les formations de jugement seront ainsi en mesure de condamner à des travaux d'intérêt général de manière indépendante de toute autre sanction. Elles pourront également aménager directement certaines peines d'emprisonnement fermes. Ces mesures permettront, nous l'espérons, d'instaurer de véritables sanctions personnalisées et alternatives à la prison, et constitueront une avancée majeure en matière d'individualisation des peines.

Au 1^{er} janvier 2018, le taux d'occupation des prisons était de 115 % : nous ne pouvons pas nous satisfaire de ce chiffre, d'autant que la situation est alarmante dans les maisons d'arrêt. En effet, en juillet 2018, ce sont 1 667 personnes qui dormaient sur un matelas au sol dans nos prisons, et, bien souvent, trois ou quatre détenus occupent des cellules de 9 mètres carrés. En 2009, Rachida Dati dénonçait déjà une situation alarmante dans nos prisons ; en présentant son projet de loi pénitentiaire, elle se refusait à masquer « la réalité de notre situation pénitentiaire : une forte surpopulation carcérale, des établissements vétustes, des actes de violence commis en détention. » C'était il y a bientôt dix ans, et la situation n'a pas changé, ou plutôt elle ne s'est pas améliorée. Nos prisons sont toujours pleines et vétustes, il y règne un climat d'insécurité, et les détenus en ressortent bien souvent plus délinquants que lorsqu'ils y sont entrés. Le Gouvernement a mis en place un suivi des publics détenus radicalisés, mais la prison reste, pour la plupart, un lieu toxique.

Face à ce constat, nous devons utiliser les moyens alternatifs à l'enfermement, pour punir tout en réinsérant. Comme sur de nombreux autres sujets, la majorité n'est pas responsable de cette situation alarmante, mais en hérite. Nous ne devons pas fuir devant ces difficultés et nous avons le devoir de nous saisir de ces sujets : nous le devons aux personnes incarcérées, nous le devons aux personnels de l'administration pénitentiaire et nous le devons à tous les citoyens.

Avant de finir, je souhaiterais revenir sur les points de désaccord, ou plutôt de vigilance, que nous avons sur le projet.

Le groupe MODEM et apparentés a en effet souhaité vous présenter des propositions, afin d'améliorer certains aspects de ce texte. Je tiens ici à souligner deux points.

Le premier concerne l'article 6 donnant aux directeurs des caisses d'allocation familiales, pour une expérimentation, la possibilité de réviser la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants. Cette mesure nous semble devoir être davantage précisée et encadrée, et les amendements votés par le Sénat nous indiquent des pistes à explorer. Il nous semble primordial, a minima, que les recours susceptibles d'être exercés contre les décisions des directeurs de CAF soient suspensifs.

Le second point de vigilance est le recours à la vidéo-audience, que vous appelez vidéoconférence. Nous y sommes opposés, car la justice doit rester incarnée et humaine. Supprimer la proximité physique entre le juge et le prévenu, même pour les prolongations de détention provisoire, n'est pas une solution apte à remédier au manque de moyens et à la difficulté réelle de déplacer un détenu.

M. Sébastien Jumel. C'est pourtant ce qu'il va se passer !

Mme Elsa Faucillon. Eh oui !

M. Erwan Balanant. Le recours à la vidéoconférence doit rester l'exception, et on ne peut, sauf circonstances exceptionnelles déjà prévues par le droit, s'affranchir de l'accord de la personne concernée.

Ainsi, vous l'aurez compris, hormis ces quelques réserves, dont nous débattons dans les jours qui viennent, le groupe MODEM soutient pleinement ce texte, qui préfigure ce que sera la justice des années à venir. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et LaREM.*)

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

Mme Cécile Untermaier. Ces textes sont très controversés. Ils suscitent de sérieuses inquiétudes, exprimées par les magistrats, qui demandent des moyens humains et matériels, et non de nouvelles lois modifiant les procédures, par les avocats, qui n'avancent pas, contrairement à ce que j'entends beaucoup ici, des arguments corporatistes, par les associations, par les acteurs du monde pénitentiaires, qui ne souhaitent que des moyens et plus d'indépendance dans leur gestion, et par les justiciables. Ces inquiétudes portent sur les trois textes, y compris la loi de programmation budgétaire, jugée mal conçue dans ses priorités et insuffisante, notamment par le Sénat, qui défend une hausse non de 1,3 milliard d'euros, mais de 1,9 milliard. Je considère que le Gouvernement consent un effort important, que je tiens à saluer, nonobstant les observations très pertinentes de notre collègue Masson.

Sur la méthode, les chantiers de la justice, qui ont précédé le texte, comme la conférence de consensus de Christiane Taubira avait devancé la loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, font partie de l'incontournable concertation devant précéder tout projet d'ampleur. J'en salue l'organisation, malgré son caractère précipité, dénoncé par quelques référents des chantiers.

Les parlementaires ont, eux aussi, été soumis à rude épreuve, comme nous l'avons déjà dit : procédure accélérée et examen immédiat en séance publique, avec un délai de dépôt des amendements de trois jours pour un long texte, fortement amendé par le Gouvernement et la majorité en commission des lois.

Enfin – et ce n'est pas la première fois que nous pouvons en faire le reproche –, la partie réglementaire très conséquente et les nombreuses habilitations à agir par ordonnance n'aident pas à prendre l'exacte mesure des effets et de la portée du projet de loi.

Nous partageons les principes fondateurs de ce texte. Le travail législatif mené en 2014 et en 2016 a été reconnu dans les chantiers de la justice. Ce texte ne tourne d'ailleurs pas le dos aux orientations que nous avions prises, en remplaçant le juge au cœur du litige, en voulant rendre lisible et accessible l'action de la justice, et en donnant toute leur ampleur aux SAUJ, les services d'accueil unique du justiciable des TGI.

La réorganisation des juridictions a été amendée : la sauvegarde du statut du juge d'instance et la formation des tribunaux d'instance en chambres détachées – le terme exact restant à trouver – garantissent l'existence d'une porte de proximité pour le contentieux de la protection. Nous veillerons à ce qu'il en soit toujours ainsi.

Quant au développement du règlement amiable des différends, nous n'en contestons pas le principe – nous l'avons nous-mêmes développé à notre manière au cours du quinquennat précédent. S'agissant de la dématérialisation

du règlement des litiges, nous devons en tracer la voie. À terme, elle est une alliée de la proximité et de la rapidité de la décision attendue par le justiciable.

S'agissant enfin du sens et de l'efficacité des peines, il nous semble que sanctionner une infraction – quelle que soit sa gravité – n'est pas une fin en soi. Il faut prévenir la récidive, et pour ce faire mettre un terme aux peines courtes d'emprisonnement et à la détention provisoire massive, lesquelles provoquent un encombrement préoccupant de nos maisons d'arrêt. L'exécution de la réponse pénale doit par ailleurs être rapide.

Si tout cela résonne comme une évidence, tel n'était pas le cas il y a quelque temps encore. Robert Badinter, dans la préface d'un récent ouvrage sur la prison cosigné par notre ancien collègue Dominique Raimbourg, écrivait qu'il « existe désormais en France un consensus national sur les fondements de la justice pénale. » « Les citoyens, ajoute-t-il, ont en majorité conscience que nos prisons devraient être plus humaines, que la surpopulation carcérale devrait être combattue, que le régime des peines devrait favoriser la réinsertion des détenus, que le malheur des victimes doit être une priorité et que la prison pour les mineurs n'est pas une panacée. »

Sur ce sujet, nous pouvons désormais transcender les oppositions de principe et faire progresser un projet intéressant la République tout entière. La contrainte pénale, que nous avons mise en place en 2014, répondait à cette exigence d'intérêt général. Elle a contribué, me semble-t-il, à faire évoluer les mentalités, en dépit de son échec relatif, dû au manque de temps et de moyens dédiés.

Nous sommes d'accord avec vous, madame la garde des sceaux, sur la nécessité de conférer aux peines exécutées hors les murs de la prison le statut attaché à l'incarcération, de fixer une échelle des peines désindexée de l'emprisonnement, d'interdire les courtes peines de prison et de limiter le nombre de détenus provisoires.

S'agissant de la surpopulation carcérale, nous avons toujours considéré qu'il fallait construire davantage de places de prison, non pour emprisonner plus, mais pour atteindre deux objectifs : diversifier les lieux d'emprisonnement et surtout garantir à 80 % des détenus qui le souhaitent un encellulement individuel. L'action conjuguée de peines alternatives à la prison, de la libération sous contrainte et de la construction de nouveaux lieux d'emprisonnement pourrait nous permettre – avec des moyens adaptés – de venir à bout de cette surpopulation carcérale justement condamnée.

Par ailleurs, si nous partageons pour l'essentiel les orientations du texte, leur application – telle qu'elle est prévue dans le texte – appelle des critiques sévères et des appels à la prudence. Nous, députés, devons veiller au maintien, dans les textes que nous votons, de l'égal accès au juge et de l'accès au droit de tout citoyen, où qu'il se trouve sur le territoire national et quelle que soit sa situation sociale.

Nous devons veiller à faire en sorte que la simplification et la dématérialisation des procédures judiciaires ne pèsent pas sur les usagers de la justice. Nous devons prévoir des phases de transition et veiller au « présentiel humain », que vous avez évoqué à juste titre, madame la garde des sceaux. Tirons les enseignements de la dématérialisation ratée des permis de conduire et des cartes grises !

Nous devons aussi organiser, de façon plus lisible et encadrée, les dispositifs de la conciliation, de la médiation et de la procédure participative, qui mettent le justiciable hors

les murs du tribunal tant que le litige n'est pas cristallisé. Une fois satisfait ce préalable – qui selon nous ne doit pas être obligatoire –, une garantie d'accès au juge dans un délai raisonnable devrait être fournie par le texte, en contrepartie de ce premier engagement. Enfin, au cours de la phase préalable à l'intervention du juge, quel rôle joue l'avocat, précieux auxiliaire de justice? Ne doit-il pas y être mieux associé, de façon plus organisée, différenciée et lisible par la loi?

S'agissant du volet pénal, je conteste la généralisation des techniques spéciales d'enquête et l'abaissement de cinq à trois ans du quantum de la peine encourue à partir duquel une enquête préliminaire peut donner lieu à une perquisition au domicile sans l'assentiment de la personne concernée. Les garanties procédurales prévues par le texte me semblent insuffisantes.

Au demeurant, le rapport des référents du chantier de la justice « Amélioration et simplification de la procédure pénale », Jacques Baume et Franck Natali, ne dit pas autre chose. Sa lecture me conforte dans l'exigence visant à renforcer le débat contradictoire au cours de l'enquête, afin de compenser les pouvoirs du parquet. Au surplus, je considère – comme eux – qu'il faut être prudent en matière de réformes renforçant les pouvoirs du ministère public tant que la Constitution ne garantit pas l'indépendance de la nomination des magistrats du parquet.

S'agissant de l'échelle des peines, je redoute que la fixation du quantum de peine permettant de bénéficier d'un aménagement de peine ab initio à un an et non deux aille à l'encontre de l'objectif salubre de lutte contre la surpopulation carcérale. Par ailleurs, ne pas faire de la peine de probation une peine à part entière et conserver son adossement à une peine d'emprisonnement est une occasion manquée de lui donner de l'ampleur.

Enfin, très préoccupant est le hiatus entre la politique pénale envisagée – à laquelle je souscris sur bien des points – et les effectifs de greffiers ainsi que de conseillers d'insertion et de probation, dont le nombre, certes majoré de 1 500 d'ici 2022, ne suffira pas à faire des modes alternatifs à l'emprisonnement un recours puissant, effectif et de qualité. Je redoute donc l'échec du développement des mesures alternatives à l'emprisonnement, principalement pour ce motif: quelle réalité donner au dossier de personnalité du prévenu ou du détenu sans agents en nombre suffisant pour le constituer?

L'État, veilleur de nuit, en charge des fonctions régaliennes, ne doit pas se soustraire à son devoir de régulation de la marchandisation du droit. Il doit protéger le service public de la justice. Il doit lui allouer un budget significatif et laisser travailler les professionnels. La présente réforme ne constitue pas le grand soir de la procédure pénale ni de la procédure civile, comme vous l'avez rappelé, madame la garde des sceaux. Les deux textes comportent des points positifs et d'autres qui le sont moins.

En fin de compte, il manque une réforme d'ampleur du volet pénal, pour laquelle il aurait fallu attendre l'adoption de la révision constitutionnelle. À mes yeux, il manque également un vaste projet en matière de justice réparatrice, démarche qualitative procédant d'une culture judiciaire recherchant le contour de tout auteur d'infraction et inscrivant dans le dur de nos cerveaux la prévention de la récidive.

Ne pas être allé plus loin dans ce registre constitue une occasion manquée. Cette observation, que j'ai fait valoir en commission des lois, n'a rien d'anecdotique. Par-delà les cinq chantiers de la justice que vous avez ouverts, madame la

ministre, il en est un dont doit s'emparer la représentation nationale, celui de la confiance que doit avoir le citoyen dans le service public de la justice.

Un sondage réalisé en 2013, corroborant d'autres enquêtes, indiquait que 95 % de nos concitoyens veulent une justice plus rapide, 90 % une justice plus lisible et 60 % une justice plus efficace. Les textes que nous allons examiner répondent-ils à ces aspirations? C'est à l'aune de ces exigences et de notre volonté de promouvoir un service public de la justice d'une qualité équivalente à celle constatée ailleurs en Europe que nous allons en débattre. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC et sur quelques bancs du groupe GDR.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller. Les constats sur les difficultés que rencontre la justice dans notre pays sont partagés par tous. L'état des lieux est peu glorieux. Le cruel manque de moyens humains, matériels et financiers entraîne parfois une justice dégradée et en souffrance, tant pour les victimes et pour les professionnels du droit que pour les justiciables.

Par conséquent, modifier le destin de la justice afin de lui rendre sa dignité doit être une priorité. Certes, il est indispensable de la moderniser, de la rationaliser et de la simplifier. C'est pourquoi nous soutenons la mise en place de la dématérialisation, de l'oralisation et de la réorganisation des procédures, ainsi qu'un certain allègement de la charge du juge par des transferts de compétences.

Toutefois, le débat doit être à la hauteur des enjeux, car la justice est un pilier du contrat social et une mission essentielle de l'État. C'est en conservant à l'esprit ces deux affirmations fondamentales qu'il convient d'aborder les textes qui nous sont présentés. Elles justifient les divers aspects sur lesquels notre groupe sera particulièrement vigilant.

Tout d'abord, le mauvais élève qu'est la France en matière de moyens accordés à sa justice démontre l'impérieuse nécessité d'augmenter significativement son budget. Si l'effort du Gouvernement est notable, il s'avère à nos yeux insuffisant. C'est pourquoi nous proposerons une nouvelle programmation financière proche de la moyenne européenne et plus en adéquation avec les besoins réels de l'institution. Par-delà des comparaisons internationales, les évolutions précédentes de l'enveloppe budgétaire dévolue à la justice ont – de toute évidence – été sous-évaluées. Ainsi, il semble impératif de consentir un effort budgétaire plus significatif, afin que la justice soit rendue dans des conditions acceptables. C'est à ce prix que l'État retrouvera sa crédibilité afin d'assumer cette mission très importante.

Par ailleurs, l'accessibilité de la justice doit demeurer une priorité. Les projets de fusion des tribunaux d'instance et de grande instance et de spécialisation de certaines chambres détachées ne doivent pas faire courir le risque, sur le long terme, de suppression de lieux de justice, notamment dans les territoires ruraux. Pour ces derniers, des garanties absolues doivent être prévues afin de s'assurer que la justice de proximité n'y sera pas fragilisée.

Ce point est primordial, car c'est cette justice qui est la plus nécessaire à nos concitoyens quotidiennement. Cette justice « des petits litiges », comme on l'appelle parfois, doit continuer à garantir la paix sociale chaque jour sur tout le territoire. Par ailleurs, et surtout, elle est souvent celle des plus vulnérables. Elle ne peut donc devenir une variable d'ajustement de la carte judiciaire. Nous présenterons des amendements destinés à mieux encadrer ces divers projets.

De nombreux articles du projet de loi portent sur le rôle du juge. Sur ce point, nous devons être attentifs au cœur même de sa tâche, en particulier en matière de droit pénal. La marginalisation de la peine d'emprisonnement est une évolution souhaitable, mais le juge doit pouvoir individualiser son jugement sans être enfermé dans des effets de seuils contre-productifs.

En outre, œuvrer pour l'exécution effective des peines permettra de restituer sa légitimité à la décision judiciaire. C'est pourquoi nous mettons en avant la suppression des crédits automatiques de réduction de peine et le rétablissement de l'échelle des peines plus souple mise en place par le Sénat. On rend ainsi du sens à la peine, comme nous tâchons de le démontrer.

Je m'attarderai plus particulièrement sur deux sujets, en évoquant tout d'abord l'exécution des peines, sur laquelle j'ai eu l'occasion de travailler il y a une dizaine d'années. Nos services de police et de gendarmerie font leur travail, extraordinaire, tout comme la justice fait le sien. Cependant, dans de nombreux cas, l'exécution des peines ne suit pas. Il en résulte que les personnes condamnées ont rarement conscience de la gravité des faits qui leur sont imputables, voire ne comprennent pas qu'elles ont commis un délit. De leur côté, les victimes n'obtiennent pas la réparation à laquelle elles ont droit. Ainsi s'explique, pour une bonne part, le décalage entre la réalité judiciaire de notre pays et la perception qu'en ont nos concitoyens. Nous avons besoin d'une justice qui soit comprise, qui respecte le justiciable et qui surtout soutient les victimes.

J'évoquerai ensuite le suivi psychiatrique, absent du projet de loi. Il y a dix ans, dans le cadre de notre commission, j'ai rédigé un rapport sur le suivi psychiatrique des mineurs, dont la situation, déjà alarmante à l'époque, l'est encore plus aujourd'hui. Le problème recoupe celui de l'exécution des peines, car certains actes appellent un suivi psychiatrique, lequel n'est pas toujours effectif. Nous aurions donc intérêt à nous pencher sur le sujet, en lien avec le ministère de la santé, afin de proposer des solutions alternatives à l'enfermement.

En fin de compte, les intentions apparentes de ces dispositions visant à redresser la justice sont louables. Nous en soutiendrons certaines. Toutefois, la philosophie qui sous-tend cette réforme doit être sans équivoque : le soutien des victimes dans le respect des justiciables, par une administration de la justice renouvelée à la hauteur de son office.

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

M. Ugo Bernalicis. Madame la présidente, madame la présidente de la commission des lois, madame et monsieur les rapporteurs, madame la trente-deuxième ministre de la justice,...

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux, ministre de la justice.* Il y en aura une trente-troisième !

M. Ugo Bernalicis. ...la fiction politique a ceci d'extraordinaire qu'elle permet d'œuvrer à mettre en avant la réalité de notre monde contemporain par le biais des choix politiques encore à faire.

Lorsque nous prononçons le mot « justice », nous ne craignons pas qu'il soit une parole vide, vaine, équivoque et affaiblissante. Au contraire, nous savons que ce grand mot, que la grande Révolution française a fait retentir, le peuple ubérisé, le peuple appauvri et précarisé, qui sera demain l'humanité de la paix et du droit, y met sa force, son

espérance, sa substance, sa vigueur, son énergie ! Voilà pourquoi c'est avec confiance que nous saluons l'avènement de la justice ! (*Rires sur les bancs du groupe FI.*)

La réforme que j'ai l'honneur de vous proposer est essentielle pour la République et la sûreté. Elle rompt fondamentalement avec l'état de clochardisation dans laquelle les gouvernements successifs ont réduit la justice. Tout d'abord, l'organisation territoriale du système judiciaire en France est un enjeu démocratique essentiel pour nos concitoyens et nos concitoyennes, fondé sur la proximité géographique et l'universalité de compétence.

Mme Caroline Fiat. Eh oui !

M. Sébastien Jumel. Il est pas mal, ce garde des sceaux ! (*Sourires.*)

M. Ugo Bernalicis. Il faut rompre avec les réformes de la carte judiciaire menées successivement par Rachida Dati et Nicole Belloubet, qui ont fait passer de 1 200 à 800 le nombre de juridictions, ainsi qu'avec l'avènement des chambres détachées, lesquelles ont permis, par fusion et restructuration, de rendre gazeuse la proximité avec le concept de « lieux de justice ».

Le respect des libertés et des droits fondamentaux ne doit plus être considéré comme antinomique d'une bonne justice. Sans remonter aux origines du droit pénal, notre société contemporaine – sous couvert d'assurer la sécurité devenue « première des libertés » – a entériné avec les lois Perben, Collomb et Belloubet un délitement des droits, sans jamais d'une part évaluer la réalité objective de l'état des procédures, ni d'autre part définir intellectuellement le projet de notre société pour la justice pénale. On a donné toujours des pouvoirs toujours plus exorbitants à un magistrat structurellement non indépendant et sans contre-pouvoir démocratique, la police devenant l'instrument non plus judiciaire mais arbitrairement laissé dans un labyrinthe administratif potentiellement liberticide.

Enfin, bras armé d'une justice caricaturée, la prison est devenue l'alpha et l'oméga des politiques pénales des gardes des sceaux, réduisant ainsi à peau de chagrin une probation devenue plus un outil de communication qu'une réalité concrète.

Nous devons rompre avec l'expansion immobilière du parc carcéral français. Depuis Chalandon jusqu'à Belloubet, nous avons construit sans cesse ces places qui condamnaient la France à rentabiliser leur occupation... Jamais, jamais on ne s'est interrogé sur le sens de la peine ou sur sa réalité objective ! Car la véritable question se pose en amont : la prison est-elle nécessaire pour ce comportement considéré comme ne respectant pas la norme sociale ? Nous proposons en toute rationalité, et parce que c'est la seule solution acceptable, une déflation carcérale et pénale pour notre société.

Mme Danièle Obono. Bravo !

M. Ugo Bernalicis. C'est pourquoi le projet qui ce jour est « insoumis » à votre sagacité se construit autour de l'idée d'une justice pour le progrès humain – une justice au nom du peuple, tout simplement !

Le désert judiciaire instauré par Dati et Belloubet n'a servi qu'à permettre le déploiement de sociétés privées au détriment d'une justice de qualité et d'une justice de proximité. Le justiciable a perdu son accès au juge, contraint de répondre aux *legaltech* gafaisées qui préjugent des décisions dans un équilibre de rentabilité algorithmique. Ces plateformes, dans notre projet, feront l'objet, lors de leur

création puis à échéance régulière, d'une certification obligatoire très stricte par des professionnels et des usagers, ainsi que de contrôles aléatoires.

Nous allons déployer des juridictions avec des fonctionnaires et des magistrats en nombre suffisant. Seul le service public permet de répondre à l'injustice, et parfois à l'injustice sociale, de manière apaisée et équitable. C'est pourquoi nous allons réimplanter plus de 300 juridictions de proximité.

Nous vous proposons une vision des métiers de la justice. Fini, le temps de la précarisation du magistrat par des emplois satellites ! À force de se rabougrir sur le cœur de métier, le rôle des magistrats a été réduit à celui de simples exécutants de justice. Afin d'imposer une exigence de qualité de la justice, mais aussi d'indépendance, nous choisissons le principe de la collégialité, et nous affectons corrélativement des fonctionnaires des greffes en nombre suffisant.

Nous mettrons en place un programme innovant d'accès à la justice pour tous en redéfinissant l'aide juridictionnelle pour que non seulement les justiciables les plus démunis puissent en bénéficier, mais pour qu'aussi les avocats et avocates puissent être décemment rémunérés. Nous voulons favoriser le numérique, afin qu'il constitue un outil d'accès à la justice et non un motif d'exclusion ou de déshumanisation. Le retard technologique des juridictions doit avant tout être rattrapé grâce à un plan d'équipement ambitieux.

Mme Émilie Chalas. C'est prévu !

M. Ugo Bernalicis. Par ailleurs, la création d'un service public gratuit de la conciliation et de la médiation sera une véritable avancée pour les citoyennes et citoyens qui veulent recourir à cette forme de justice horizontale qui se complète de l'accès garanti au juge.

M. Sébastien Jumel. Vraiment pas mal, ce nouveau ministre !

M. Ugo Bernalicis. Nos prédécesseurs ont été irresponsables en confiant les pouvoirs des juges d'instruction à un magistrat dépendant du pouvoir exécutif, sans aucune considération pour les garanties des libertés individuelles, quelles que soient les qualités personnelles des procureurs en question.

Notre projet vise à instaurer une centralité d'une instruction renouvelée par la collégialité, et par la mise en place d'équipes d'officiers de police judiciaire – OPJ – en détachement auprès des juridictions, afin d'éviter toute tentation d'intrusion de la hiérarchie du ministère de l'intérieur au cœur des enquêtes sensibles. Le procureur quant à lui sera rapproché physiquement des services de police pour assurer son rôle de conduite des enquêtes de premier niveau et être plus accessible pour les policiers. Il pourra ainsi accompagner les policiers de proximité dans le traitement de la petite délinquance, avec discernement, au plus près du terrain.

Il ne saurait y avoir de réforme de la justice sans réforme du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que de l'orientation pénale. Avec la création d'un Conseil supérieur de la justice, nous garantissons l'indépendance des magistrats vis-à-vis de l'exécutif : ce conseil sera composé pour partie de magistrats et de personnalités qualifiées désignées par le Parlement et non plus par le Gouvernement et le Président. Fini également, les instructions de politique pénale à la main directe du ministre ! Nous souhaitons que le Parlement, par une loi d'orientation pénale, décide de la politique pénale dont veut se doter le pays. C'est l'idée de sûreté qui, par-delà le concept de sécurité, préserve de l'arbitraire dont l'action publique n'est pas exempte par nature.

La conduite d'une politique de déflation pénale et carcérale s'impose désormais à toutes les formations politiques. Avec ce projet, nous prenons nos responsabilités.

Le droit pénal est lui-même la cause de conséquences qu'il est amené à traiter. L'exemple le plus patent est celui de la récidive : il s'agit souvent de nombreux délits liés à la précarité, qui construisent un parcours de délinquance désocialisant. Il y a aussi certains comportements de masse auxquels il faut s'attaquer par d'autres biais comme l'éducation et la prévention, qui sont plus efficaces pour prévenir la commission de ces faits.

C'est pourquoi nous proposons une échelle des peines lisible et cohérente, autour d'un triptyque : amende, probation, enfermement. Chaque acteur de notre démocratie doit prendre part à la détermination de la peine. Le législateur tout comme le juge doit caractériser les comportements qui doivent être, ou non, sanctionnés par une peine d'enfermement.

Nous allons donc conduire une politique de déflation carcérale cohérente, en premier lieu, avec la politique pénale. Mais pour aller plus loin, c'est aux hyperstructures carcérales qu'il faut mettre fin. Elles sont un non-sens pour lutter contre la délinquance et elles sont déshumanisantes tant pour les personnes détenues que pour les personnels pénitentiaires. Il faut privilégier des structures à taille humaine situées dans des bassins d'emploi, desservies par les transports, avec des régimes de détention repensés autour de l'individu inscrit dans un parcours d'exécution de sa peine. Ces structures doivent être multiples mais fondées sur une prise en charge de base la plus souple, inspirées de « modules de respect » améliorés, conçus comme étant la norme de prise en charge et non comme une règle de gestion de la détention, qui pousse à l'arbitraire par affectation administrative.

Nous ne négligeons pas pour autant la lutte contre la surpopulation carcérale qui sera conduite autour des principes de césure du procès pénal, de l'obligation de motivation par le magistrat du choix de l'enfermement plutôt que d'une mesure de milieu ouvert et d'un mécanisme de régulation carcérale. Nous allons diminuer drastiquement le nombre de détentions provisoires en réformant leur usage.

La victime retrouvera sa place grâce à un investissement massif dans les méthodes de justice restaurative, car on ne peut pas se satisfaire uniquement de la réponse qu'offre le procès pénal.

L'idée de justice est sévèrement attaquée par un sentiment, profond dans le pays, de deux poids, deux mesures. Les exemples ne manquent pas de faibles et misérables jugés durement, ni de forts et de puissants jugés légèrement parce qu'ils ont les moyens de se défendre. Et je ne jette pas la pierre aux magistrats : ils ne font qu'appliquer la loi ! C'est bien celle-ci qu'il faut changer. Les règles en matière de délinquance en col blanc, de délinquance financière illustrent bien ce qu'est cette justice faible avec les forts. Nous proposons donc de durcir les sanctions pécuniaires en la matière, d'imposer des peines de milieu ouvert, notamment le travail d'intérêt général, et d'augmenter drastiquement les effectifs de police et de justice qui y sont consacrés. Les outils de lutte contre la délinquance des puissants doivent cesser d'être une succession de vitrines. Il est temps que nous renforçons l'arrière-boutique !

En ce qui concerne la police de proximité, nous proposons de pacifier les relations avec la remise d'un récépissé lors d'un contrôle d'identité. Les moyens de police et d'enquête ne se

résumeront plus au seul contrôle d'identité; les forces de l'ordre pourront s'appuyer sur les liens concrets et étroits établis avec les habitantes et habitants.

S'agissant de la délinquance de masse que provoque la pénalisation de l'usage de stupéfiants, il est temps que nous sortions de l'hypocrisie en légalisant le cannabis et en dépénalisant l'usage des drogues pour concentrer l'action judiciaire sur les trafiquants. Nous allons donc légaliser le cannabis, de la production jusqu'à la vente, avec un encadrement par l'État – pour des raisons de santé publique, d'ordre public, et de fiscalité.

Mme Caroline Fiat et Mme Danièle Obono. Exactement !

M. Ugo Bernalicis. C'est sans doute la meilleure manière de couper l'herbe sous le pied des trafiquants. (*Sourires.*)

Notre justice, pourtant fonction régaliennne de l'État droit, a été laminée par des politiques successives d'abandon et de renoncement au nom de la sacro-sainte austérité. Les faits sont têtus et les chiffres alarmants sur tous les plans : avec seulement 10 juges professionnels pour 100 000 habitants, notre pays se trouve en bas du classement.

Pour répondre à ces urgences, nous proposons dans un premier temps de réparer les dégâts causés par les politiques d'austérité dès la première année, par des mesures qui se répartissent de la manière suivante. Nous augmenterons les effectifs des magistrats, des personnels administratifs et des greffiers de 4 400 postes, pour 200 millions d'euros; nous affecterons 250 millions à la rénovation des tribunaux et des prisons; nous ouvrirons des antennes des services d'insertion et de probation en milieu ouvert – SPIP MO – afin de réinvestir dans la réinsertion, pour 22,5 millions d'euros; nous doublerons le budget de prévention de la récidive, pour 150 millions d'euros.

Mme la présidente. Il faut conclure, monsieur le député.

M. Ugo Bernalicis. Tel est le projet détaillé que nous exposons devant vous. Plus exactement, tel est le projet que devrait défendre un Gouvernement progressiste pour porter la justice à la hauteur des enjeux contemporains.

Voilà ce qu'à peu près un Gouvernement m'aurait dit

S'il avait pour la Justice un peu de lettres et d'esprit :

Mais d'esprit, ô le plus lamentable des gouvernements,

Il n'en eût jamais un atome, et de lettres

Il n'a que celles qui forment

Le mot : économie !

Eût-il eu d'ailleurs l'invention qu'il faut

Pour pouvoir là, devant ces nobles galeries,

Nous servir toutes ces propositions,

Qu'il n'en eût pas articulé le quart

De la moitié du commencement d'une, car

Nous les servons à la France insoumise,

Avec assez de verve,

Pour le peuple et l'idéal de démocratie. (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR.*)

M. Rémy Rebeyrotte. C'est un peu court, jeune homme !

Mme la présidente. La parole est à M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. Loin de recueillir l'assentiment de tous, cette réforme de la justice fait plutôt l'unanimité contre elle.

M. Jean Lassalle. Vive la justice !

M. Stéphane Peu. De grèves reconductibles ou perlées en « journées mortes » de la justice, la mobilisation, inédite, s'est amplifiée au fil des mois. Jeudi dernier encore, avocats, magistrats, greffiers, professionnels de la justice ont exprimé leur colère, leurs inquiétudes et leur rejet de votre projet. Ils dénoncent à la fois la concertation de façade menée dans le cadre des chantiers de la justice, une absence de vision, un budget insuffisant et une logique gestionnaire. Bref, ils nous disent que cette réforme n'a été construite ni avec eux, ni dans l'intérêt du justiciable.

La méthode qui consiste à nier la parole des corps intermédiaires devient d'ailleurs la marque de fabrique de ce gouvernement. Dans la période que nous vivons, face à la gronde du pays, vous seriez bien inspirés de rompre avec cette pratique.

M. Sébastien Jumel. Ce serait bien, en effet...

M. Stéphane Peu. Ce texte, présenté comme un texte de simplification et de modernisation, n'est pas à la hauteur des enjeux.

M. Jean Lassalle. Pas du tout !

M. Stéphane Peu. Face à un service public de la justice « à bout de souffle », « en état d'urgence absolue » voire « en voie de clochardisation », pour reprendre des qualificatifs aujourd'hui admis par chacun, l'augmentation du budget d'ici à 2022 et la ventilation des crédits ne permettront pas de sortir de la crise.

L'augmentation porte en effet sur un budget si appauvri que le retard structurel de la justice ne sera pas rattrapé. C'est ce que souligne le dernier rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice : la France dédie trop peu de moyens à son système judiciaire. Elle pointe à la quatorzième place sur vingt-huit, avec 72 euros par habitant et par an consacrés à la justice.

M. Sébastien Jumel. Eh oui, répéter, c'est enseigner !

M. Stéphane Peu. Or, sous couvert de simplification et d'amélioration, votre projet vise en réalité à réduire les coûts. Il s'agit d'une réforme purement gestionnaire, tendant à limiter l'accès au juge et à transférer vers le privé des pans entiers de cette mission régaliennne, au lieu de donner à la justice les moyens d'exercer sa mission. Il s'agit d'alléger les procédures, au détriment de certaines garanties procédurales, mais au profit d'une plus grande célérité de la machine judiciaire. Cette réforme, qui n'a d'autre logique que celle de la gestion et la flexibilité des personnels, est illisible et incohérente.

Ainsi, elle prône la spécialisation de certaines cours d'appel ou tribunaux dans certains contentieux spécifiques, tout en supprimant la juridiction d'instance et en restreignant la collégialité; elle prône une meilleure lisibilité mais prévoit des compétences différentes, à géométrie variable, des juridictions selon les ressorts. La situation restera donc critique tant pour la justice que pour l'administration pénitentiaire.

Dans une tribune publiée le 5 novembre dernier, les juges des enfants du tribunal de grande instance de Bobigny ont, une énième fois, lancé un appel au secours face à la forte dégradation des dispositifs de protection de l'enfance en Seine-Saint-Denis. Les délais de prise en charge des mineurs en danger sont inacceptables : « dix-huit mois entre l'audience au cours de laquelle la décision est prononcée par le juge des enfants et l'affectation du suivi à un éducateur. » Les délais des jugements pénaux sont d'environ un an. « Nous en connaissons les raisons », écrivent-ils, « un

manque flagrant de personnel, lié aux restrictions budgétaires ». Et ils concluent : « Nous sommes devenus les juges de mesures fictives ».

Or ni votre projet de loi, ni le budget qui l'accompagne ne permettent d'envisager une amélioration de la situation. Je constate donc que nous sommes dans une République qui considère que les pauvres gens de la Seine-Saint-Denis, ce grand département populaire, n'ont droit qu'à une pauvre justice, ce qui est tout le contraire de la promesse républicaine. Trop déterminé à rester dans les carcans de l'orthodoxie budgétaire, le Gouvernement choisit de restreindre l'accès au droit pour freiner la montée en gamme des contentieux de masse, des contentieux du quotidien. Pensant à tort que la restriction du périmètre d'intervention du juge va faire disparaître les litiges, cette politique ouvre la voie aux intérêts privés, qui sont par essence contraires à ce que réclame la justice républicaine, elle qui doit être accessible partout et pour tous, selon les principes hérités de la Révolution française.

Au lieu de renforcer l'autorité judiciaire, vous voulez confier à la Caisse d'allocations familiales le soin de délivrer des titres exécutoires portant sur la modification des pensions alimentaires. Au lieu de remédier au manque de postes de conciliateurs, essentiels aux activités de médiation et de conciliation, le projet de loi développe les modes alternatifs de règlement en ligne et consacre l'ouverture d'un marché du règlement des litiges.

Si la déjudiciarisation peut être opportune en quelques situations, elle ne peut en aucun cas s'effectuer au profit d'opérateurs privés. Cette délégation à des services en ligne aura pour conséquence une augmentation des coûts pour l'utilisateur et une appropriation lucrative du service public par quelques entreprises. Surtout, elle érigera des barrières infranchissables pour les moins aisés de nos concitoyens, puisque, nous le savons, la dématérialisation amplifie les inégalités liées non seulement à la maîtrise de l'écrit mais aussi à l'accès à l'outil numérique. Or la fracture numérique n'est pas seulement liée à la présence d'infrastructures dans le territoire d'habitation, elle est aussi une fracture d'usage dont les effets varient selon la classe sociale et l'âge et sont aggravés en cas de handicap ou d'illettrisme.

La création d'une juridiction nationale des injonctions de payer, qui confiera à cinq magistrats le soin de traiter les 500 000 injonctions de payer annuelles, est tout aussi symptomatique de la logique gouvernementale. Sous couvert de simplification, il s'agit de répondre aux demandes répétées des établissements de crédits, des banques ou autres compagnies d'assurances, qui représentent déjà près de 80 % des demandes en injonction de payer. À terme, un tel mécanisme favorisera les créanciers institutionnels, qui domineront le système parce qu'ils en auront les moyens, quand nos concitoyens les plus modestes se verront refuser l'accès au droit par voie orale, comme c'est le cas dans les tribunaux d'instance.

En somme, nous touchons ici au cœur de ce projet de loi, qui n'a d'autres visées que de mettre fin à la justice de proximité. En effet, une vraie justice de proximité implique le maintien des tribunaux d'instance comme juridiction autonome, afin de garantir son rôle de médiateur social. Les juges d'instance sont spécialisés dans l'écoute et l'échange direct avec un public en situation de précarité sur les plans social, économique ou psychologique. Cette justice populaire doit être à tout prix conservée et même consolidée.

Soulignons que le tribunal d'instance, ancré dans le territoire français, est parfaitement identifié par les justiciables et facile d'accès. En outre, les tribunaux d'instance sont les seuls qui parviennent à diminuer le stock de leurs affaires en cours, malgré la pénurie d'effectifs et la technicité des contentieux traités. La mutualisation des contentieux au sein des TGI ne peut donc qu'aboutir à dégrader les délais de traitement pour les affaires qui relèvent actuellement de l'instance et à complexifier l'accès au juge pour nos concitoyens.

En définitive, je l'ai dit, cette réforme n'est pas à la hauteur des enjeux. L'intérêt du justiciable et de surcroît, l'intérêt général imposent aujourd'hui un véritable plan de rattrapage pour la justice, s'agissant des moyens humains et matériels.

Votre réforme, madame la garde des sceaux, est loin de répondre aux défis qui sont les nôtres. En pratique, elle restreint l'égalité devant la loi et entrave l'accès au droit et au juge, avec pour seule logique la rigueur budgétaire.

C'est pourquoi les députés communistes seront au diapason des professionnels du monde de la justice, dans leurs diverses composantes. Nous ferons tout pour améliorer un projet dont la trajectoire reste, sur le fond, très négative. *(Applaudissements sur les bancs du groupe GDR. – M. Ugo Bernalicis applaudit également.)*

M. Jean Lassalle. La justice est bâillonnée!

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Michel Clément.

M. Jean-Michel Clément. À l'heure où les repères démocratiques de notre pays sont affaiblis, pour que soient utiles nos débats sur ces textes portant divers ajustements à l'organisation judiciaire et à la justice, nous devons, je crois, interroger le sens démocratique de la loi.

La démocratie ne se réduit ni à l'expression directe du peuple, ni à l'expression solitaire de ses représentants. C'est la loi qui doit garantir l'équilibre entre les pouvoirs.

Le texte que vous nous présentez aujourd'hui, madame la garde des sceaux, constitue un ensemble de mesures dont nous avons bien compris la finalité : tenter de faire plus avec peu – 66 euros par habitant, bien loin des 122 euros de nos voisins allemands, en 2016.

J'ai le sentiment inconfortable que ce que vous nommez « réforme de la justice » n'est en réalité que le résultat d'une logique financière qui considère que toutes les missions de l'État se valent, qu'elles contiennent toutes des réserves en termes d'amélioration de productivité et doivent toutes se soumettre à l'impératif gestionnaire.

M. Jean Lassalle. Très bien!

M. Jean-Michel Clément. Or, en l'espèce, les libertés individuelles, l'accès à la justice et le respect des droits de la défense sont les limites que nous posons à la modernisation de l'État. Mais, comme dans d'autres domaines, la rapidité avec laquelle nous fragilisons les fondements démocratiques de l'État ne nous permet pas d'évaluer les ravages profonds que cela provoque.

Sur la forme, nous constatons une nouvelle fois une volonté d'affaiblir le débat parlementaire – procédure d'urgence, délais contraints d'examen, recours aux ordonnances.

M. Jean Lassalle. C'est sûr!

M. Jean-Michel Clément. Sur le fond, et j'y reviendrai longuement, nous constatons aussi une volonté de porter atteinte aux droits de la défense pour justifier de l'efficacité

des décisions de justice. Il est question d'une part de dématérialiser les procédures et d'utiliser de manière aveugle la vidéo-audience pour remédier au temps, jugé trop long, de la justice et, d'autre part, de remplacer les jurés d'assises par des juges dans les tribunaux criminels départementaux. Enfin, il s'agit de donner des pouvoirs à des fonctionnaires dont la décision aura force exécutoire.

C'est le contrôle démocratique qui disparaît lentement. Prenons garde ! Les libertés fondamentales sont le gage de nos institutions.

Les droits de la défense reculent en regard de ceux de l'accusation. Le renforcement des pouvoirs du parquet constitue une menace pour les justiciables, allant jusqu'au basculement de la procédure pénale en faveur de l'accusation, notamment par le recours accru aux techniques spéciales d'enquêtes – sonorisation, captation d'images, recueil de données techniques de connexion et de captation de données informatiques. Sous couvert de simplification, l'utilisation de ces techniques, aujourd'hui réservées à la lutte contre la criminalité organisée, est ainsi étendue aux crimes de droit commun.

Mme Cécile Untermaier. Eh oui !

M. Jean-Michel Clément. Pire encore, là où une autorité administrative indépendante, comme la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement – CNCTR –, contrôle l'utilisation de ces techniques dans le cadre de la lutte anti-terroriste ou de l'atteinte aux droits fondamentaux de la Nation, demain, aucun contrôle de ce type ne s'exercera pour les crimes ordinaires. Voudrions-nous généraliser une procédure initialement destinée à lutter contre le terrorisme que nous ne nous y prendrions pas autrement.

Manifestement, madame la garde des sceaux, et avec tout le respect que j'ai pour ces institutions,...

M. Jean-Michel Fauvergue. Heureusement !

M. Jean-Michel Clément. ...les grands gagnants de votre réforme seront les services de police et les procureurs, au détriment de ceux en charge d'assurer l'équilibre entre poursuite nécessaire et défense indispensable.

Mme Cécile Untermaier. C'est juste !

M. Jean-Michel Clément. Dans une formule remarquée, très à propos aujourd'hui, Montesquieu nous rappelait : « Une chose n'est pas juste parce qu'elle est loi ; mais elle doit être loi parce qu'elle est juste. » (*M. Ugo Bernalicis et M. Jean Lassalle applaudissent.*)

Votre loi n'est pas juste, madame la ministre. Elle ne l'est pas pour les Français. Elle les éloigne de la justice. Elle les éloigne de leurs droits puisqu'elle en affaiblit la défense.

Comment imaginer que le numérique puisse être le recours infaillible aux problèmes de notre temps ? Il va être demandé aux personnes les plus éloignées de leurs droits, souvent aussi les plus éloignées du numérique – par culture, ou parce que dans de nombreux territoires la couverture est mauvaise, voire très mauvaise – de tout régler par le numérique.

L'exclusion numérique d'une partie de nos concitoyens, les bugs informatiques et la complexité de certaines déclarations posent de légitimes questions quant à l'accès à la justice et la compréhension de son fonctionnement.

La suppression des tribunaux d'instance a fait dire à l'un de mes électeurs qu'il n'y avait plus de justice, puisqu'il n'y avait plus de tribunal dans notre ville. Après avoir essayé de le convaincre, je l'entends déjà revenir pour me dire qu'il n'y a plus de justice, puisqu'il n'y a plus de juge.

M. Jean Lassalle. Eh oui !

M. Jean-Michel Clément. Je pense que j'aurai du mal à le convaincre que le juge se cache derrière l'écran de son ordinateur – s'il en possède un, bien sûr.

Il nous faudra aussi être extrêmement vigilant sur la dématérialisation des services en matière de justice. C'est la question des services juridiques en ligne, celle du contrôle des plateformes de médiation par exemple, ou celle de l'accès aux données, de leur conservation, parce que la sécurité informatique de cette société numérique, déshumanisée, symbole de progrès humain, inquiète nos concitoyens – à juste titre.

Votre réforme n'est pas juste pour les territoires, dont les représentants seront réunis dès demain au Salon des maires. Les inégalités territoriales seront accrues avec ces projets de loi, qui ne répondent pas à la nécessaire proximité entre le justiciable et les juridictions.

À l'heure où la question des déplacements du quotidien inquiète nos concitoyens, en particulier en milieu rural, la spécialisation des tribunaux de grande instance et des cours d'appel soulève des interrogations pour les professionnels de la justice et les justiciables quant à l'éloignement physique des tribunaux. Les limites posées par le Gouvernement à cet éloignement des lieux de justice ont encore été restreintes en commission.

La création d'un juge unique spécialisé dans l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, qui siègera au tribunal de grande instance de Paris, est un nouvel exemple d'une centralisation qui rendra beaucoup plus compliqué l'accès des victimes à la réparation. Les associations de victimes auraient préféré des pôles régionaux.

De même, la dématérialisation d'un certain nombre de procédures, telles les injonctions de payer, aura inévitablement des effets néfastes.

Votre réforme, madame la ministre, est également injuste s'agissant de l'organisation judiciaire qui, il est vrai, se dessine depuis Bercy. L'avenir de la carte judiciaire de notre pays ne saurait se passer de l'avis des élus et des professionnels de la défense. Vous laissez aux chefs de cour le soin de dessiner l'avenir de nos territoires en matière d'accès à la justice, comme il a été laissé aux agences régionales de santé le soin de fermer une maternité ou un hôpital de proximité.

M. Jean Lassalle. Ils ferment les uns après les autres !

M. Jean-Michel Clément. Depuis plusieurs mois, madame la ministre, vous avez tenté de rassurer les élus locaux, les avocats et les justiciables, en affirmant que, loin de la brutalité de vos prédécesseurs, vous ne procéderiez à aucune fermeture de lieux de justice. Mais vous ajoutiez – et vous le répétez aujourd'hui – qu'il faut aussi améliorer notre organisation. En d'autres termes, vous ne les fermerez pas, mais que d'autres s'en chargeront à votre place.

Vous donnez par ailleurs des pistes à suivre, par fatalité, convaincue de l'existence d'une évolution naturelle à laquelle nous ne pouvons que difficilement échapper. Malheureusement, nous le savons par expérience : si nous ouvrons le champ des possibles en cette matière, les résultats finiront pas dépasser les objectifs initiaux, avec pour conséquence d'éloigner nos concitoyens de la justice.

La première piste, c'est la fusion administrative des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, avec la possibilité pour les chefs de cours d'adapter l'organisation des tribunaux d'instance en cours d'appel et de nouvelles chambres spécialisées appelées tribunaux d'instance.

La deuxième piste, c'est la création de pôles de compétences dans les tribunaux de grande instance des départements où il en existe plusieurs. Là aussi, les chefs de cour auront la main pour attribuer des contentieux spécialisés à un tribunal.

La troisième piste, encore plus préoccupante, vise à expérimenter dans cinq régions comportant plusieurs cours d'appel l'exercice, par l'une d'entre elles, de fonctions d'animation et de coordination, ainsi que la spécialisation des contentieux. Une expérimentation de cette envergure équivaut à une généralisation, d'autant que votre texte ne pose aucune condition relative à la volumétrie et à la technicité des affaires, laissant craindre toutes les interprétations possibles.

Le projet de loi organique, enfin, est injuste en matière judiciaire et en regard du sens de la peine, avec la création du tribunal criminel départemental. Il en est fini de la cour d'assises pour certaines des atteintes les plus graves à la société, les crimes encourant quinze ans ou vingt ans d'emprisonnement. Pourquoi en arriver là ?

Les atteintes les plus graves à notre société ne sont plus jugées comme elles le devraient. La faute en revient non seulement à un engorgement des cours d'assises, auxquelles nous ne prévoyons toujours pas d'affecter plus de moyens pour remplir leurs missions, mais aussi à une possible autocensure des juges d'instruction, qui préféreraient voir juger plus rapidement ces crimes, devenus des délits, par un tribunal correctionnel.

Au nom d'une efficacité toujours recherchée, on écarte des lieux de justice les citoyens, revenant à une justice criminelle dite « moderne », mise en place à la Révolution française, avec un tribunal criminel départemental, des magistrats choisis et un jury criminel composé de citoyens.

M. Jean Lassalle. Le nouveau monde !

M. Jean-Michel Clément. Ce qui constituait hier une innovation devient à la faveur de ce texte une régression démocratique.

M. Jean Lassalle. Très bien !

M. Jean-Michel Clément. Avouez, madame la garde des sceaux, que l'on s'y perd un peu !

Vous l'aurez compris, chers collègues, j'ai le sentiment de voir reculer la notion de justice au travers de ce qui nous est présenté comme une réforme. Vous ne serez donc pas surpris que ce texte ne recueille pas mon assentiment. (*M. Ugo Bernalicis et M. Jean Lassalle applaudissent.*)

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

M. Stéphane Mazars. C'est un texte dense – plus de 57 articles –, qui est aujourd'hui examiné par l'Assemblée nationale, après avoir été adopté en première lecture par le Sénat après un travail conséquent de réécriture, et fait l'objet, devant notre assemblée, d'un large débat, en commission : durant trente-trois heures, 979 amendements ont été examinés dont 345 adoptés, et ce, madame la ministre, en votre présence constante, ce qui témoigne de votre souci d'instaurer avec la représentation nationale un débat direct et argumenté.

C'est aussi un projet issu de la concertation que vous avez voulu présenter au Parlement. Je tiens une nouvelle fois à saluer votre méthode consistant à appréhender, sur la durée et au plus près du terrain, les enjeux de cette réforme, grâce aux cinq chantiers de la justice, ouverts au mois d'octobre 2017 et dont les conclusions ont été présentées le 15 janvier dernier, et grâce aux nombreux échanges et déplacements que vous avez effectués, madame la garde des sceaux, pour parvenir à un texte façonné et non formaté.

C'est une loi qui donne de la visibilité aux acteurs et à nos concitoyens en ce qu'elle prévoit d'ores et déjà – il s'agit d'une loi de programmation – les budgets qui seront alloués à la justice pour les quatre années à venir. Ce faisant, elle rassure quant à l'ambition de ce Gouvernement, qui fait le choix, dans une période de contrainte budgétaire, d'augmenter en 2019, comme ce fut déjà le cas en 2018, et de continuer à augmenter jusqu'en 2022 le budget de ce ministère régalien pour que la France quitte la place honteuse qu'elle occupe depuis trop longtemps au classement des budgets nationaux dédiés à la justice.

C'est aussi une loi complète qui est soumise au Parlement avec des volets dédiés aussi bien à l'organisation territoriale, qu'à la procédure civile ou à la procédure pénale avec, pour cette dernière, l'impérieuse nécessité de parvenir à un équilibre entre le besoin de plus en plus prégnant de nos concitoyens en matière de sécurité et l'exigence dont notre pays a toujours fait preuve en matière de protection des libertés individuelles.

C'est, sur le plan pénal, une loi de simplification en ce qu'elle redonne du temps de travail effectif d'enquête aux OPJ en les déchargeant de formalités inutiles et chronophages ou en leur permettant de mieux déléguer certains actes de poursuite. Dans le même esprit, pour faire face à une délinquance protéiforme et de mieux en mieux organisée, des dispositions visent à harmoniser les conditions de mise en œuvre des moyens d'investigation au regard des différents cadres d'enquête, et ce, évidemment, dans le respect des règles qui protègent les libertés et les droits de la défense, sous le contrôle du JLD, le juge des libertés et de la détention, en enquête préliminaire ou en flagrance ou du juge d'instruction après l'ouverture d'une information.

C'est encore une loi d'accessibilité, grâce au dispositif de plainte en ligne, qui permettra, pour certains types d'infractions ou certaines personnalités, de franchir plus aisément le premier pas difficile de la révélation des faits. Cette plainte en ligne ne sera toutefois pas exclusive et, pour les faits les plus graves, ne se substituera pas à la mise en présence du plaignant avec un OPJ ou même un juge.

C'est aussi une loi d'innovation en ce qu'elle va créer, à titre expérimental, la cour criminelle. Cette expérimentation est décrite par ceux qui sont attachés au jugement des crimes par la Cour d'assises et son jury populaire. Pourtant, elle apporte une réponse pragmatique à l'engorgement actuel des cours d'assises et à ses conséquences parfois désastreuses en matière de délai pour les personnes présumées innocentes en détention provisoire ou pour les victimes en attente de reconnaissance et de réparation. C'est aussi un moyen de faire juger par une Cour criminelle et non plus par un tribunal correctionnel des crimes aujourd'hui dits correctionnalisés tels que des viols ou des viols aggravés. De telles pratiques, trop souvent répandues, s'apparentent, dans certains cas, à de véritables dénis de justice.

Mme Émilie Chalas. Très bien !

M. Stéphane Mazars. C'est enfin, sans être exhaustif, une loi de lisibilité en ce qu'elle redonne du sens à la peine. Ainsi, les sanctions inutiles telles que l'emprisonnement pour une durée inférieure à un mois ne seront plus prononcées; les peines inférieures à un an ne seront mises en œuvre, par principe, qu'en dehors du milieu carcéral; celles supérieures à un an seront effectivement exécutées.

Il faut saluer les 15 000 places de prison qui seront créées ou initiées d'ici la fin du mandat ainsi que la diversité des conditions d'incarcération proposées pour mieux s'adapter aux profils des personnes détenues.

Mme Émilie Chalas. Excellent!

M. Stéphane Mazars. Madame la ministre, mes chers collègues, pour terminer, je voudrais saluer le travail de la commission des lois qui, sous l'impulsion de sa présidente, s'est beaucoup investie au cours des derniers mois sur la question de prisons, ce qui lui a permis de nourrir utilement les débats en faisant adopter un certain nombre d'amendements directement issus de ses travaux.

Oui, l'Assemblée nationale, par un travail approfondi en commission, a déjà concouru à l'élaboration de ce texte et continuera à le façonner, en responsabilité, tout au long de ces débats. Telle est l'ambition que porte le groupe majoritaire de la République en marche. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.)*

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

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Nous le savons, depuis plusieurs années, la justice ne dispose pas des moyens dont elle a besoin. Les conséquences en sont des vacances de postes, des locaux vétustes, une administration de la justice souvent inadaptée, ainsi que des prisons surpeuplées. Il est souvent reproché à la justice d'être déshumanisée, lente et complexe. Les chefs de cour et les présidents de juridiction ont l'habitude, souvent au cours des audiences solennelles, de critiquer l'action des gouvernements successifs.

Réformer la justice est donc une nécessité, et si plusieurs essais n'ont pas été concluants, le texte qui nous est présenté aujourd'hui propose à mon sens des pistes intéressantes. En traitant à la fois de la procédure civile, de la procédure pénale, du droit administratif, de l'organisation judiciaire, et de l'administration pénitentiaire, il est assez novateur. Il vise à simplifier certaines procédures et à moderniser la justice grâce aux nouvelles technologies. Ainsi, les objectifs et la philosophie globale du texte paraissent satisfaisants.

Je souhaite insister sur quatre points.

Tout d'abord, s'agissant de la surpopulation carcérale, qui est un mal endémique, vous proposez à la fois de nouveaux moyens mais également un panel d'établissements différenciés. Je ne peux que saluer cette orientation, qui correspond au constat que j'avais moi-même fait avec Jean-Marie Bockel, alors secrétaire d'État chargé des prisons, il y a quelques années. C'est également celle de la commission des lois, qui, sous l'impulsion de sa présidente, avait suggéré il y a quelques mois la création de structures de rétention allégée, à l'instar de ce qui existe à l'étranger sous le terme protéiforme de prisons ouvertes.

Dans votre projet, vous souhaitez l'instauration de structures d'accompagnement vers la sortie, dont les modalités pourraient varier en fonction de leur lieu d'implantation. Je pense très sincèrement que cette orientation est la bonne, comme j'ai pu le constater la semaine dernière lors d'une visite à Villejuif, avec la présidente de la commission des lois,

à l'occasion de laquelle nous avons pu échanger avec des praticiens. Si j'osais, là où vous proposez quinze centres pour un effectif de 2 000 personnes, je suggérerais d'aller jusqu'à vingt pour près de 3 000 détenus.

Le second point sur lequel je souhaite insister concerne la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance et la naissance de chambres détachées ou spécialisées. Je sais que vous vous êtes expliquée maintes fois, mais je tenais à vous faire part des inquiétudes que fait naître ce choix qui pourrait mettre à mal la justice de proximité. Les territoires ruraux, notamment la Lozère, souffrent déjà de la désertification médicale, de la disparition des services publics, et des difficultés de mobilité. Les tribunaux de proximité sont aujourd'hui compétents pour les litiges du quotidien. Ils sont la démonstration que la justice étatique est présente pour tous. La fusion de ces tribunaux semble obéir à une logique de gestion. On peut craindre qu'elle soit la prémisse de la disparition de certaines implantations. Pouvez-vous m'assurer, madame la ministre, que cette fusion n'empêchera pas de conserver une entité spécifique dédiée aux juges d'instance, c'est-à-dire aux petits litiges, dans chaque département?

Autre point d'interrogation, la justice administrative, qui est souvent mise de côté dans les projets gouvernementaux. Or celle-ci joue un rôle important dans notre pays, qui a choisi depuis longtemps de distinguer le judiciaire de l'administratif. Contrairement à une idée répandue, la justice administrative est encore lente, même si l'on peut saluer le développement des référés. Il faut encore deux, voire trois ans pour qu'un tribunal administratif se prononce sur un permis de construire, sur un recours en responsabilité, ou encore sur la validité d'un simple acte administratif. C'est bien trop dans un pays moderne. Je note avec satisfaction le recours à la médiation, à des magistrats honoraires et à des assistants de justice, ainsi que vos propositions pour améliorer l'efficacité de la justice administrative. Dans un amendement, je proposerai une véritable articulation entre le judiciaire civil et le judiciaire pénal, donnant ainsi au juge administratif une vraie efficacité dans son acte de juger.

Enfin, permettez-moi d'appeler votre attention sur les procédures de divorce. J'ai bien noté vos propositions sur l'audience de conciliation et l'assignation en divorce. Mais, en cas de divorce contentieux, procédure certes de moins en moins fréquente, la partie qui bénéficie de mesures provisoires intéressantes, après une ordonnance de non-conciliation, a tendance à multiplier les renvois dilatoires afin de retarder au maximum le prononcé du divorce. Vous avez, madame la ministre, la main sur la procédure civile, puisque ce sujet est d'ordre réglementaire. Je tenais à vous sensibiliser à cette délicate question et vous demande de bien vouloir examiner la possibilité de limiter dans le temps les demandes de renvoi en incitant les juges de la mise en l'état à faire preuve d'un plus grand discernement.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marine Le Pen.

Mme Marine Le Pen. Un sondage publié en 2017 révélait que 45 % des Français n'avaient pas confiance dans la justice. Sans confiance, la justice sera toujours soupçonnée d'arbitraire, ce qui n'est pas sans poser problème, surtout dans une démocratie.

Je vois trois principales causes à ce désamour des Français pour l'institution judiciaire: sa lenteur, son organisation et parfois, pour ne pas dire souvent, son laxisme. Soyons très clairs, sur ces trois points, je crains que votre texte, madame la ministre, ne fasse qu'aggraver les choses.

La lenteur de la justice trouve d'abord sa source dans les moyens dérisoires qui lui sont dévolus : la France, pourtant pays de Saint Louis et des droits de l'homme, est souvent montrée du doigt pour la faiblesse des moyens financiers qu'elle met au service de la justice. Certes, vous présentez dans l'article 1^{er} une programmation pour les années à venir mais, d'une part, l'augmentation prévue est très, trop faible et, d'autre part, nous savons depuis lundi dernier que vous ne respectez pas vos propres lois de programmation.

La justice doit être une priorité budgétaire et une hausse des moyens qui lui sont consacrés aura un impact direct sur la délinquance et donc sur le budget alloué à la mission « Sécurités ». Évidemment, cela sera d'autant plus vrai si celle-ci s'accompagne d'une politique de fermeté.

Autre cause de la lenteur, le fonctionnement des juridictions. L'engorgement des tribunaux est une triste réalité, notamment en matière pénale. Votre proposition de créer des cours criminelles nous semble intéressante, mais elle pêche sur deux points : l'absence du peuple dans ces instances et la limitation des crimes pouvant y être jugés.

Nous proposons que cette cour, rebaptisée tribunal d'assises, devienne la juridiction de première instance pour tous les crimes, la cour d'assises jugeant en appel. Ces tribunaux seraient composés de trois magistrats et de quatre citoyens assesseurs désignés, et non tirés au sort, à l'instar de la composition des tribunaux pour enfants. Ainsi, tous les crimes seraient jugés de la même manière et le peuple, au nom duquel, je le rappelle, la justice est rendue aurait toute sa place. Voilà une proposition très concrète pour désengorger nos juridictions.

Celle-ci aura également pour effet de lutter contre la correctionnalisation des crimes. Ce phénomène, pourtant illégal, est très grave et scandalise, à juste titre, nos compatriotes. Avec les tribunaux d'assises, il ne sera plus besoin d'occulter certaines circonstances aggravantes ou d'atténuer la gravité des faits : un crime sera jugé pour ce qu'il est ! Nous le devons aux victimes et à la société.

S'agissant de l'organisation, à l'opposé de votre vision « métropolitique », nous souhaitons une justice de proximité et enracinée. Ainsi, nous proposons par exemple de renforcer le rôle des tribunaux d'instance notamment en relevant le plafond de compétence.

Autre sujet qui mine la confiance de nos compatriotes dans l'institution judiciaire, le laxisme. Je ne compte plus les faits extrêmement graves pour lesquels les peines prononcées sont dérisoires. Or, en la matière, vous mettez clairement vos pas dans ceux de votre prédécesseur. Mme Taubira a quitté la place Vendôme, mais pas ses idées. Votre politique, encore plus affirmée, du « tout sauf la prison » est clairement une victoire pour les délinquants de tout genre.

Nous considérons au contraire qu'il est nécessaire de redonner un vrai sens à la peine. Cela doit passer par la perpétuité réelle, le retour des peines planchers, le sursis qui doit retrouver son acception originelle – tout sursis doit être révoqué et transformé en prison ferme dès lors qu'une nouvelle condamnation survient –, la fin des réductions automatiques de peine ou encore l'expulsion des délinquants étrangers. Cette dernière mesure permettrait notamment de vider nos prisons – cela tombe bien, nous avons besoin de place.

En ce qui concerne les prisons, nous proposons la création de nouveaux établissements pénitentiaires pour accueillir les primodélinquants. Les personnes condamnées à des courtes peines – car oui, nous considérons qu'elles sont utiles –

pourraient les purger en étant protégées de la promiscuité avec les professionnels du crime. Ce serait un moyen d'enrayer la spirale de la prison comme école du crime. Un aménagement relativement simple – pas besoin de centres de très haute sécurité – de bâtiments de l'État inutilisés pourrait être lancé rapidement.

Enfin, et bien qu'il y ait encore beaucoup de choses à dire, deux sujets sont extrêmement importants pour redonner confiance dans la justice : le renforcement du secret de l'enquête et de l'instruction. Nous proposons d'interdire toute diffusion d'information relevant de ce secret.

M. Bruno Questel. Ça sent le vécu !

Mme Marine Le Pen. Cette interdiction serait valable pour tout le monde.

Nous souhaitons également étendre l'obligation de neutralité politique des magistrats à leurs syndicats afin d'éviter un épisode comme celui du « mur des cons » dont l'impact sur les Français a été, vous le savez, catastrophique.

Vous l'aurez compris, durant ce débat, nous défendrons des mesures dont beaucoup sont diamétralement opposées à celles que prévoit votre texte, mais qui, nous le croyons, rendront la justice plus efficace, renforceront son impartialité et restaureront sa mission : le service du bien commun. (*Applaudissements parmi les députés non inscrits.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Caroline Abadie.

Mme Caroline Abadie. Le présent texte porte en lui toute l'ambition de notre politique. Loin des postures idéologiques, il a trouvé sa voie, sur une ligne d'équilibre : son objectif est de simplifier les procédures civiles et pénales pour une plus grande célérité de la justice, au profit de nos concitoyens. Avec une augmentation de son budget de 25 % sur le quinquennat, la justice française doit sortir de sa grande pauvreté, rattraper ses retards et se projeter, enfin, dans ce XXI^e siècle numérique.

Parmi toutes les ambitions de ce texte, j'en retiendrai deux.

La première concerne les 800 000 majeurs protégés. Mme Caron-Dégliose, avocate générale à la Cour de cassation vous a proposé récemment, madame la garde des sceaux, des évolutions de la protection juridique des personnes. Pour reprendre une expression employée dans son rapport, l'époque n'est plus à la « mort civile » des majeurs protégés, qui ne peuvent plus, dès lors, participer à la société. La protection de leurs intérêts ne peut plus se faire au sacrifice de leurs droits fondamentaux : mariage, PACS, divorce, accès aux soins, droit de vote, droits successoraux sont autant de droits qui exigent les interventions cumulées du juge et du tuteur, ce qui délaye dans le temps l'exercice des droits, portant ainsi atteinte à leur effectivité.

C'est en commission que nous avons pu ensemble, Gouvernement et majorité, introduire ces droits, à l'article 8, ce que le Sénat avait refusé de faire. En vertu des principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité, ils ne peuvent plus être retirés aux majeurs protégés. Désormais, à la protection de l'intérêt, supérieur et objectif, de la personne vulnérable se substitue le respect de ses choix et préférences. C'est ce qu'avait souhaité le Défenseur des droits dans son rapport de septembre 2016 ; c'est ce qu'exigeaient nos engagements internationaux.

Cette avancée est donc un motif de grande fierté pour le groupe La République en Marche. En contrepartie, la personne chargée de la mesure de protection voit son rôle renforcé. Nous veillerons tout particulièrement, lors des débats, à conserver cet équilibre.

La deuxième ambition que je souhaitais mettre en lumière consiste à redonner du sens à la peine. Taux de récidive toujours aussi élevé, climat carcéral électrique, prisons pleines à craquer : les victimes, les forces de l'ordre et, plus généralement, la société française désespèrent de l'exécution des peines. Les politiques pénales passées sont restées impuissantes. Pourquoi ? D'un côté, la peine a perdu en lisibilité, en immédiateté et en effectivité, perdant ainsi sa force dissuasive. De l'autre, les prisons ne sont pas en état de réinsérer massivement.

Sens de la peine et rôle de la prison sont deux poumons qui s'essoufflent, et nous voulons leur redonner de l'air. Par-dessus tout, la prison ne doit plus être la honte de la République. Nos personnels pénitentiaires méritent d'être placés dans des conditions de travail décentes.

Redonner du sens à la peine, c'est renforcer sa force dissuasive. Lorsqu'il sera puni de plus d'un an de prison, le condamné ne pourra plus bénéficier d'un aménagement de peine. Lorsque la peine de prison sera comprise entre six mois et un an, le tribunal choisira entre le bracelet électronique et la détention, en fonction de la nature de l'infraction et de la personnalité du délinquant. Quant aux peines de prison de moins d'un mois, qui sont désocialisantes sans être dissuasives ni punitives – on le sait pertinemment –, elles seront tout simplement interdites.

J'en viens à l'ambition budgétaire de ce plan de programmation. Nous vous donnons les moyens, madame la garde des sceaux, de lancer des chantiers pour 15 000 places de prison, dont 7 000 seront livrées d'ici à 2022.

M. Fabien Di Filippo. À quoi cela sert-il ? C'est une promesse pour l'avenir !

Mme Caroline Abadie. Il est essentiel de renforcer la sécurité d'établissements dont la dangerosité a été démontrée par leurs occupants, afin d'éviter les évasions et d'assurer la sécurité des personnels. En même temps, vous nous proposez de créer des établissements d'accompagnement vers la sortie, qui visent, par une approche multidisciplinaire et englobante, à amener tous les détenus vers l'activité, l'autonomie et la responsabilité. Il est tout aussi essentiel de mettre fin aux sorties sèches, qui sont propices, on le sait, à la récidive. La mise en place de quartiers de confiance dans les centres pénitentiaires poursuit la même ambition, tout comme la construction de deux prisons expérimentales centrées sur le travail.

Nous souscrivons pleinement à ce plan pénitentiaire équilibré. Nous serons attentifs à l'architecture des prisons, qui joue un rôle déterminant, comme nous l'avons noté lors de nos nombreuses visites. La forme et la capacité des prisons doivent s'adapter à leur fonction. Nous n'insisterons jamais assez sur la nécessité de les garder à taille et à forme humaines.

Je tiens à vous remercier, madame la garde des sceaux, madame la présidente de la commission, madame et monsieur les rapporteurs, pour la qualité des débats en commission. Ce projet de loi a attendu quelques mois avant qu'on lui trouve un créneau ; désormais, il n'attend plus que d'être débattu et voté. *(Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.)*

Mme la présidente. La discussion générale est close.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Je souhaite tout d'abord vous remercier, mesdames et messieurs les députés, pour l'ensemble des propos que vous avez tenus. Peut-être est-ce parce que je suis complètement immergée dans ce texte, mais j'ai trouvé un grand intérêt à chacune de vos interventions, soit qu'elles me fassent réagir, positivement ou négativement, soit qu'elles m'interpellent.

Je veux vous dire, monsieur Terlier, à quel point je partage vos analyses, notamment lorsque vous affirmez que la justice du XXI^e siècle ne peut rester à la marge des évolutions de la société. Je ne développe pas davantage, car je souhaite vous répondre sur un point particulier : l'ordonnance de 1945 relative à la délinquance des mineurs. J'ai bien entendu votre appel à une refonte de ce texte. Je sais que la commission des lois a engagé une réflexion à ce sujet et que le Sénat étudie lui aussi cette question en ce moment même.

Il était pour moi très difficile de traiter ce sujet, très important par son volume, dans le cadre du présent projet de loi, qui aborde déjà de très nombreux aspects, comme vous l'avez relevé les uns et les autres. Je souhaite en tout cas vous assurer de la volonté du Gouvernement d'agir et de prendre ses responsabilités dans ce domaine. Nous travaillons sur cette question avec plusieurs d'entre vous, depuis plusieurs mois, car il nous semble indispensable d'apporter des réponses claires et efficaces en la matière : il est nécessaire, d'une part, que les mineurs soient jugés plus rapidement et, d'autre part, qu'une réponse plus prompte soit apportée aux victimes. Vous avez dit craindre, monsieur le député, que le calendrier parlementaire ne permette pas de faire aboutir cette réforme dans des délais brefs. Je comprends bien entendu vos craintes, mais je peux vous assurer de la volonté du Gouvernement d'avancer clairement dans cette voie.

Rien dans vos propos, monsieur Masson, ni d'ailleurs dans ceux d'aucun des députés qui sont intervenus, ne me conduit à me fâcher. Pour résumer votre intervention, vous avez fait part de votre accord sur les mesures de simplification, mais vous avez soulevé deux problèmes, l'un relatif au budget, l'autre concernant un éventuel éloignement de la justice, que vous craigniez de voir devenir moins humaine.

S'agissant des chiffres que vous avez évoqués, je rappelle qu'il faut comparer ce qui est comparable. Le budget de la justice représente environ 3,2 % des dépenses du budget général de l'État, hors remboursement et dégrèvements. En 2019, il progressera de 4,5 %, contre 0,8 % pour l'ensemble des crédits des autres ministères. C'est donc, on le voit bien, un budget prioritaire. Je tenais à le rappeler.

Vous avez exprimé, par ailleurs, la crainte que la justice ne s'éloigne du justiciable, en évoquant notamment l'éventuelle suppression des 300 tribunaux de proximité, grief ou inquiétude repris par nombre d'entre vous. Je ne dirai qu'un mot à ce sujet, pour vous rappeler qu'aucun de ces tribunaux de proximité ne fermera. Si je l'affirme avec autant d'assurance, c'est parce que leurs compétences seront garanties par un décret en Conseil d'État. En d'autres termes, ils ne pourront bénéficier que d'une extension de leurs compétences, décidée éventuellement par le chef de cour d'appel. Sans remettre en cause ma propre volonté en la matière, monsieur le député, vous avez évoqué « un déterminisme qui nous échappe ». Je ne crois pas que tel soit le cas. Comme j'ai eu l'occasion de le dire dans cette assemblée, je crois fortement, pour ma part, au volontarisme politique, et rien ne nous échappera à cet égard.

Vous avez enfin estimé que le tribunal criminel départemental – que vos collègues députés ont transformé en « cour criminelle départementale » en commission des lois – était fait pour aller plus vite et réaliser des économies, ce qui allait conduire, au fond, à correctionnaliser des crimes passibles de quinze à vingt ans de réclusion. Or c'est tout l'inverse, monsieur le député : c'est bien parce que ces cours criminelles, expérimentées dans certains départements, fonctionneront avec des magistrats professionnels que la procédure sera plus rapide – ce qui n'interdira nullement l'audition des victimes, ni celle des témoins – et que cela permettra réellement de juger en tant que tels des crimes qui étaient jusqu'alors déqualifiés, correctionnalisés.

Mme Émilie Chalas. Eh oui !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Ce qui va se réaliser est donc l'inverse de ce que vous craignez. Je suis sûre que vous en conviendrez très rapidement.

Je vous remercie, monsieur Balanant, pour l'ensemble de vos propos. Je ne reprends pas nos points d'accord, concernant la programmation budgétaire ou les peines ; je ne reviens que sur les deux points de vigilance que vous avez mentionnés.

S'agissant de la possibilité donnée aux caisses d'allocations familiales de réviser le montant des pensions alimentaires, vous souhaitez que le recours contre ces décisions soit suspensif. Je tiens à préciser que nous allions évoluer favorablement sur ce point, dans le sens de votre demande.

Il nous restera donc, peut-être, un point de désaccord, au sujet de la visioconférence. Je respecte votre point de vue et je comprends vos craintes. Néanmoins, les juridictions se heurtent, vous le savez, à la difficulté d'assurer les extractions de détenus. C'est pour cela que nous souhaitons pouvoir, dans certaines hypothèses, recourir à la visioconférence. En réalité, il s'agit pour nous d'éviter des remises en liberté injustifiées lorsque ces extractions ne peuvent pas avoir lieu. Cette mesure constitue donc un appui très important. Par ailleurs, nous avons pris en compte un certain nombre des griefs avancés. Ainsi, vous le savez, le recours à la visioconférence ne sera plus possible lors de la détention provisoire initiale, si la personne le refuse. Nous aurons à débattre de cette question dans les jours qui viennent.

Vous avez indiqué, madame Untermaier, que vous partagez « les principes fondateurs de ce texte », tout en émettant des « critiques sévères » quant à l'application des dispositions que nous entendons prendre. J'entends et je respecte bien évidemment ces critiques. Il me semble néanmoins que nous répondons déjà à un certain nombre d'entre d'elles, par le contenu même des mesures que nous proposons.

Vous m'avez d'abord enjoint de « veiller au présentiel humain ». Or nous sommes totalement d'accord sur ce point. Bien évidemment, « il n'y a pas d'amour, il n'y a que des preuves d'amour », et les déclarations ne suffisent pas. Lorsque nous souhaitons maintenir les tribunaux de proximité ou accroître la présence de greffiers formés dans les services d'accueil unique du justiciable, il me semble que nous assurons la présence de l'humain, et j'y tiens beaucoup.

Vous avez ensuite exprimé des craintes concernant l'équilibre entre l'efficacité des enquêtes, que nous entendons améliorer par toutes les dispositions que nous allons prendre, et la garantie des droits. Nous aurons l'occasion d'y revenir au cours du débat, mais je pense pouvoir vous démontrer – du moins, je l'espère – que nous avons scrupuleusement veillé au maintien de cet équilibre, dans toutes les

hypothèses, en prévoyant la présence de magistrats, qu'il s'agisse des pouvoirs d'autorisation ou des pouvoirs de contrôle.

Enfin, vous avez relevé un « hiatus entre la politique pénale envisagée et les effectifs de greffiers ainsi que de conseillers d'insertion et de probation ». J'entends, là encore, vos préventions, et c'est pour moi un point d'alerte capital, mais la politique que nous voulons mener sera déployée, bien entendu, avec les personnels de l'État, avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation, avec les greffiers, mais aussi – il ne faut pas nier leur rôle – avec les associations sur lesquelles nous nous appuyons. Ce matin, M. le rapporteur et moi-même avons rendu visite à une association qui prend en charge des travaux d'intérêt général et joue un rôle important. Nous aurons l'occasion d'en reparler.

Mme Cécile Untermaier. Nous en reparlerons en effet.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Il est encore un point sur lequel vous m'avez déjà alertée en commission : la justice restaurative. Je ne sais pas si vous avez déposé des amendements à ce sujet, mais sachez que nous souhaitons vraiment développer ces processus. C'est pour moi quelque chose d'essentiel. J'ai rencontré des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation – CPIP – qui les mettent déjà en place. La protection judiciaire de la jeunesse – PJJ – effectue également un travail en ce sens.

M. Zumkeller a appelé mon attention sur le suivi psychologique des mineurs, au regard des questions d'exécution des peines. Beaucoup d'entre vous s'intéressent à ce sujet sur lequel il a travaillé. J'aurai l'occasion d'y revenir. Mme Buzyn et moi-même collaborons sur ce dossier important.

Monsieur Bernalicis, ce n'est pas la trente-deuxième ministre de la justice qui vous répond, mais la sixième. Celle-ci ne peut adhérer à toutes vos propositions, encore qu'elle partage certains de vos constats. Quand vous dites que la prison ne saurait être l'alpha et l'oméga de la politique conduite par les gardes des sceaux, je suis d'accord avec vous. Reste qu'il ne faut pas nier l'utilité de la peine de prison lorsque, comme vous le dites vous-même, elle sanctionne des infractions ou des délinquants pour lesquels elle constitue une réponse utile et efficace. Vous voyez que je peux partager certaines de vos propositions.

Il en est d'autres, en revanche, auxquelles je ne saurais souscrire. « On a donné des pouvoirs toujours plus exorbitants à un magistrat structurellement non indépendant », dites-vous. J'imagine que vous faites allusion au procureur.

M. Ugo Bernalicis. Bien vu !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je suis désolée, mais le procureur est un magistrat. J'insiste sur ce qu'est l'autorité judiciaire. En tant que magistrat, le procureur est autonome, il décide de l'opportunité des poursuites – vous le savez très bien – et je ne lui adresse aucune instruction individuelle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*) Par ailleurs, il est le garant des libertés individuelles.

Enfin – je pourrais revenir sur beaucoup d'éléments que vous avez cités –, vous dites que si vous étiez ministre de la justice, vous réimplanteriez plus de 300 tribunaux de proximité. Ce jour-là, il y aura donc 600 tribunaux de proximité : les 300 qui existent et que moi, sixième ministre de la justice femme, j'aurai laissés et les 300 que vous allez réimplanter. Pourquoi pas ? Mais il faudra les financer.

Mme Danièle Obono. Nous savons où trouver l'argent !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Vous dites que pour combler le retard technologique, il faut commencer par donner des équipements aux juridictions.

Mme Émilie Chalas. C'est prévu !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Cela tombe bien : voilà un autre point d'accord entre nous. 4 000 ultraportables ont été distribués récemment ; 3 500 autres le seront en 2018. Ces équipements aideront vraiment les magistrats qui, je vous l'accorde, les attendent. Nous avons également prévu un programme de densification des flux dans les tribunaux et les cours d'appel.

M. Ugo Bernalicis. Je pourrais être ministre !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Mais certainement, il n'y a aucun doute là-dessus. Encore un effort !

Mme Danièle Obono. Nous y travaillons ! Merci !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Il me semble que nous avons vraiment des réponses aux arguments que vous avancez. Vous souhaitez que le Parlement valide les directives de politique pénale. Ce n'est pas la conception que nous avons du parquet à la française, monsieur le député. Je vous l'ai dit, celle-ci veut au contraire que le Gouvernement soit responsable devant le Parlement et que, par l'intermédiaire de la hiérarchie des procureurs, il donne les directives générales. C'est un point important. Vous le voyez, monsieur le député, il vous reste un tout petit effort à faire avant de devenir garde des sceaux.

M. Erwan Balanant. Encore une ou deux années de droit !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Monsieur Peu, vous avez prétendu que la réforme n'avait été ni construite avec les professionnels ni prévue pour le justiciable.

Je ne reprendrai pas l'ensemble des arguments que j'ai déjà développés devant vous, mais le premier point ne me semble pas exact. Depuis un an, nous n'avons cessé de dialoguer avec les professionnels. Si nous n'avons pas trouvé de points d'accord sur tous les sujets, je vous l'accorde, du moins avec certains d'entre eux, nous avons toujours poursuivi ce dialogue.

Quant au second point, je pense que la réforme est construite pour le justiciable et j'espère que son application vous le démontrera. Je suis certaine qu'au moment de son évaluation, vous saurez en convenir. C'est un projet, dites-vous, qui vise à réduire les coûts. Mais non ! Si tel était le cas, pourquoi bénéficierais-je d'une augmentation budgétaire de 25 % jusqu'en 2022 ? Mon objectif est de rendre une justice de proximité, une justice de qualité, une justice efficace.

Vous avez évoqué la Seine-Saint-Denis, où la situation est extrêmement délicate. Le ministère de la justice veut prendre en considération les territoires tels qu'ils sont, tels qu'ils fonctionnent, avec leurs difficultés et leurs caractéristiques sociales, économiques et démographiques. En Seine-Saint-Denis, j'ai augmenté les effectifs. Vous le savez, puisque je vous l'ai déjà indiqué en commission. Entre 2017 et 2018, ceux des magistrats du siège sont passés de 131 à 137, ceux des magistrats du parquet de 53 à 55, et nous poursuivrons sur cette lancée. Les juges des enfants sont désormais quinze.

Je ne prétends pas que cet effectif permet de couvrir toutes les difficultés. Je suis extrêmement attentive à la situation du tribunal de Bobigny ; je rencontrerai prochainement les chefs de juridiction pour reparler avec eux de la situation singulière de ce tribunal. Au reste, mon attention, loin de se concentrer sur Bobigny, se porte sur l'ensemble des territoires sur lesquels la justice doit vraiment montrer sa présence,

souvent en lien avec les forces de l'intérieur et avec le ministère de l'éducation nationale. Nous devons traiter ensemble des questions éducatives, des questions de sécurité et des questions de justice. C'est ce que nous faisons par exemple dans les quartiers dits « de reconquête républicaine », où nous apportons un appui soutenu aux situations particulières.

Enfin, monsieur le député, vous dites qu'il faut veiller à ne pas mettre fin à la justice de proximité, qui joue un rôle de médiateur social. Là aussi, je suis en plein accord avec vous. Oui, le juge de proximité est un médiateur social. Je le constate quand je me rends dans les tribunaux d'instance. Les juges sont là. Ils accueillent les justiciables qui viennent leur soumettre un problème qu'ils ne savent pas bien formuler juridiquement. Nous sommes là pour ça. Les greffiers, dans les services d'accueil unique du justiciable – SAUJ –, ou les juges sont là pour ça. Ce service, loin de le détruire, nous le maintiendrons. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

Monsieur Clément, je vous ai trouvé sévère.

M. Fabien Di Filippo. Il l'était moins quand il était dans la majorité !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Vous affirmez que mon projet de loi n'est juste ni pour les personnes ni pour les territoires. Je ne suis pas d'accord.

Selon vous, ce texte éloignerait les justiciables de leurs droits parce qu'il leur serait demandé de tout régler par le numérique. C'est faux. Je l'ai dit tout à l'heure et je le répète : le numérique est un atout puissant qui permettra d'améliorer nos procédures et d'accélérer certains traitements, mais il ne se substituera pas à l'accueil physique. Ainsi, nous numériserons par exemple la procédure pénale. Lorsqu'un enquêteur reçoit une plainte au commissariat, il est absurde que le greffier du tribunal doive la retaper sous un autre logiciel. C'est une perte de temps pour tout le monde. Il va de soi qu'il faut numériser, mais la personne qui porte plainte au commissariat trouvera forcément quelqu'un pour l'accueillir. Il n'est pas question de toucher à cette obligation que prévoit le code de procédure pénale.

M. Sébastien Jumel. Elle n'est déjà plus assurée aujourd'hui !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Ne dites pas l'inverse. S'il y a des dysfonctionnements, ils sont ponctuels et ne relèvent pas de la loi.

Vous avez affirmé que le projet de loi n'était pas juste pour le territoire et qu'il contribuait à éloigner les tribunaux des justiciables. Regardez ce qu'il en est dans votre département. À Poitiers, il existe une cour d'appel, un tribunal de grande instance et un tribunal d'instance, comme il y a un tribunal d'instance à Châtelleraut. Tout cela va rester en l'état. La dénomination va changer, ainsi que l'organisation interne, mais les lieux resteront et l'accueil sera toujours assuré.

M. Sébastien Jumel. Quel est le sens de la réforme, alors ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Il n'y aura aucun éloignement physique, aucune désertification judiciaire.

Vous avez cité l'exemple du juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, le JIVAT. En l'espèce, il s'agit non d'éloigner le tribunal, mais d'accélérer le traitement des indemnisations. Combien de victimes ayant déposé un recours attendent une solution plus rapide ? Nous voulons leur donner satisfaction. C'est ce que nous faisons. Je m'inscris donc en faux contre ce que vous avez dit.

Encore un mot : je ne dessine pas de carte judiciaire. Je réfute ce terme. Je mets en place une méthode qui part des territoires. Comment vous, qui appartenez au groupe Libertés et territoires, pouvez-vous prétendre l'inverse ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

M. Fabien Di Filippo. C'est qu'il est devenu lucide ! Il a ouvert les yeux !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Monsieur Mazars, je tiens à vous remercier pour vos propos. Vous avez salué une loi d'équilibre, d'accessibilité, de clarification.

M. Fabien Di Filippo. Voilà un bon godillot !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je vous remercie surtout pour ce que vous et vos collègues avez apporté au texte, qui a évolué favorablement grâce à vos observations.

Monsieur Morel-À-L'Huissier, je vous cherche...

M. Philippe Gosselin. Il était chez nous... Il n'y est plus !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Il y a des choses qui évoluent... (*Sourires.*) Vous avez annoncé que vous seriez attentif à quatre points et, en premier lieu, à la surpopulation carcérale. Je vous remercie de vos propos à cet égard. Je suis ravie que vous ayez pu vous rendre au centre de Villejuif, qui est emblématique de ce que nous voulons faire.

Compte tenu de la fusion des TI et des TGI, vous craignez de voir disparaître certains sites. Je réaffirme ici que ce ne sera pas le cas. Vous m'avez demandé de m'engager à maintenir une entité spécifique liée au juge d'instance. Je vous garantis que par le biais du nouveau juge des contentieux de la protection, nouveau nom du juge d'instance, qui sera chargé des baux d'habitation, des crédits à la consommation, des tutelles et du surendettement, les contentieux du quotidien continueront à être jugés en extrême proximité dans les actuels tribunaux d'instance par des entités spécifiques.

Enfin, sur la lenteur de la justice administrative et sur les procédures de divorce, le débat nous amènera à examiner vos propositions.

Madame Le Pen, vous jugez que le projet de loi aggravera la lenteur de la justice, compte tenu, dites-vous, des moyens dérisoires que nous lui consacrons et de l'engorgement des tribunaux. Je crois tout au contraire – ce point de vue nous sépare – que les 25 % d'augmentation du budget que je peux afficher dans la loi de programmation, en plus des réformes procédurales, contribueront fortement à désengorger les tribunaux et à recentrer les juges sur leur cœur de métier. C'est ce que nous avons recherché et c'est ce que nous voulons.

Quant à l'accusation de laxisme que vous portez, madame la députée, je ne crois pas qu'on puisse nous l'adresser alors qu'il y a 70 000 personnes en détention, dont près de 900 mineurs. Vous voyez les choses à travers un prisme erroné. Il me semble au contraire que les réformes que je conduis visent à rendre les peines plus effectives, autrement dit à ce que lorsqu'une peine est prononcée, elle soit réellement exécutée. C'est un engagement que j'ai pris. Les modifications textuelles que nous portons devront y contribuer.

Madame Abadie, vous avez évoqué trois sujets capitaux : les majeurs sous tutelle, la peine et l'ambition budgétaire. Je vous remercie surtout d'avoir rappelé ici la première de ces questions, qui a partie liée à la dignité. Cette réforme, que nous avons portée ensemble, fera je crois beaucoup évoluer les droits de l'ensemble de nos concitoyens. Nous pouvons me sembler-t-il être fiers de ces mesures sur les tutelles comme, mesdames et messieurs les députés, vous pourrez

l'être, si vous adoptez ce texte, de l'ensemble des mesures contenues dans le projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

Rappel au règlement

Mme la présidente. La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour un rappel au règlement.

M. Ugo Bernalicis. Mon rappel au règlement se fonde sur l'article 58 alinéa 1 et concerne la bonne tenue de nos débats. Je viens d'apprendre, il y a quelques minutes – soit bien après l'ouverture des débats, qui ont débuté à seize heures – qu'une quinzaine de nos amendements avait été jugés irrecevables : nous nous voyons à nouveau imposer des conditions intolérables de discussion. Sur le fond, une partie seulement de ces amendements avaient été jugés irrecevables avant l'examen en commission. Nous avons adressé des courriels aux administrateurs de la commission des lois et de la séance pour demander quelle rédaction alternative permettrait de défendre ces amendements et pour connaître les raisons des irrecevabilités qui nous avaient été opposées. À ce jour, nous n'avons reçu aucune réponse.

Il s'agit d'amendements portant, par exemple, sur la barémisation des indemnités prud'homales, le délibéré public du Conseil constitutionnel, la présomption de non-consentement des mineurs de moins de treize ans, le placement sous surveillance électronique mobile d'une personne mise en examen pour infraction relative à des violences ou menaces commises contre son conjoint ou son concubin, le renforcement de la lutte contre la délinquance en col blanc, la légalisation du cannabis, par opposition à l'amende forfaitaire – ce dernier amendement avait été jugé recevable en commission des lois –, la contraventionnalisation de l'aide solidaire – puisqu'on ne peut pas la dépénaliser complètement, en l'état actuel du droit –, la définition de l'état de nécessité, pour les vols alimentaires – je ne vois pas en quoi ce serait plus éloigné du texte que, par exemple, l'amende forfaitaire pour les stupéfiants –, l'amnistie de nos camarades syndicalistes qui se sont battus et ne méritent pas une telle criminalisation, et l'amende et la condamnation relatives aux sociétés transnationales donneuses d'ordre en cas, notamment, de crime de guerre ou de crime contre l'humanité. Voilà des exemples d'amendements qui ont été jugés irrecevables. Je crois que ce texte constitue, dans son ensemble, un cavalier législatif, et je ne vois pas au nom de quoi on nous refuse de défendre ces amendements et ces prises de position politiques en faveur d'une autre idée de la justice. (« *Il a raison !* » sur les bancs du groupe GDR.)

Mme la présidente. Monsieur le député, permettez-moi de vous apporter quelques éléments de réponse qui m'ont été transmis par la séance. L'article 45 de la Constitution exige que les amendements présentent un lien, même indirect...

M. Ugo Bernalicis. Même indirect !

Mme la présidente. ...avec le texte déposé. Cette exigence se traduit dans notre règlement par l'article 98 alinéa 5, qui permet de déclarer irrecevables des amendements pour ce motif. En l'occurrence, la commission des lois avait, en examinant ce texte, déclaré irrecevables des amendements modifiant sur le fond certains codes. La même position s'applique donc en séance.

M. Ugo Bernalicis. Mais avec des différences entre la commission et la séance !

Mme la présidente. Voilà les éléments formels et réglementaires que je peux livrer à votre réflexion, monsieur le député. Je ne juge pas du fond, évidemment.

M. Philippe Gosselin. C'est parfois à géométrie variable !

M. Éric Ciotti. C'est la première fois que c'est aussi exigeant !

M. Ugo Bernalicis. Il est étonnant d'apprendre ces irrecevabilités à vingt-trois heures !

Mme la présidente. Merci, monsieur le député. Je crois que la question a été tranchée.

DISCUSSION DES ARTICLES

(Projet de loi)

Mme la présidente. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles du projet de loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice.

Article 1^{er} et rapport annexé

Mme la présidente. La parole est à M. Dino Cinieri, premier inscrit sur l'article.

M. Dino Cinieri. Madame la ministre, vous avez dit : « La justice doit se renforcer et s'adapter. » Jusque-là, nous sommes d'accord avec vous. Ce que nous disent nos concitoyens sur le terrain – c'est le cas, par exemple, dans ma circonscription –, c'est qu'ils veulent que les peines prononcées soient appliquées, que le travail des policiers et des gendarmes ne soit pas vain. Nos concitoyens ne veulent plus lire dans la presse qu'un multirécidiviste a été libéré pour bonne conduite et que trois jours après sa libération, il est à nouveau passé à l'acte. Il y a environ 71 000 détenus pour une capacité inférieure à 60 000 places. Vous aviez promis la création de 15 000 places de prison lors de la campagne présidentielle : où sont-elles ? Les 7 000 places prévues sur cinq ans dans ce projet de loi de programmation sont insuffisantes, et vous le savez. Prenons l'exemple de la prison de La Talaudière, dans le département de la Loire, sur laquelle je vous ai alertée à de nombreuses reprises sans aucun retour de votre part : elle abrite 420 écroués pour 280 places théoriques. Madame la ministre, les personnels pénitentiaires n'en peuvent plus. Que faites-vous pour régler la question de la surpopulation carcérale sans envoyer un signal catastrophique aux délinquants et criminels ? En effet, les alternatives à l'incarcération ne renforceront pas l'effectivité des peines : c'est un non-sens. Que faites-vous pour améliorer les conditions de travail des gardiens de prison ? Quand allez-vous augmenter le nombre de surveillants, en particulier la nuit et le week-end ? De même que vous n'écoutez pas les Français et les gilets jaunes, vous n'écoutez pas la colère du monde judiciaire contre ce projet de loi. Votre texte n'est pas à la hauteur des enjeux et des défis pour la justice.

M. Ugo Bernalicis. C'est vrai !

Mme la présidente. La parole est à M. Maxime Minot.

M. Maxime Minot. Semaine après semaine, texte après texte, le même scénario se répète encore et encore, à quelques trop rares exceptions près. Là où le Sénat et l'opposition proposent, le Gouvernement et la majorité imposent, et cela illustre bien, finalement, l'intérêt que vous portez à la procédure législative. Vous seuls avez raison, mais souvent contre tous et au détriment de l'intérêt général. Mais revenons au texte.

Là où vous suivez une logique comptable, en recherchant de petites économies au détriment de la véritable ambition d'une justice pour tous, le Sénat a proposé une trajectoire budgétaire à la hauteur des besoins, qui sont immenses.

Là où vous remettez en cause l'équilibre de la procédure pénale en conférant de nouvelles prérogatives, parfois disproportionnées, au parquet, au détriment du juge d'instruction, le Sénat vous a opposé la nécessaire garantie des libertés et le contrôle du juge.

Là où vous vous inscrivez dans la droite ligne de l'ère Taubira, avec des peines alternatives accrues à la prison, afin d'éviter d'avoir à atteindre l'objectif présidentiel de construction de places, le Sénat a opté, en responsabilité, pour un réarmement pénal nécessaire face à la crise de l'autorité.

Là où vous éloignez nos compatriotes de l'accès à la justice en préfigurant la disparition des tribunaux d'instance, le Sénat a clarifié la réforme de la première instance en veillant au maillage territorial et à la proximité de l'institution judiciaire.

Là, enfin, où vous ne parlez pas aux victimes, le Sénat propose des mesures opérationnelles et concrètes pour renforcer leurs droits.

Non, madame la ministre, chers collègues de la majorité, ce texte ne marque pas une révolution et encore moins une évolution de notre système judiciaire, mais bien une régression. Mais, comme à votre habitude, vous n'écoutez personne et n'entendez pas, à l'image de ce qui s'est passé ce week-end partout en France, cette colère monter contre une politique qui n'est pas à la hauteur des enjeux. Ce texte en est malheureusement une nouvelle illustration. *(Exclamations sur quelques bancs du groupe LaREM.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Ludovic Pajot.

M. Ludovic Pajot. Il faut avoir les moyens de ses ambitions. En matière de justice, les ambitions sont importantes, et à juste titre. Mais force est de constater qu'une fois de plus, dans ce domaine comme dans bien d'autres, les moyens alloués par votre budget ne sont pas à la hauteur des enjeux. Les crédits de paiement pour la justice, qui s'élèvent à 7 milliards pour 2018, jusqu'à 8,3 milliards pour 2022, ne sont pas suffisants. La France est souvent pointée du doigt pour son faible engagement financier en faveur de la justice, et se trouve au bas des classements en Europe. De fait, elle alloue un budget de 65 euros par habitant à la justice, contre 121 euros en Allemagne ou 155 euros au Royaume-Uni. Une fois de plus, les belles déclarations des ministres et de votre majorité ne résistent pas à l'épreuve des faits. En outre, depuis le projet de loi de finances rectificative pour 2018, les Français savent que vous ne respectez même pas vos engagements en matière de programmation budgétaire.

Selon un sondage paru en mars 2017, 45 % des Français n'ont pas confiance en la justice. Si les dysfonctionnements de notre système judiciaire ne sont pas uniquement liés à des questions budgétaires, l'argent reste néanmoins le nerf de la guerre, et votre proposition consistant à fusionner les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance, comme à Béthune, dans mon département, n'est pas une solution pour redonner confiance et garantir la proximité. Pour répondre aux remarques de ceux qui brandissent le spectre de la dépense incontrôlée, nous rappelons qu'il est tout à fait possible de trouver de l'argent en s'attaquant, par exemple,

au coût de l'immigration, à l'aide médicale d'État – AME – ou encore à la contribution de la France au budget de l'Union européenne, qui ne cesse d'augmenter. Notre pays continue de faire face chaque jour à une délinquance de plus en plus violente et multiforme. Cette menace permanente et durable exige une réponse judiciaire qui le soit également et mette fin au laxisme. Les belles paroles, c'est une chose, mais nos compatriotes attendent désormais des actes forts.

Mme la présidente. La parole est à M. Sébastien Chenu.

M. Sébastien Chenu. De votre aveu même, madame la garde des sceaux, si j'en crois le journal *Le Monde*, cette réforme est loin de la révolution judiciaire attendue, de l'effort budgétaire escompté – nous l'avons dit –, du nombre de places de prison nécessaires, loin de la revalorisation des conditions de travail des personnels pénitentiaires, du renforcement et de la fluidité nécessaires à la mission des avocats, des efforts attendus par le petit peuple des tribunaux – greffiers, agents administratifs, aux conditions et horaires de travail souvent insupportables –, loin du traitement et de la considération dus aux victimes, du traitement qui s'impose à l'égard des détenus radicalisés et de l'impartialité attendue de cette institution. Bref, ce projet de loi est au mieux un sous-projet, un projet mineur de gestionnaires frileux, au pire un texte qui va encore éloigner le justiciable de la justice et accentuer les fractures territoriales. Comme votre majorité nous y a trop souvent habitués, votre réponse réside dans une ubérisation de la justice : la numérisation est présentée comme une réponse à une déshumanisation croissante et accélérée de l'un des piliers de notre État. Cet édifice mal en point n'avait peut-être pas encore été suffisamment déboulonné : vous allez lui porter les derniers coups de boutoir qui l'achèveront.

Quid de la fermeture des sites, avec la suppression des tribunaux d'instance, ou leur fusion avec les tribunaux de grande instance ? Là encore, ce sont des territoires déjà touchés par la désertification – qu'elle soit culturelle, éducative, médicale ou relative aux transports – qui seront affectés, comme si vous n'aviez rien entendu aux grondements du week-end dernier. En réalité, c'est une justice *low cost* que vous nous préparez, qui ne s'attaque en rien aux enjeux majeurs de celle-ci. Tout au long de ce débat, nous aurons à cœur de vous faire part de nos propositions pour une justice plus impartiale, plus équitable, plus proche, plus ferme, en totale opposition avec la philosophie Taubira qui vous inspire.

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

M. Arnaud Viala. Nous abordons l'examen des premiers articles de ces deux textes qui sont, il faut bien le reconnaître, techniques, pointus, et qui suscitent, à mes yeux, quelques inquiétudes d'ordre essentiellement philosophique. La première d'entre elles, qui concerne les articles initiaux du projet de loi, a trait à la spécialisation des juridictions. Je souhaiterais, madame la garde des sceaux, que vous nous en disiez un peu plus à ce sujet. En effet, si je ne m'abuse, vous entendez par spécialisation une réponse à une faible volumétrie et à un besoin de très haute technicité des magistrats au sein des tribunaux. Je me suis interrogé, en travaillant sur ces textes, sur les raisons qui vous ont conduite à proposer la spécialisation des sites, des chambres, sous l'autorité de leur responsable. D'autres voies seraient envisageables, comme par exemple la possibilité offerte aux juges spécialisés de se déplacer dans les juridictions pour éviter que l'une ou l'autre ne se spécialise dans un domaine unique, processus qui éloignerait les justiciables de la juridiction compétente.

La deuxième inquiétude que j'évoquerai concerne la place que ces textes laissent au justiciable. J'ai écouté avec attention les réponses que vous avez apportées à certains collègues qui se sont exprimés avant moi. Je voudrais insister sur l'importance de la prise en compte de tous les justiciables. Sur les sujets délicats de la médiation et de la dématérialisation des procédures, je pense que nous devons vraiment accorder de la considération à ceux de nos concitoyens qui n'ont accès ni à l'une ni à l'autre par manque de moyens technologiques, voire en raison d'une insuffisance de connaissances.

Mme la présidente. La parole est à Mme Naima Moutchou.

Mme Naima Moutchou. Puisque nous parlons de justice, je voudrais combattre une injustice toute particulière faite au Gouvernement au sujet du budget. Les moyens, tant au niveau humain que matériel ou immobilier, atteignent un niveau sans précédent dans l'histoire de la justice – plus 24 % sur cinq ans, ce qui est supérieur à ce qui a été réalisé sous les précédents quinquennats. Cette hausse sans précédent des crédits, dans le contexte économique que nous connaissons et avec les contraintes budgétaires qui nous sont imposées, témoigne de la priorité que nous accordons au chantier de la justice.

Ces 24 % supplémentaires sur cinq ans représentent 1,3 milliard d'euros de moyens supplémentaires pour faire avancer la justice. Le groupe majoritaire salue cet effort considérable.

Bien évidemment, nous pourrions faire encore davantage. Pourquoi, dans l'absolu, limiter la progression à 30 % et ne pas aller jusqu'à 40, 50, 60, 70, voire 80 % ? Dans le principe, ce serait possible, mais dans la pratique, ces mesures ne seraient que pur affichage – ce qui est le cas des amendements concernés. Ce n'est pas réaliste, soit parce que les postes promis ne pourront s'ouvrir dans les délais ou que les places de prison ne pourront être créées dans les temps, soit parce que cette hausse ne suit pas la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques, et que cela remet en cause l'équilibre budgétaire.

La proposition du Gouvernement est, quant à elle, parfaitement cohérente et réaliste. Elle permettra de créer 6 500 postes supplémentaires pour améliorer les conditions de travail et 15 000 places de prison pour désengorger les établissements pénitentiaires. Elle prévoit de réformer les peines, ce qui, à terme, permettra de libérer des places en prison, et d'investir massivement en faveur du numérique afin de réaliser des économies.

Ce budget est en adéquation avec ces objectifs. Je préfère, de très loin, un budget ambitieux, qui tienne ses engagements, à des semblants de hausses de crédits totalement idéalistes et irréalisables. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

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

M. Ugo Bernalicis. Pour vous être agréable, je ferai un rappel au règlement complémentaire sur le temps de parole qui m'est accordé en tant qu'inscrit à l'article. J'aurais très bien pu brandir le règlement.

Mme la présidente. Quel article ?

M. Ugo Bernalicis. L'article 89 alinéa 6 dispose qu'en cas d'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement, le député qui en est l'auteur peut demander une

explication écrite de cette irrecevabilité. Nous l'avons fait, mais nous n'avons toujours pas obtenu de réponse – je vise les irrecevabilités financières.

Quant aux autres, le législateur a souhaité retenir en 2008, lors de la révision constitutionnelle, la notion de lien indirect entre un amendement et le texte auquel il se rapporte pour ouvrir « la possibilité pour une assemblée ou le Gouvernement, en première lecture, de modifier ou de compléter le projet déposé ou transmis par tout amendement qu'il paraît opportun d'apporter au débat, sous peine de trop encadrer a priori la liberté d'initiative du législateur ».

En théorie, cette disposition a été prévue pour nous permettre d'agir comme nous l'avons fait, mais vous vous appuyez sur une interprétation restrictive et attentatoire aux principes de la démocratie et de la liberté parlementaire pour refuser de débattre d'un certain nombre d'amendements. C'est proprement inadmissible. (*Mme Caroline Fiat applaudit.*)

Mme la présidente. Nous aborderons probablement cette question en conférence des présidents. Je propose donc que nous en restions là pour l'instant.

La parole est à Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Mme Moutchou a raison sur au moins un point : ce projet de loi de programmation budgétaire s'inscrit dans le cadre d'un budget contraint. Mais vous êtes à l'origine de cette contrainte, puisque vous avez choisi de proposer un budget d'austérité, de prendre aux plus modestes pour donner aux plus riches, en prétendant relancer l'activité, ce que nous attendons encore, libérer les énergies, qui préfèrent les paradis fiscaux, voire le Japon si l'on suit l'exemple de notre cher ami Carlos Ghosn, plutôt que d'augmenter les moyens quand c'est nécessaire.

Nous devons rattraper le retard accumulé depuis des années. Ce n'est pas irréaliste. L'augmentation des crédits est peut-être importante, mais elle n'est pas à la hauteur des besoins. Surtout, elle s'inscrit dans la logique des années précédentes, durant lesquelles les hausses successives n'ont jamais permis de rattraper le retard, faute de moyens suffisants.

Les crédits sont si peu à la hauteur qu'ils ne permettront même pas à notre pays d'atteindre la moyenne européenne en 2022.

Surtout, où décidez-vous de mettre ces moyens ? Nos collègues de droite et d'extrême-droite l'ont regretté eux-mêmes : dans la construction de 15 000 places de prison – 7 000 d'ici 2022 et les 8 000 autres, on ne sait quand.

Vous choisissez une nouvelle fois, n'en déplaise à Mme la garde des sceaux, de faire de l'incarcération et de l'enfermement le fil rouge supposé résoudre les problèmes de la surpopulation carcérale. Or, les professionnels et les experts reconnaissent unanimement que la solution n'est pas là. Vous aurez beau construire de nouvelles places de prison, elles seront remplies, car la doctrine générale de la justice aujourd'hui fait de la peine d'incarcération la norme et des alternatives l'exception. Là réside le problème majeur de ce projet de loi. Vous augmentez en vain le budget dans un contexte économique contraint, car les crédits supplémentaires serviront une politique inefficace. L'escalade pénitentiaire et carcérale ne résout pas les problèmes de délinquance – et surtout pas la délinquance financière. Ce faisant, vous ne

répondez pas aux sollicitations des professionnels de la justice, que vous avez certainement entendues puisqu'ils se sont rassemblés, il y a quelques jours, à l'Assemblée nationale.

Mme la présidente. La parole est à M. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. Madame Moutchou, asséner des hypothèses n'en fait pas des réalités. Vous avez beau essayer de nous convaincre, vos affirmations ne se concrétiseront pas si vous n'êtes pas en mesure de les étayer.

En vérité, ce projet de loi de programmation est un renoncement. Pourtant, l'idée de départ de votre candidat aux présidentielles – construire 15 000 places de prison au cours du quinquennat – nous semblait raisonnable. Finalement, vous reculez une fois de plus puisque vous n'en construirez que 7 000, renvoyant aux calendes grecques les 8 000 restantes.

Vous maquillez une hausse du budget de la justice derrière des chiffres qui ne suffiront même pas à financer ces 7 000 places de prison supplémentaires, et surtout qui ne permettront pas de donner aux magistrats les moyens dont ils ont besoin.

Vous essayez de masquer l'absence d'ambition et de moyens en altérant la justice de proximité. Vous organisez une fusion prétendument technique entre les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance, qui éloignera durablement nos concitoyens des lieux de justice sur notre territoire. La France républicaine ne saurait accepter cette fermeture progressive et programmée des lieux de justice.

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

M. Sébastien Jumel. Vous annoncez, ce que personne ne conteste, avoir « mis le paquet » sur les prisons. Pourriez-vous nous indiquer selon quel calendrier la France compte mettre à niveau les trente-six maisons d'arrêt qui nous ont valu une condamnation de la justice ou de la Cour européenne des droits de l'homme ?

Par ailleurs, M. Gosselin, qui connaît bien le sujet pour avoir été élu local, vous demande si les crédits de paiement suivront bel et bien les crédits inscrits en théorie, en fonction de l'état d'avancement des projets – localisation des prisons, plan local d'urbanisme révisé et non contesté, permis de construire purgé, début des travaux après appel d'offres. Avons-nous la certitude que ce plan d'annonces pourra être concrétisé ?

M. Philippe Gosselin. C'est une vraie question.

M. Sébastien Jumel. Enfin, sur 1 300 créations de postes, 192 sont destinées aux juridictions – 100 pour des postes de magistrats mais seulement 92 pour des postes de greffiers. Or, 200 emplois de magistrats sont déjà inscrits budgétairement mais non pourvus, ce qui pose la question de l'attractivité de ce métier. Surtout, vous n'ouvrez que 92 postes de greffiers, alors qu'il s'agit d'un élément déterminant pour réduire les délais de traitement et renforcer la réactivité de la justice.

Quant à la protection judiciaire de la jeunesse, elle est le parent pauvre de votre projet de loi.

Mme la présidente. Nous en venons aux amendements.

La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n° 1029.

Mme Emmanuelle Ménard. Cet amendement est en cohérence avec les différents amendements à l'article 1^{er} que je proposerai. J'y reviendrai dans quelques instants.

Je profite de ce temps de parole pour rappeler les conditions d'examen de ce texte. J'ai entendu à plusieurs reprises cet après-midi vanter les excellentes conditions dans lesquelles ce texte avait été débattu en commission trente-trois heures durant. Trente-trois heures pendant lesquelles les députés non inscrits, comme moi, auraient bien aimé débattre de ce texte, s'ils n'avaient dû être présents dans l'hémicycle pour défendre leurs amendements au projet de loi de finances.

Trente-trois heures de discussion, certes, mais à peine quarante-huit heures pour déposer nos amendements. Les délais d'examen de ce texte sont beaucoup trop courts. Cet après-midi et en début de soirée, le service de la séance en était encore à examiner la recevabilité des amendements. Plusieurs des miens ont été jugés irrecevables, pour des raisons que j'ignore.

Une bonne justice respecte le principe du contradictoire, ce qui n'est pas le cas ici, puisque les droits de l'opposition sont une nouvelle fois ignorés, tout comme ceux des députés non inscrits, décidément considérés comme des députés de seconde zone.

Peut-être avez-vous pris l'habitude de voir en ceux qui ne pensent pas comme vous des sous-citoyens – le traitement que vous réservez au mouvement des « gilets jaunes » en témoigne.

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

Mme Laetitia Avia, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Cet amendement visait à l'origine à porter la date de ce projet de loi de programmation de 2018 à 2019. Avis défavorable, car le projet de loi a bien été déposé devant le Parlement en 2018.

Mme la présidente. La parole est à Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, pour donner l'avis du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Avis défavorable pour les mêmes raisons. L'année 2018 s'inscrit pleinement dans cette programmation quinquennale. En 2018, les crédits avaient déjà augmenté de 3,9 %, permettant ainsi de créer 1 100 emplois, ce qui s'inscrit dans la trajectoire quinquennale que je vous ai présentée.

Cette trajectoire nous permet de répondre en termes de crédits aux besoins immobiliers de la justice judiciaire – construction de nouveaux palais de justice ou rénovation des palais de justice existants. Nous ferons des efforts importants, en particulier pour les juridictions en difficulté comme Toulon.

Ces crédits seront également affectés à l'immobilier pénitentiaire, avec 7 000 places livrées en 2022. Le chantier des 8 000 restantes démarrera avant 2022, qu'il s'agisse des acquisitions de terrains, du lancement des études ou de celui de l'ensemble des opérations préalables.

J'en profite pour répondre à M. Cinieri, qui m'a interrogée à deux reprises cet après-midi au sujet de la prison de La Talaudière, que 12 millions d'euros seront affectés à sa

renovation. Chaque année, des crédits importants seront consacrés aux rénovations des établissements pénitentiaires – 110 millions d'euros cette année.

Par ailleurs, les 6 500 postes prévus nous permettront de recruter les surveillants pénitentiaires dont nous avons besoin pour armer les nouveaux établissements que nous ouvrirons, de recruter des conseillers d'insertion et de probation, des magistrats – 100 le seront en 2019, en plus du remplacement des départs à la retraite.

Ce budget nous aidera également à contribuer à la diminution des vacances de postes de magistrats, dont le nombre s'élevait à quelque 500 l'année dernière à mon arrivée. Nous en avons comblé un peu plus de la moitié : il en reste donc un peu moins de la moitié. L'année prochaine, il n'en restera plus qu'un quart. Nous aurons alors, je l'espère, comblé ces vacances d'emplois.

Les emplois de la PJJ, qui sont nécessaires pour les nouveaux supports que nous créons – les centres éducatifs fermés –, sont également prévus dans ce budget.

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

M. Ugo Bernalicis. Madame Ménard, vous n'avez pas le monopole de l'irrecevabilité de vos amendements : elle ne concerne pas que les députés non inscrits ! Peut-être des membres de la majorité ont-ils eux-mêmes vu certains de leurs amendements déclarés irrecevables – ce n'est pas impossible.

M. Sylvain Maillard. Il en est ainsi de chaque texte !

M. Raphaël Schellenberger. Cela se saurait !

M. Ugo Bernalicis. Je voudrais mettre tout de suite à l'aise les administrateurs de l'Assemblée, qui ne sont pas en cause : ils sont eux-mêmes pris dans le cyclone infernal du rythme qui nous est imposé à tous. Or, il n'y a que vingt-quatre heures dans une journée. C'est bien l'organisation politique de nos travaux qui est en cause. Je me suis adressé à la présidente de la commission des lois – pas encore au président de l'Assemblée ni à la présidente de la séance, puisque je viens seulement d'apprendre que nos amendements étaient jugés irrecevables. Nous nageons dans un délire hallucinant : la disposition de 2008 que j'ai évoquée précédemment, qui avait été prévue pour éviter les censures du Conseil constitutionnel, a été intériorisée par l'Assemblée elle-même. Je ne comprends pas ce mode de fonctionnement antidémocratique, je tiens à le redire.

S'agissant du budget, vous avez répondu, madame la garde des sceaux, à toutes les interventions sur l'article et non au seul amendement de Mme Ménard, qui ne porte que sur la date. Vous savez aussi bien que moi que vous ne réussirez ni à construire ces 7 000 places de prison, ni à recruter tous les surveillants pénitentiaires que vous le souhaitez, puisque vous ne réussissez déjà pas à recruter tous ceux qu'il faudrait pour occuper les postes actuellement vacants.

Nous fonçons dans le mur à 120 kilomètres à l'heure...

M. Sébastien Jumel. 80 kilomètres à l'heure ! (*Sourires*)

M. Ugo Bernalicis. ...sans nous rendre compte de ce que nous faisons. Il faut orienter les arbitrages bien différemment, en les faisant porter sur ce que nous sommes capables d'accomplir.

(*L'amendement n° 1029 n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je suis saisie de quatre amendements, n^{os} 490, 489, 836 et 625, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n^{os} 489 et 836 sont identiques.

La parole est à M. Éric Ciotti, pour soutenir l'amendement n^o 490.

M. Éric Ciotti. Madame la garde des sceaux, vous nous avez déclaré ce soir que vous n'étiez pas la Reine des neiges et que vous ne souhaitiez pas non plus faire de ce texte un grand soir.

En lisant la trajectoire budgétaire que vous programmez jusqu'en 2022, nous ne pouvons malheureusement que confirmer le manque d'ambition qui caractérise ce texte. La situation a été rappelée à de multiples reprises ce soir : la justice française est en très mauvais état, tous les paramètres sont au rouge, la comparaison du nombre de magistrats, qu'ils soient du siège ou du parquet, avec celui de tous les pays européens, est en notre défaveur, la situation immobilière est mauvaise, les places de prisons sont en nombre nettement insuffisant, 100 000 peines de prison ferme exécutées ne sont pas exécutées, des décisions conduisent à des délais de jugement très longs. Bref, la situation est insupportable.

M. Raphaël Schellenberger. Merci à Mme Taubira !

M. Éric Ciotti. La méthode que vous avez choisie, celle d'une loi de programmation, est la bonne : je l'avais appelée de mes vœux en déposant en 2017 une proposition de loi allant en ce sens. Toutefois, ce texte associait l'intérieur à la justice, parce que la justice est le maillon faible de la chaîne sécuritaire, qui conduit à la dégradation des conditions de sécurité dans notre pays. Il faut, madame la garde des sceaux, une ambition beaucoup plus forte pour apporter des réponses crédibles à la situation actuelle.

Or vous nous promettez une augmentation potentielle, théorique ou virtuelle de 23,5 % du budget de la justice, dont l'inflation, d'ici à 2022, effacera presque les deux tiers : une augmentation de 1,3 milliard en 2022 ne sera pas à la hauteur de la situation, qui est aujourd'hui particulièrement grave, voire catastrophique.

C'est pourquoi nous plaidons pour une ambition bien plus forte : telle est la raison pour laquelle l'amendement propose une augmentation de 50 % du budget de la justice sur la période 2018-2022. *(Applaudissements sur quelques bancs du groupe LR.)*

Mme la présidente. Vous conservez la parole, monsieur Ciotti, pour soutenir l'amendement n^o 489.

M. Éric Ciotti. La défense de cet amendement de repli me permettra de poursuivre sur la nécessité d'apporter des moyens supplémentaires à la justice.

Si nous raisonnons en termes de pourcentage du PIB, qui est le seul indicateur pertinent, puisqu'il nous permet de comparer avec nos partenaires européens, hors inflation, d'année en année, l'évolution de la part de la richesse nationale que nous consacrons au budget de la justice, nous nous apercevons que cette part s'élève à 0,36 %. C'est dérisoire. L'augmentation que vous nous présentez ne fera qu'améliorer de quelques centièmes cette proportion. Il faut tendre vers l'objectif de consacrer au moins 0,5 % de la richesse nationale à la justice, car il faut se donner les moyens d'une justice plus efficiente et plus rapide, qui accorde de la considération

aux victimes et qui soit à l'image d'une république forte, ce qu'elle n'est pas lorsqu'elle est rendue dans des bâtiments délabrés. Il faut une justice qui dispose d'un nombre suffisant de places de prison pour que la sanction pénale, prononcée au nom du peuple français, puisse être exécutée. La sanction doit être dissuasive.

Il faut également doter la justice de moyens de prévention et de sanction à la hauteur de la dégradation des conditions de sécurité dans notre pays, ce que le texte ne propose malheureusement pas. C'est pourquoi, si le précédent amendement n'est pas adopté, cet amendement de repli vise au moins à revenir à la trajectoire quinquennale prévue par le Sénat, à savoir 33 % d'augmentation sur la période quinquennale.

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Gosselin, pour soutenir l'amendement n^o 836.

M. Philippe Gosselin. Plutôt que de demander la parole pour un rappel au règlement, je commencerai par m'étonner des curiosités auxquelles nous sommes confrontés dans le cadre de ce débat. Je ne reviens pas sur ce qui a déjà été dit : nos trente-trois heures de débats en commission des lois ont été sereins, l'ambiance en était honnête, même si nous n'avons sans doute pas épuisé l'ensemble des sujets.

En revanche, l'organisation de nos travaux ne laisse pas de nous interroger : les heures passant, non seulement des amendements sont déplacés – il est vrai que ce n'est pas nouveau –, mais ils sont également de plus en plus nombreux à être déclarés irrecevables. Plusieurs centaines de mes amendements l'ont été cette année, et je ne fais pas le bilan des années antérieures. Je viens de recevoir une notification d'irrecevabilité sur le fondement de l'article 45 : c'est une nouveauté, puisque je ne l'avais pas encore expérimentée. De plus, des comptes rendus de la commission des lois sont arrivés très tardivement, ce qui met en difficulté les parlementaires qui n'ont pas pu assister aux séances de la commission ou qui n'en sont pas membres. Je tiens à faire ces observations au nom de mon groupe, car il y a là une vraie difficulté.

Cet amendement propose de reprendre la trajectoire budgétaire adoptée au Sénat, qui a fait un gros travail au début de l'année 2017, dans l'optique d'une alternance qui, assurément, n'a pas eu lieu. Toutefois, les chiffres proposés et les ambitions affichées ont été à ce point partagés par l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle que tous, quels qu'ils soient, se sont accordés pour évoquer la construction de 15 000 à 16 000 places de prison à l'horizon de la fin du quinquennat suivant.

Tel n'est évidemment pas le cas : le texte ne prévoit que 7 000 places, sans faire sa place à une modernisation pourtant nécessaire. Il nous paraît nécessaire, pour effectuer un rattrapage et permettre un plus grand nombre de recrutements, dans l'intérêt de la justice, d'augmenter le budget de la justice au-delà de l'effort proposé, qu'il ne s'agit pas de nier mais qui est insuffisant.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Louis Masson, pour soutenir l'amendement n^o 625.

M. Jean-Louis Masson. Madame la garde des sceaux, dans la réponse que vous avez apportée à l'amendement de Mme Ménard, j'ai noté avec satisfaction que le tribunal de Toulon faisait partie de vos priorités. Je m'en réjouis.

Vous semblez vous satisfaire d'une augmentation du budget de la justice de 4,5 %. C'est évidemment mieux qu'une stabilisation ou qu'une diminution. Toutefois, ces 4,5 %, lorsqu'on y intègre les 2 % à 2,5 % de GVT – glissement vieillissement technicité – et les 2 % d'inflation, ne permettront pas de financer toutes les ambitions légitimes qui sont les vôtres.

Bien souvent, vous justifiez vos décisions politiques en vous référant au programme du candidat Macron. Alors où sont les 15 000 places de prison promises sur le quinquennat ? Vous contredisez la sincérité politique qui devait être le marqueur du nouveau monde. Le Président ne respecte pas les engagements du candidat. Nous le regrettons.

C'est pourquoi cet amendement vise à rétablir la programmation du Sénat, qui nous paraît mieux répondre aux enjeux de votre ministère.

Mme la présidente. Sur les amendements n° 489 et 836, je suis saisie par le groupe Les Républicains d'une demande de scrutin public.

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

Quel est l'avis de la commission ?

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Nous avons tous eu des amendements retoqués pour irrecevabilité, y compris la rapporteure.

M. Philippe Gosselin. Ce n'est pas une excuse !

Mme Laetitia Avia, rapporteure. C'est une simple information.

En ce qui concerne la trajectoire budgétaire, je partage les propos de Naïma Moutchou : les précédentes interventions expriment une vision déconnectée de la réalité. On ne peut pas dire que la trajectoire budgétaire proposée par le Gouvernement manque d'ambition : je rappelle, comme nous l'avons déjà fait à de nombreuses reprises depuis le début de la séance, qu'elle vise à augmenter de 1,6 milliard d'euros le budget de la justice pour le porter à 8,3 milliards, ce qui représente une augmentation de 24 %. Cette trajectoire prévoit 6 500 emplois supplémentaires et un plan prison de 15 000 places, dont 7 000 opérationnelles d'ici à la fin du quinquennat. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.*) Un demi-milliard d'euros sont consacrés à la transformation numérique, qui est si nécessaire au fonctionnement de notre justice. De plus, ce budget sera évalué en 2021 afin de le réajuster si cela se révèle nécessaire.

Je trouve regrettable que le Sénat ait lancé une surenchère sur la trajectoire budgétaire...

M. Raphaël Schellenberger. Ce n'est pas une surenchère, c'est du bon sens.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. ...et encore plus regrettable que la représentation nationale aille dans le même sens en la poursuivant. Sur les quatre amendements en discussion, un va au-delà de la proposition du Sénat et trois la rétablissent. D'autres amendements proposeront des budgets hors sol, déconnectés de la réalité. La trajectoire budgétaire proposée par le Gouvernement est équilibrée : elle s'inscrit dans celle qui a été adoptée au début du quinquennat dans le cadre du projet de loi de programmation des finances et elle a été qualifiée d'opérationnelle par le

Conseil d'État. Avis défavorable à tous ces amendements et à tous ceux qui s'inscriront dans la course à l'échalote à laquelle nous assisterons dans les prochaines minutes. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

M. Éric Ciotti. Je vous demande un peu de respect : il s'agit non pas d'une course à l'échalote, mais d'un débat !

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. En présentant votre premier amendement, monsieur Ciotti, vous avez qualifié la justice de « maillon faible de la chaîne sécuritaire ». Vous avez appelé de vos vœux une ambition beaucoup plus forte et proposé une augmentation de 50 % du budget de la justice.

M. Raphaël Schellenberger. Ça, c'est de l'ambition !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. C'est sûrement de l'ambition, mais vous êtes au doux pays des rêves.

M. Éric Ciotti. Pas du tout !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Si, monsieur le député. Ce soir, on rase gratis ! Malgré une telle augmentation budgétaire, expliquez-moi comment vous construisez les 15 000 places de prison que vous avez évoquées avec 500 000 emplois publics de moins, puisque c'était, si je me souviens bien, l'engagement du candidat que vous souteniez au moment de l'élection présidentielle ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

Mme Elsa Faucillon. Eh oui !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Comment allez-vous armer ces nouveaux établissements, que vous construisez en trois ou sept jours, pour prendre des exemples bibliques ? (*Sourires. – M. Bruno Questel applaudit.*) Monsieur le député, il faut être réaliste !

Pour notre part, nous disons ce que nous sommes capables de faire. Je rejoins les propos de Mme la rapporteure : augmenter de 1,6 milliard d'euros le budget de la justice, ce n'est tout de même pas négligeable ! Avec ces sommes-là, nous pourrions rendre la justice dans des bâtiments non délabrés, comme vous le souhaitez vous-même, monsieur le député. Venez avec moi faire le tour de France des palais de justice ! Je vous emmènerai à Saint-Malo,...

M. Gilles Lurton. À Saint-Malo, nous nous sommes bien battus !

M. Raphaël Schellenberger. Vous n'avez pas besoin d'emmener Gilles Lurton à Saint-Malo, il connaît bien cette ville !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. ...à Pointe-à-Pitre, à Paris, à Chalon-sur-Saône, à Caen et ailleurs.

M. Ugo Bernalicis. Vous avez de la chance d'être invité par la ministre, monsieur Ciotti ! Moi, personne ne m'invite !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Vous verrez que nous avons des palais de justice rénovés, des lieux dignes de la justice. C'est ce que permet la programmation budgétaire que nous proposons : elle est cohérente, réaliste et soutenable en termes de finances publiques. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. Il y a deux semaines, en commission, nous avons eu des débats relativement sereins et calmes. C'est pourquoi nous sommes un peu surpris que vous vous emportiez ce soir, madame la garde des sceaux, madame la rapporteure,...

M. Erwan Balanant. Qui a commencé? On voit que vous n'étiez pas là à l'ouverture de la séance, monsieur Schellenberger!

M. Raphaël Schellenberger. ...y compris dans le champ sémantique que vous utilisez. Vous avez évoqué une course à l'échalote...

Mme Caroline Abadie. Mme la garde des sceaux n'a pas parlé de course à l'échalote!

M. Raphaël Schellenberger. ...et une surenchère du Sénat, avec un mépris invraisemblable de la navette parlementaire.

Mme Émilie Chalas. C'est l'hôpital qui se moque de la charité!

M. Raphaël Schellenberger. Quand le Sénat réalise un travail de fond sur les besoins de notre administration pénitentiaire et de notre magistrature, il n'est pas dans la surenchère. Je ne crois pas que la navette parlementaire soit inutile. Mais j'ai bien compris, madame la garde des sceaux, madame la rapporteure, que votre conception du travail parlementaire était assez méprisante. (*Protestations sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. Bruno Questel. Tout en nuances!

M. Raphaël Schellenberger. Permettez-moi de vous lire l'article 45 de la Constitution, madame la garde des sceaux: « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. » (*M. Ugo Bernalicis applaudit.*)

M. Erwan Balanant. Et la séparation des pouvoirs?

Mme Émilie Chalas. Revoyez vos cours de droit de première année!

M. Bruno Questel. Est-ce un rappel au règlement, madame la présidente?

M. Raphaël Schellenberger. Madame la garde des sceaux, pouvez-vous m'expliquer comment, sur la base de cet article, les services de l'Assemblée, pilotés par votre majorité, ont pu rejeter nos amendements? Je ne comprends pas. Si ce n'est pas du mépris envers notre assemblée ou envers le travail parlementaire, il faut m'expliquer les choses. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LR.*)

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

M. Sébastien Jumel. J'ai un début d'explication. Si l'affaire Benalla n'était pas passée par là (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe LaREM*),...

Mme Émilie Chalas. Ça faisait longtemps!

M. Sébastien Jumel. ...la réforme constitutionnelle aurait prospéré. Or cette réforme constitutionnelle contient ce qui nous est appliqué par anticipation aujourd'hui: demain, tout amendement sans lien direct avec le texte en discussion sera irrecevable.

M. Ugo Bernalicis. C'est de l'anticipation!

M. Sébastien Jumel. Vous êtes dans l'anticipation, sauf que les textes actuellement en vigueur ne vous permettent pas de traiter le Parlement de cette manière.

Je veux revenir sur la leçon donnée par le groupe La République en marche sur la trajectoire financière. Notre trajectoire n'est pas celle de la suppression de l'ISF, de l'exit tax et de l'instauration de la flat tax. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

Mme Émilie Chalas. Revenez sur le texte!

M. Sébastien Jumel. Vendredi, en plein conflit des gilets jaunes, alors que la France n'en pouvait plus de votre mauvaise politique, vos parlementaires étaient en train de réfléchir à la manière de sortir les forêts domaniales de l'assiette de l'IFI, l'impôt sur la fortune immobilière. Voilà vos trajectoires budgétaires! Nous avons des solutions pour financer le service public, ainsi qu'une autre trajectoire budgétaire pour financer les besoins de la justice et des prisons. Madame la rapporteure, vous me regardez en vous moquant,...

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Non, je vous écoute.

M. Sébastien Jumel. ...en me méprisant. (*Protestations sur les bancs du groupe LaREM.*) Je le lis dans votre regard. Nous avons une trajectoire radicalement différente de la vôtre et nous l'assumons. (*Protestations continues sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

Mme la présidente. Mes chers collègues, seul M. Jumel a la parole.

M. Sébastien Jumel. Pour résumer, tant que votre mauvaise réforme constitutionnelle n'est pas mise en œuvre, vous ne pouvez pas l'anticiper. Tant que nous sommes dans l'opposition, nous devons pouvoir, au Sénat et à l'Assemblée nationale, défendre des trajectoires budgétaires et politiques différentes des vôtres. (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR et sur plusieurs bancs du groupe LR.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Caroline Fiat.

Mme Caroline Fiat. Comme en matière de santé, j'ai l'impression que l'on veut régler les effets du problème sans s'attaquer à ses causes. Vous vous satisfaites d'une augmentation du budget en arguant que cela n'était pas arrivé depuis longtemps. En même temps, si les autres n'ont rien fait, ce n'est pas compliqué de faire un peu plus!

Vous mettez des moyens supplémentaires, mais pourquoi ne pas vous attaquer aux causes du problème? Madame la garde des sceaux, vous êtes ministre de la justice. Peut-être faudrait-il régler les causes de l'injustice! En ce moment, des gens qui n'ont pas les moyens de manger volent de la nourriture et prennent des places dans nos tribunaux et nos prisons.

Mme Émilie Chalas. Arrêtez vos histoires! On ne va pas en prison parce qu'on a volé un morceau de pain!

Mme Caroline Fiat. Je pourrais vous citer plein d'exemples comme cela. Je suis désolée de vous faire soupirer, mes chers collègues, mais c'est la réalité! Pourquoi ne pas prendre conscience de cette difficulté? En réglant les causes du problème, nous n'aurons plus à chercher des solutions pour en traiter les conséquences! C'est un vrai travail que nous devons mener. Si nous supprimions l'injustice dans

notre pays, nous réglerions beaucoup de difficultés auxquelles s'attaque ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

M. Sylvain Maillard. Quelle bonne idée ! Pourquoi n'avons-nous pas pensé plus tôt à supprimer l'injustice ? (*Sourires sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

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

M. Éric Ciotti. Madame la garde des sceaux, vous avez dit tout à l'heure que notre proposition d'augmentation quinquennale de 50 % du budget de la justice appartenait au « doux pays des rêves ».

M. Erwan Balanant. Pourquoi ne l'avez-vous pas fait lorsque vous étiez au pouvoir ?

M. Éric Ciotti. Vous m'avez demandé comment nous arriverions notamment à construire des places de prison. Je vous invite à lire le rapport que j'avais remis au président Sarkozy, qui proposait des pistes en la matière.

M. Bruno Questel. Aucune de ces pistes n'avait été retenue !

M. Éric Ciotti. Je suis d'ailleurs en phase avec la présidente de la commission des lois : je souhaite que les structures pénitentiaires soient beaucoup plus légères et beaucoup moins coûteuses. Dans mon rapport, je proposais également la mise en place immédiate de préfabriqués dans les cours de prison afin de construire immédiatement les milliers de places qui font aujourd'hui cruellement défaut.

Mme Émilie Chalas. Tous en taule !

M. Éric Ciotti. Nous avons identifié des sites militaires où auraient pu être implantées ces structures légères. Ces sites, qui étaient désaffectés, sont listés dans mon rapport.

M. Bruno Questel et M. Bertrand Sorre. Pourquoi ne l'avez-vous pas fait ?

M. Raphaël Schellenberger. Parce que Taubira est passée par là !

M. Éric Ciotti. Les services du ministère que vous dirigez aujourd'hui avaient d'ailleurs étudié cette possibilité. Il y a donc des solutions !

Nous avons besoin de 3,250 milliards d'euros supplémentaires en 2022, et vous m'avez demandé comment trouver ces sommes. Aujourd'hui, l'État providence coûte 740 milliards d'euros. Ne pourrions-nous pas enfin réaliser des économies ? En augmentant l'âge du départ à la retraite, nous diminuerions les dépenses publiques de 20 milliards d'euros chaque année.

M. Erwan Balanant. Voilà une bonne idée que vous devriez soumettre à vos amis les « gilets jaunes » !

M. Éric Ciotti. Aujourd'hui, la politique d'asile coûte 2 milliards d'euros et l'aide médicale d'État 1 milliard d'euros. Nous avons des pistes d'économies. Oui, le projet présidentiel que je soutenais proposait d'aller plus loin dans la réduction de certains emplois publics qui ne sont plus nécessaires aujourd'hui – je l'assume et je le revendique – afin de procéder à une affectation plus pertinente des ressources. L'État régalien, celui qui nous protège et qui a un sens – la défense, la sécurité et la justice –, représente 3,16 % de la richesse nationale, tandis que l'État providence en représente 32 %. Face à l'augmentation des menaces, nous ne pouvons pas continuer ainsi.

Mme la présidente. Merci, monsieur le député.

M. Éric Ciotti. Il faut que l'État se réarme et qu'il le fasse d'abord budgétairement.

Mme Émilie Chalas. Tous en taule !

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

M. Jean Terlier. Je tenterai d'apaiser un peu les débats...

M. Raphaël Schellenberger. Oh là là !

M. Jean Terlier. ...qui s'enveniment peut-être un peu inutilement. (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe LR.*)

M. Philippe Gosselin. On a connu pire !

M. Maxime Minot. Quel manque d'humilité !

M. Jean Terlier. Monsieur Schellenberger, il n'y a pas, dans les expressions des uns et des autres, de mépris envers qui que ce soit. Simplement, vous mettez sur la table votre proposition d'augmenter le budget de la justice de 50 %. Quand a-t-on augmenté un budget de 50 % comme vous le proposez et comme le propose le Sénat ?

M. Ugo Bernalicis. En 1968 !

M. Jean Terlier. C'est surréaliste, irréaliste ! Parler de course à l'échalote est peut-être un peu excessif (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe LR*),...

M. Sébastien Chenu. Et l'AME ?

M. Ludovic Pajot. Et la contribution de la France à l'Union européenne, qui représente 7 milliards d'euros ?

M. Jean Terlier. ...mais autorisez-nous quand même à commenter les amendements que vous déposez avec un chiffrage complètement hors de proportion par rapport à ce qu'il est possible de faire dans un budget de la justice tout à fait raisonnable ! Pour notre part, nous proposons une augmentation raisonnée de 25 %, soit 1,6 milliard d'euros. Vous prétendez qu'elle sera totalement absorbée par l'inflation,...

M. Raphaël Schellenberger. Vous êtes en train de faire flamber l'inflation !

M. Jean Terlier. ...mais là aussi, nous avons quand même le droit de vous porter une petite contradiction et de vous dire qu'il n'est peut-être pas raisonnable de tenir ce genre d'argument. Ce n'est pas parce que nous vous répondons argument par argument...

M. Raphaël Schellenberger. Vous n'avez pas d'arguments !

M. Jean Terlier. ...que nous sommes méprisants, comme vous le dites. Ce n'est pas du tout le cas ! Encore une fois, nous vous apportons des réponses factuelles. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM. – M. Erwan Balanant applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Rémy Rebeyrotte.

M. Rémy Rebeyrotte. Monsieur Jumel, la trajectoire budgétaire que nous retenons, ce n'est plus le cumul des déficits, ni dans le budget de la sécurité sociale, ni dans le budget de l'État.

Monsieur Ciotti, certaines choses devraient quand même vous rendre modeste. Les choix faits pendant le quinquennat de Nicolas Sarkozy...

Mme la présidente. Monsieur Rebeyrotte, ne répondez pas à chacun des députés. Adressez-vous à l'ensemble de nos collègues! (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. Bruno Questel. Il fallait le dire aussi aux autres orateurs!

M. Rémy Rebeyrotte. Attendez, madame la présidente, je vais remercier Mme la garde des sceaux dans un instant (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe LR*)...

M. Raphaël Schellenberger. Le contraire nous aurait étonnés!

M. Rémy Rebeyrotte. ...car elle a écarté les fameux partenariats public-privé – PPP – utilisés à l'époque, qui nous ont fait construire bon nombre de places de prison pour un coût une fois et demie plus élevé. À l'époque, on nous expliquait que ces PPP avaient un grand avantage:...

M. Ugo Bernalicis. On nous l'explique encore!

M. Rémy Rebeyrotte. ...ils n'étaient pas pris en compte dans la dette de l'État.

M. Ugo Bernalicis. Dans la dette maastrichtienne!

M. Rémy Rebeyrotte. Le seul problème, c'est qu'en 2010, la Cour des comptes a rectifié les choses et a demandé la réintégration de la dette des PPP dans la dette de l'État.

M. Ugo Bernalicis. Bien fait!

M. Rémy Rebeyrotte. Tout cela a coûté très cher à l'État, monsieur Ciotti.

M. Ugo Bernalicis. Tout cela continue de coûter très cher! Pourquoi parlez-vous au passé?

M. Rémy Rebeyrotte. Dans le même temps, vous n'étiez pas au rendez-vous du nombre de places. Il faut donc être un peu modeste: je préfère la méthode consistant à construire de manière réaliste les places que nous sommes capables de construire dans le budget qui est le nôtre,...

M. Sébastien Chenu. Vous avez passé trente ans au parti socialiste, et voilà le résultat!

Mme la présidente. S'il vous plaît, mon cher collègue! Seul M. Rebeyrotte a la parole.

M. Rémy Rebeyrotte. ...qui est conforme aux trajectoires budgétaires et qui évite de creuser encore davantage les déficits. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. Raphaël Schellenberger. Vous n'avez pas encensé Mme la garde des sceaux! Il faudra que vous repreniez la parole!

Mme la présidente. S'il vous plaît, monsieur Schellenberger!

M. Philippe Gosselin. C'est vrai, c'est un oubli fâcheux!

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

Mme Cécile Untermaier. Je ne veux pas polémiquer sur la question du budget – j'ai déjà dit ce que j'en pensais –, mais je veux continuer le débat sur les places de prison. Madame la garde des sceaux, vous avez déclaré qu'il était possible de construire 7 000 places d'ici à 2022. C'est incompréhensible...

M. Philippe Gosselin. C'est une illusion!

Mme Cécile Untermaier. ...car l'étude d'impact précise que cinq années sont nécessaires pour construire une place de prison. Je ne vois donc pas comment, en 2019, on pourra garantir la construction de 7 000 places de prison d'ici à 2022.

Ne pourrions-nous pas obtenir, comme nous l'avions demandé en commission des lois – je me suis renseignée, mais personne ici ne l'a reçu – le plan prévisionnel de construction de ces 7 000 places, avec les établissements identifiés et l'état d'avancement de la procédure, de telle sorte que cette polémique puisse enfin être réglée au vu des documents que vous nous transmettez et qui nous permettront de clore le débat? Compte tenu de l'étude d'impact, je ne peux en effet pas considérer comme acquise la création de 7 000 places en 2022, à moins – ce que je souhaite – que vous ne disposiez d'éléments nous permettant de confirmer une telle avancée, que nous appelons de nos vœux.

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

M. Philippe Gosselin. Je reviens à mon tour sur ces places de prison, que j'ai déjà évoquées en commission des lois et, tout à l'heure, dans la discussion générale. La garde des sceaux nous annonce des simplifications de procédure – j'aimerais bien savoir lesquelles, car on ne nous donne guère de détails – pour accélérer le mouvement de construction. Soit, mais si on applique un code de l'urbanisme exorbitant du droit commun, il faudra nous l'expliquer.

Aujourd'hui, en réalité, très peu de terrains sont mobilisables, car très peu ont été achetés. Ainsi, la plupart du temps, les plans locaux d'urbanisme – PLU – ne sont pas en conformité avec la destination des établissements de ce type. Les riverains pourront, et c'est tout à fait légitime, contester le plan d'occupation des sols. À cela s'ajoute, évidemment, la question de la délivrance des permis de construire et de leur éventuelle contestation. En un mot, avec tout cela, la construction de ces 7 000 places est, en réalité, intenable. Plein de bonne volonté, je veux bien exclure de ce nombre les 2 000 places relevant de milieux plus ouverts qui permettent quelques allègements de sécurité, mais il en reste 5 000 à créer qui, aujourd'hui, à la fin de l'année 2018, ne peuvent pas être enclenchées et, en tout cas, terminées à l'échéance 2022.

Quant au reste, les 8 000 autres places nécessaires pour parvenir au chiffre de 15 000, c'est de la poudre aux yeux. De fait, tenir l'objectif de 7 000 est déjà quasiment mission impossible. Le reste est vraiment illusoire, d'autant plus que le document annexé, dont nous parlerons tout à l'heure à propos de l'article 1^{er}, mentionne bien 15 000 places maximum et fixe ainsi un plafond, et en aucun cas un nombre réel de places de prison.

Tout cela nous inspire beaucoup de doutes et une grande prudence, et nous conduit à nous associer à diverses interrogations. Je relaie donc, au nom de mon groupe, celles de Cécile Untermaier: où en est-on précisément quant au plan

des lieux et à cette programmation réelle, département par département ? Aujourd'hui, nous sommes vraiment dans le flou.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Je souscris aux propos de M. Ciotti, qui a tout à fait raison. Madame la ministre, ne vous en déplaît – et il n'y a là rien de personnel –, la justice est bien le maillon faible de tout ce qui concourt à la sécurité des Françaises et des Français. Les gendarmes, les policiers et les douaniers font un excellent travail, mais la justice ne suit pas, et quand elle suit au niveau des magistrats, ça ne suit pas au niveau des prisons. Il faudrait donc engager des moyens nettement supérieurs.

À titre de comparaison, et je répète aujourd'hui dans l'hémicycle ce que nous avons déjà dit en commission des lois, la France consacre 60 euros par habitant au ministère de la justice, contre 122 euros en Allemagne et 82 euros en Belgique : nous avons donc des efforts à faire. Vous m'objecterez que les juges prud'homaux sont comptabilisés dans ce chiffre en France, et pas en Allemagne. Admettons donc qu'il y ait un écart, mais la France n'en accuse pas moins un très grand retard, qu'il convient de combler, et nous n'y parviendrons pas avec des ajustements de 4 % ou 4,5 % par an. C'est tout à fait insuffisant. Je suis donc du même avis qu'Éric Ciotti sur ces questions.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Merci, madame la présidente, de me redonner la parole. Ayant en effet été interpellée, je répondrai sur différents points. Monsieur le député, vous m'avez ainsi interpellée quant au rôle que j'aurais joué dans la déclaration d'irrecevabilité des amendements. Rassurez-vous : je n'y ai joué aucun rôle.

M. Raphaël Schellenberger, rapporteur. Ah ! On vous croit sur parole, madame la ministre !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je respecte trop l'indépendance du Parlement. Sachez en outre, monsieur le député, que j'ai moi-même été soumise à cette irrecevabilité pour certains amendements que le Gouvernement a présentés.

M. Ugo Bernalicis. Qui dirige le pays, alors ?

Mme Elsa Faucillon. Ce n'est pas une bonne nouvelle !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je considère qu'il s'agit là de l'application d'une règle constitutionnelle qui a été définie et précisée par le Conseil constitutionnel.

Monsieur Ciotti, permettez-moi de revenir à nouveau sur l'augmentation globale que vous prônez de plus de 50 % du budget, et qui me réjouit vraiment.

M. Éric Ciotti. C'est fait pour !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Si je compare l'augmentation de 24 % que nous proposons avec ce qui a été fait entre 2007 et 2012, soit une augmentation de 13 %, ...

M. Philippe Gosselin. Il y a eu le choc de 2008 !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je m'étonne simplement de la différence entre ce que vous proposez et ce que vous avez eu l'occasion de faire, monsieur le député.

M. Erwan Balanant. Il a bon dos, le choc de 2008 !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Il y a certes toutes sortes de chocs. C'est bien tenté, monsieur Gosselin.

M. Philippe Gosselin. C'est la réalité, madame la ministre !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Pour ce qui est de savoir comment nous allons faire pour les 7 000 places de prison, à propos desquelles Mme Untermaier et vous-même m'interpellez, il faut dire les choses telles que nous les avons annoncées dès le départ : lorsque je suis arrivée à la tête du ministère, on comptait environ 60 000 places de prison et nous avons annoncé que nous porterions ce chiffre à 75 000 : ce sont les 15 000 places supplémentaires promises par le Président de la République, dont 7 000 seraient livrées en 2022.

Ces 7 000 places seront livrées. Des travaux sont actuellement en cours sur plusieurs sites et nous avons des terrains qui appartiennent déjà à l'État.

M. Sébastien Jumel. Peut-on avoir leur liste ?

M. Philippe Gosselin. Lesquels ? Est-il possible d'en avoir la liste ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Il y en a. Il y a des terrains qui appartiennent déjà à l'État.

Plusieurs députés de groupe LR. La liste !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Ne vous énervez pas, j'y viens.

J'ai également présenté en Conseil des ministres le plan pénitentiaire, qui a été très largement relayé par la presse, mais je serai bien évidemment ravie de pouvoir vous le présenter. Il n'y a rien de secret. Tout est connu, hormis quelques villes où je n'ai pas encore le terrain – il s'agit là de constructions qui seront lancées avant 2022, mais qui seront livrées plus tard. À part donc quelques situations, qui se comptent sur les doigts d'une main, pour lesquelles je ne dispose pas encore du terrain, dans toutes les autres, nous possédons déjà les terrains. Il y a donc pas de raison de douter de ce que je vous annonce.

Par ailleurs, et ce sera mon dernier point, nous avons une politique de diversification de nos établissements pénitentiaires. Si donc la durée moyenne de construction d'une place est bien de cinq ans en moyenne, comme vous le dites, certains établissements, comme les structures d'accompagnement vers la sortie, nécessiteront moins de sécurisation et nous pourrions, dans ce cas-là, aller beaucoup plus vite.

Enfin, monsieur le député, les procédures d'accélération figurent dans la loi. Vous aurez donc l'occasion de les examiner et elles nous seront utiles pour accélérer ces constructions pénitentiaires. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. Philippe Gosselin. C'est donc de celles-là que vous parlez !

(*L'amendement n° 490 n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je mets aux voix les amendements identiques n°s 489 et 836.

(*Il est procédé au scrutin.*)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	60
Nombre de suffrages exprimés	52
Majorité absolue	27
Pour l'adoption	15
contre	37

(Les amendements identiques n^{os} 489 et 836 ne sont pas adoptés.)

(L'amendement n^o 625 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de sept amendements, n^{os} 616, 1499, 23, 1070, 57, 68 et 758, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n^{os} 57, 68 et 758 sont identiques.

Sur l'amendement n^o 23, je suis saisie par le groupe La France insoumise d'une demande de scrutin public.

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

La parole est à M. Ludovic Pajot, pour soutenir l'amendement n^o 616.

M. Ludovic Pajot. Il est défendu.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Zumkeller, pour soutenir l'amendement n^o 1499.

M. Michel Zumkeller. Cet amendement sera, j'en suis sûr, adopté à l'unanimité, car il propose d'augmenter les crédits du ministère de la justice – il fallait bien le tenter, car on ne sait jamais ! (*Sourires.*)

Notre groupe pense que vous avez fait un effort très important pour les budgets de la justice, et nous vous en accordons tout le crédit. En comparant la situation de notre pays avec celle de nos voisins européens, en particulier avec celle de l'un d'entre eux qui présente une taille, un niveau et, surtout, un système judiciaire comparables aux nôtres – vous avez en effet très bien expliqué tout à l'heure qu'il faut comparer ce qui est comparable, ce qui est ici le cas –, nous avons tenté de rattraper le niveau de l'Espagne en proposant une programmation un peu plus ambitieuse que la vôtre et qui nous conduirait, en 2020, à un niveau comparable, compte tenu des études réalisées pour nous situer par rapport à nos partenaires européens. Si l'effort réalisé est important, nous ne devons pas pour autant rester au milieu du gué. Poursuivons donc l'effort et permettons à notre pays de rejoindre ses partenaires européens et d'atteindre le niveau de ses voisins.

Mme la présidente. La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n^o 23.

M. Ugo Bernalicis. Nous proposons, avec cet amendement, d'augmenter le budget du ministère de la justice pour atteindre 9,5 milliards d'euros d'ici 2022. C'est ce que nous proposons lors de l'élection présidentielle de 2017, afin de parvenir à 0,33 % du PIB. Ce chiffre ne paraît pas très élevé, car nous aurions pu aller plus loin, mais il nous semble qu'il permet de disposer des marges de manœuvre budgétaires nécessaires, non pas pour construire 7 000 places de prison supplémentaires, car nous ne souhaitons pas les construire, mais pour redéployer les places de prison actuelles sur des établissements plus légers, à taille humaine, et surtout pour embaucher des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et des magistrats en nombre suffisant et pour réimplanter des tribunaux. Comme vous me l'avez fait

remarquer, madame la ministre, nos ambitions vont un peu au-delà des vôtres en matière de proximité et de réimplantation de « lieux de justice », comme vous le dites d'une manière un peu générale et générique. Voilà donc pourquoi nous proposons cet amendement, qui n'a d'autre ambition que de nous amener à un niveau somme toute moyen à l'échelle européenne.

Mme la présidente. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n^o 1070.

Mme Emmanuelle Ménard. Voilà quelques semaines, en octobre, la bâtonnière de Paris, Mme Marie-Aimée Peyron, ne cachait pas son inquiétude face au projet de loi justice que nous examinons. Son constat était simple : le manque de moyens humains est à l'origine de la lenteur alarmante de la justice. Actuellement, à Paris, il faut attendre en moyenne un an pour que le tribunal de grande instance rende un jugement et quarante mois pour les assises. Selon elle, cela s'explique par un nombre de magistrats plus qu'insuffisant. Le nombre d'affaires qui arrivent devant les tribunaux est tout simplement énorme par rapport à la capacité d'absorption de ces derniers.

À Béziers, la situation n'était pas brillante en 2017 : trois postes de magistrats n'étaient pas pourvus sur vingt-trois et, de façon générale, il manquait 22,5 % des effectifs pour que la juridiction puisse tourner à plein régime. En 2018, les choses se sont un peu améliorées, bien que deux postes de magistrats sur vingt-quatre restent à pourvoir. Pour ce qui est des agents, il en manque encore quatre au TGI, sur un effectif théorique de soixante-huit. Quant au tribunal d'instance, il marche presque sur une seule jambe, puisqu'il manque encore cinq agents sur quatorze théoriques.

Béziers n'est naturellement pas la seule ville dans ce cas : ce phénomène se retrouve sur l'ensemble du territoire, ce qui est très dommageable pour les Français, qui ont de plus en plus de difficultés à accéder à la justice. Si des moyens supplémentaires ne sont pas donnés pour former davantage de magistrats, il ne faudra pas s'étonner que le lien entre la justice et les Français s'étiolle de plus en plus. C'est donc pour lutter contre une justice au ralenti et mal comprise des citoyens que je propose d'augmenter son budget de 5 % supplémentaires.

Mme la présidente. La parole est à Mme Emmanuelle Anthoine, pour soutenir l'amendement n^o 57.

Mme Emmanuelle Anthoine. Cet amendement va dans le sens des précédents et procède du même esprit. Madame la ministre, si l'effort proposé est bien là, il est insuffisant pour assurer le redressement budgétaire des juridictions et de l'administration pénitentiaire.

M. Jean-Louis Masson. Bien sûr !

Mme Emmanuelle Anthoine. Le Sénat avait adopté une trajectoire budgétaire bien plus ambitieuse, à la hauteur des enjeux et du manque de moyens actuel de la justice, que mes collègues n'ont pas manqué de rappeler, pour tenter d'atteindre le niveau des principaux pays de l'Union européenne – car la France est malheureusement bien à la traîne. C'est la raison pour laquelle il vous est demandé de modifier, en fonction de ces éléments et de la trajectoire prévue par le Sénat, les crédits de paiement de la mission « Justice », afin que le résultat soit à la hauteur des enjeux.

Mme la présidente. La parole est à M. Antoine Savignat, pour soutenir l'amendement n^o 68.

M. Antoine Savignat. Sauf erreur de ma part, il est identique à celui qui vient d'être soutenu : il est donc défendu.

Mme la présidente. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n° 758.

Mme Emmanuelle Ménard. Les faits sont têtus et, bien qu'il soit parfois difficile de les regarder en face, nous gagnons peut-être du temps à ne pas les ignorer. Selon le ministère de la justice, en 2017, sur 69 077 détenus, 14 964 étaient des ressortissants étrangers, ce qui représente tout de même 22 % de l'ensemble de la population carcérale. À titre d'exemple, cette année-là, il y avait 1 954 prisonniers algériens, 1 895 Marocains, 1 496 Roumains et 1 102 Tunisiens ; ces quatre nationalités représentaient, à elles seules, 42 % des ressortissants étrangers détenus en France.

À l'heure où le Gouvernement se contorsionne dans tous les sens pour nous dire qu'au lieu des 15 000 places promises par le candidat Macron, il n'y en aura que 7 000, on se demande si toutes les solutions ont bien été envisagées. Avant de faire appel aux impôts des Français pour payer la construction de nouvelles places de prison, il serait peut-être bon de faire l'état des lieux de ce qui s'y passe. C'est d'autant plus vrai que les Français en ont assez de payer pour tout et tout le temps. Un détenu coûte à la société 100 euros par jour, soit 36 000 euros par an. Le calcul est simple : les 14 964 prisonniers étrangers ont coûté aux Français plus de 538 millions d'euros en 2017. Alors pourquoi ne pas prendre exemple sur nos voisins d'Outre-Manche, qui n'hésitent pas à renvoyer criminels et délinquants étrangers vers leur pays d'origine à l'issue de leur peine ?

Nous ne pouvons nous résoudre au statu quo. Nous devrions, parallèlement à la construction de nouvelles prisons, engager des négociations diplomatiques avec les différents pays dont les détenus ont la nationalité afin de désengorger nos prisons. C'est la même démarche qu'en Belgique où, depuis 2013, notre voisin peut forcer un étranger à purger sa peine dans son pays. Cela a l'air de plutôt bien fonctionner puisque la Belgique a vu son nombre de détenus baisser depuis la mise en place de cette mesure, une mesure donc efficace et économe. Que demander de plus et pourquoi attendre pour l'appliquer en France ?

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

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je souhaite rappeler que la loi de programmation prévoit un budget à hauteur de 8,3 milliards d'euros : c'est donc un budget réaliste, équilibré et ambitieux. Ces différents amendements nous proposent toute une panoplie de mesures pour 8,9 milliards d'euros à horizon 2022, 9,43 milliards, 9,5 milliards, 9,8 milliards ou encore 12,3 milliards d'euros. Je veux bien ne pas utiliser les expressions de « surenchère » ou de « course à l'échalote » mais je me trouve un petit peu dépourvue de qualificatifs dans ce cas. Avis défavorable.

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Même avis.

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

M. Éric Ciotti. Je soutiens ces amendements, qui visent tous à abonder la programmation budgétaire que vous avez prévue. Madame la ministre, je voudrais réagir à l'échange que nous avons eu précédemment. Loin de moi l'idée de créer une polémique sur la question des moyens : nous

sommes là pour essayer d'améliorer la situation extrêmement dégradée de la justice de notre pays face à des menaces qui ont considérablement augmenté au cours des dernières années, et notamment depuis 2015 avec la montée du terrorisme.

Il faut changer de cadre de raisonnement. Tout à l'heure, M. Rebeyrotte a renvoyé à une période qui date de plus de dix ans. Pour ma part, je ne me sens pas comptable de cette période : je fais partie de ceux qui considèrent que nous n'en avons pas fait assez, pendant cette période, sur les questions régaliennes. Si nous en avons fait plus, d'ailleurs, nous serions peut-être encore là aujourd'hui – mais c'est un autre débat. C'est un débat du passé, et je m'étonne que les apôtres du nouveau monde renvoient en permanence à l'ancien.

Mme Émilie Chalas. Moins 10 000 policiers !

M. Éric Ciotti. Nous sommes là pour faire œuvre collective face à de nouveaux périls, face à de nouvelles menaces, face à un constat de paupérisation de la justice.

Nous vous proposons d'aller plus loin. La méthode que vous avez adoptée est bonne et je l'approuve ; nous considérons néanmoins qu'au regard des menaces et de la situation extraordinairement dégradée, vous n'allez pas assez loin. Il faut changer de cadre de raisonnement. Il est plus pertinent de mesurer en pourcentage du PIB, de la richesse nationale, l'effort accompli en faveur de la justice et, plus globalement, en faveur de l'État qui protège, de l'État régalien. Celui-ci s'est vu, en cinquante ans, quels que soient les gouvernements, affaibli dans son dimensionnement par rapport à l'État-providence. C'est cela, l'enjeu : il faut raisonner différemment par rapport aux menaces.

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

Mme Danièle Obono. Je souhaite revenir sur notre amendement qui, somme toute, est relativement raisonnable. Nous proposons d'atteindre 9,5 milliards. Je ne sais pas si c'est de la course à l'échalote, mais il nous semble très raisonnable de proposer une augmentation des effectifs de 4 400 postes pour 200 millions, de rénover les tribunaux et les prisons pour 250 millions, de recruter du personnel pénitentiaire pour 22,5 millions, plus de 500 conseillers d'insertion et de probation, la revalorisation immédiate de l'aide juridictionnelle, le doublement du budget de prévention. Ce n'est pas une augmentation de 50 % ou de 100 % : c'est une augmentation raisonnable qui, de notre point de vue, permettrait de répondre aux besoins urgents. Or, ne vous en déplaise, madame la rapporteure, madame la ministre, n'en déplaise à nos collègues de droite, ces besoins urgents ne consistent pas, de notre point de vue, en la construction de 7 000, 15 000 ou 150 000 nouvelles places de prison.

M. Ugo Bernalicis. C'est ça, la course à l'échalote !

Mme Danièle Obono. À ce stade du débat, il est important de préciser, pour que nos concitoyens et concitoyennes comprennent le sens de nos propositions, que ce n'est absolument pas une réponse à la délinquance ni à la surpopulation carcérale. Les faits, encore une fois, sont têtus : l'augmentation de la population incarcérée n'a rien à voir avec l'augmentation de la prétendue délinquance. C'est M. Jean-Marie Delarue, ancien contrôleur général des lieux de privation de liberté, qui le disait : « 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. » Toutes les études en matière de victimisation ou d'évolution

de la criminalité sur le long terme le montrent : ce qui augmente la population détenue, c'est la pénalisation d'un plus grand nombre de délits, c'est la comparution immédiate, ce sont toutes les mesures que contient votre projet de loi de justice, qui rempliront le peu de prisons que vous arrivez à construire. Cela ne réglera absolument pas la délinquance. *(Applaudissements sur les bancs du groupe FI.)*

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

M. Erwan Balanant. Je souhaite dire un mot sur les propos de M. Ciotti. Celui-ci affirme que c'est un débat du passé et qu'il n'est pas comptable des choix qui ont été réalisés durant la période où lui et ses amis étaient aux responsabilités. Nous avons bien compris, en effet, qu'il se sentait peu comptable d'un certain nombre de choix qui nous mettent dans une situation difficile et qui ont mené notre pays dans la difficulté.

M. Raphaël Schellenberger. Ce n'est pas clair !

M. Erwan Balanant. Si, c'est clair ! Vous nous proposez un budget de 8,9 milliards, avec une augmentation qui serait raisonnable ; elle est un petit peu supérieure à la nôtre. Je constate en premier lieu que nous ne sommes pas loin du compte, alors qu'un peu plus tôt, dans la discussion générale et dans la défense de la motion de renvoi, j'ai entendu qu'il fallait augmenter significativement le niveau. En réalité, vous n'êtes pas loin de notre niveau.

Pourquoi ne l'avez-vous pas fait ? C'est une bonne chose de l'admettre et de reconnaître que c'était mal, mais arrêtez de nous reprocher de ne pas en faire suffisamment ! Nous héritons aujourd'hui de trente ans de déficit d'investissement dans la justice, trente ans pendant lesquels vous n'avez rien fait !

M. Sébastien Jumel. Ça ne marche plus, cet argument, c'est le passé !

Mme Danièle Obono. Arrêtez de regarder vers le passé !

M. Erwan Balanant. Désormais, nous prenons les choses en main et vous le savez très bien. M. Gosselin nous demandait tout à l'heure de créer 15 000 places supplémentaires, avant d'ajouter que chacun savait parfaitement qu'il était impossible d'en créer 7 000 : il y a là quelque chose de complètement incohérent.

M. Philippe Gosselin. C'est la promesse présidentielle qui est incohérente !

M. Erwan Balanant. Je vous demande simplement de vous montrer cohérents et de faire preuve d'honnêteté intellectuelle : cela ferait du bien dans nos débats.

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

M. Ugo Bernalicis. Cela fait plusieurs années que c'est la course à l'échalote en ce qui concerne la construction de places de prison. S'il y a bien une course à l'échalote au ministère de la justice, c'est dans l'administration pénitentiaire ! Les différentes analyses ont montré que plus on construit de places de prison, plus on les remplit : la contrôleur générale des lieux de privation de liberté comme ses prédécesseurs l'ont dit et répété à l'envi. Il est donc clair qu'il y a une course à l'échalote sur ce sujet.

Concernant la trajectoire de ce budget, que nous voulons porter à 9,5 milliards d'euros en 2022, ma collègue Danièle Obono vous en a donné la ventilation pour le seul budget

2019 : c'est vous dire si nous aurions des choses à vous raconter pour 2020, 2021 et 2022 ! Il faut quand même raison garder en la matière. Nous souhaitons aller jusqu'à 9,5 milliards plutôt que 8,3 : ce n'est pas l'effort démesuré, colossal, que l'on pourrait espérer ! J'ai eu l'impression de faire une intervention somme toute assez sobre, tout à l'heure, en expliquant que je n'étais pas très fier d'annoncer que nous voulions porter le budget à 0,33 % du PIB. Mais telle est la réalité de la situation ! Je veux bien que l'on s'investisse les uns les autres, que l'on se reproche de n'avoir rien fait par le passé – je ne sais pas, je n'y étais pas, en l'occurrence ! Je peux vous laisser vous embrouiller entre vous, mais je n'y étais pas. La question est donc de savoir ce que l'on fera en regardant devant nous : or je ne crois pas que regarder devant nous signifie construire 15 000 places de prison supplémentaires.

Je vous livre une petite anecdote avant de rendre le micro : je me suis demandé pourquoi ce nombre de 15 000. J'ai remarqué que lors de la dernière élection présidentielle, un certain nombre de programmes politiques proposaient de construire 15 000 places de prison. De même, lors de l'élection présidentielle précédente, certains programmes envisageaient déjà de construire 15 000 places de prison. Je me suis demandé d'où venait ce nombre de 15 000 places, qui revient assez souvent. En fait, ce sont des gens de l'administration pénitentiaire de l'époque qui ont estimé à 15 000 le nombre de places de prison manquantes ; depuis, cette estimation se balade dans les programmes de présidentielle en présidentielle.

M. Erwan Balanant. C'est peut-être tout simplement parce que cela correspond aux besoins !

M. Ugo Bernalicis. Il y a donc bien une course à l'échalote. Sachons raison garder en la matière. *(Applaudissements sur les bancs du groupe FI.)*

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

M. Philippe Gosselin. Quelques mots, cher collègue Balanant, sur l'honnêteté intellectuelle. L'honnêteté intellectuelle oblige à rappeler que l'augmentation de près de 15 % du budget de la justice sous le mandat de Nicolas Sarkozy était unique – bien essayé, disait la garde des Sceaux tout à l'heure, mais c'est quand même bien la réalité, madame la garde des Sceaux ! C'était sans précédent dans un contexte très particulier, celui de la crise de 2008, qui a mis l'ensemble des finances publiques à mal ; vous le savez parfaitement.

L'honnêteté intellectuelle oblige aussi à rappeler que nous avons la perspective d'importantes constructions de places de prison, mais que Mme Taubira, garde des Sceaux sous la présidence de François Hollande, a tout stoppé pendant quatre ans et demi, excusez du peu !

L'honnêteté intellectuelle oblige également à rappeler que Jean-Jacques Urvoas, alors garde des Sceaux, avait fait chiffrer le nombre de places nécessaires pour maintenir à niveau des établissements dignes de ce nom, pour assurer l'encellulement individuel : le consensus s'était établi à 11 000 places. Or nous en serons encore très loin avec le plan que le Gouvernement nous propose, je peux vous l'assurer ! Alors, que ce soit 11 000 ou 15 000, peu importe, nous n'allons pas nous lancer dans une bataille de chiffonniers, mais je peux vous dire qu'avec 7 000 places, le compte n'y sera pas !

De plus, je viens de lire l'article 51 : il comporte effectivement quelques aménagements de procédure sur la consultation du public mais les recours habituels contre les permis de

construire, les plans locaux d'urbanisme, etc., resteront de droit commun. Je ne vois donc pas comment, dans ces conditions, nous atteindrons les objectifs de ce plan.

M. Erwan Balanant. Parce que vous, vous n'auriez pas eu de problèmes de permis de construire ?

M. Philippe Gosselin. Nous avons effectivement, dans le débat présidentiel, évoqué 15 000 ou 16 000 places, à la différence près que nous, nous étions prêts à les financer dès maintenant, dans le cadre de la présente législature, et non pas en faisant des plans sur la comète en 2027 !

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

M. Sébastien Jumel. Je serai bref. Madame la ministre, je veux vous offrir la possibilité de ne pas nous quitter sur un malentendu. J'aimerais que demain – cela laisse la nuit, ou la moitié de la nuit –, vous nous présentiez une liste avec l'état d'avancement des opérations.

M. Jean Terlier. Ce n'est pas l'objet du texte !

M. Sébastien Jumel. Il est important que le Parlement soit éclairé sur la réalité des objectifs qu'il s'assigne. J'avais cru comprendre qu'on en était à l'évaluation ; j'avais cru comprendre qu'il était important de se doter des moyens d'examiner la capacité à concrétiser les politiques publiques. Je demande à Mme la ministre de nous donner la liste des opérations envisagées et de nous indiquer celles dans lesquelles l'État est propriétaire ou s'apprête à le devenir, ainsi que leur état d'avancement.

J'imagine qu'il y a des rétroplannings de chaque opération. Qui sait si cela ne vous permettra pas de clore le débat à votre avantage ? Je veux bien prendre ce risque, pourvu que nous ayons une vision exacte de votre capacité à atteindre d'ici 2022 les objectifs qui nous occupent depuis une heure et demie. Si nous pouvons acter cela ensemble, cela sera déjà une avancée. Peut-on obtenir au moins cela ?

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je souhaiterais, madame la présidente, répondre une nouvelle fois – mais c'est toujours avec plaisir – à M. le député Ciotti.

Au fond, monsieur le député, vous nous demandez de traduire par une augmentation budgétaire le renforcement de cet État protecteur de nos concitoyens, notamment au regard de la montée du terrorisme. À cela, je réponds que d'une part, le budget est en augmentation et que d'autre part, ce que ne font pas vos amendements, nous proposons des réformes qui vont dans le sens de cet État qui protège : le parquet national antiterroriste, les harmonisations de seuils, qui permettront de simplifier le travail des enquêteurs, et bien d'autres réformes qui sont distillées dans le projet de loi que je vous propose.

C'est donc bien la conjugaison de l'augmentation budgétaire et de ces réformes qui nous permettra d'avancer, l'une n'allant pas sans les autres, vous en conviendrez, si l'on veut assurer réellement la sécurité des Français.

Monsieur Jumel, la carte que vous demandez est sur le site du ministère depuis plus d'un mois.

M. Sébastien Jumel. Je ne la trouve pas !

(Les amendements n^{os} 616 et 1499, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n^o 23.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	58
Nombre de suffrages exprimés	52
Majorité absolue	27
Pour l'adoption	14
contre	38

(L'amendement n^o 23 n'est pas adopté.)

(L'amendement n^o 1070 n'est pas adopté.)

(Les amendements identiques n^{os} 57, 68 et 758 ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

Mme la présidente. Prochaine séance, cet après-midi, à quinze heures :

Questions au Gouvernement ;

Explications de vote et vote, par scrutin public, sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 2019 ;

Discussion, en lecture définitive, de la proposition de loi et de la proposition de loi organique relatives à la lutte contre la manipulation de l'information ;

Suite de la discussion du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et du projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions.

La séance est levée.

(La séance est levée, le mardi 20 novembre 2018, à une heure cinq.)

Le Directeur du service du compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale

SERGE EZDRA