

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019**

118<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**3<sup>e</sup> séance du mardi 15 janvier 2019**

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



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

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

### 1. Programmation 2018-2022 et réforme de la justice – Renforcement de l'organisation des juridictions (p. 81)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE (*suite*) (p. 81)

M. Michel Zumkeller

Mme Danièle Obono

M. Stéphane Peu

M. Paul Molac

M. Philippe Gosselin

Mme Marie-France Lorho

Mme Alexandra Louis

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

#### DISCUSSION DES ARTICLES (*projet de loi*) (p. 89)

##### Article 1<sup>er</sup> (p. 89)

M. Dino Cinieri

Mme Emmanuelle Ménard

M. Sébastien Leclerc

M. Antoine Savignat

M. Ludovic Pajot

M. Ugo Bernalicis

M. Jean Lassalle

M. Michel Castellani

M. Yannick Favennec Becot

Amendements n<sup>os</sup> 369, 370, 424, 1, 124, 706, 312, 206, 818, 707, 52, 64, 238, 708, 53, 65

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

Amendements n<sup>os</sup> 54, 66, 125

Amendements n<sup>os</sup> 51, 68

Amendements n<sup>os</sup> 50, 67, 712, 709, 601, 456, 242, 69, 710, 371, 711, 602

Article 1<sup>er</sup> *bis* (p. 105)

Amendement n<sup>o</sup> 425

Article 1<sup>er</sup> *ter* (p. 106)

Amendements n<sup>os</sup> 821, 127, 713

Article 2 (p. 107)

M. Jean Lassalle

Amendements n<sup>os</sup> 345, 654, 714

Amendements n<sup>os</sup> 243, 691, 692

### 2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 110)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

### vice-président

**M. le président.** 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

### *Nouvelle lecture (suite)*

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (n<sup>os</sup> 1503, 1548) et du projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (n<sup>os</sup> 1502, 1549).

### DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE *(suite)*

**M. le président.** Cet après-midi, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale commune.

La parole est à M. Michel Zumkeller.

**M. Michel Zumkeller.** Notre groupe bénéficie d'un nouveau temps de parole sur ces textes, ce qui nous amène une nouvelle fois à nous interroger sur les conditions de leur examen. La première lecture fut marquée par une certaine désorganisation et la discussion a finalement presque toujours été tranchée dans le même sens. Nous espérons que le vote, tout de même fort serré, vous conduira à davantage de bienveillance et d'écoute à l'égard de cette assemblée.

Cela dit, venons-en au vif du sujet : la justice. Si l'on devait la définir, on trouverait communément deux acceptions.

Dans un premier sens, la justice est une valeur. Elle est, selon Aristote, la meilleure des vertus, celle qui conditionne toutes les autres. Elle permet la vie bonne, pour soi et au sein de la cité. Elle occupe donc une place primordiale dans la vie des hommes.

Dans un sens plus contemporain, la justice est aussi un service public. En tant que telle, c'est une activité ayant pour but l'intérêt général, assurée sous le contrôle de la puissance publique et devant obéir à certains principes comme l'égalité, la neutralité ou la gratuité.

Or la réforme dont nous discutons depuis déjà plusieurs semaines ne semble pas s'accorder totalement avec cette définition.

D'abord, malgré un effort certain, ces textes n'accordent toujours pas suffisamment de moyens à la justice, au regard de l'importance qu'elle revêt dans notre société. Au lieu de renforcer la justice, on l'adapte au manque de moyens. Au lieu de promouvoir une justice forte et régaliennne, ce projet de loi asservit la justice aux contraintes budgétaires.

Ensuite, la justice qui nous est proposée ici perd tous les attributs d'un service public : il n'y a plus aucune garantie de neutralité lorsqu'on confie des missions à des administrations qui sont juge et partie; il n'y a plus aucune garantie de gratuité lorsqu'on confie des missions à des prestataires de services privés; il n'y a plus aucune garantie d'égalité lorsqu'on refuse de prendre les précautions nécessaires au maintien du maillage territorial des juridictions.

Nous trouvons aussi beaucoup de paradoxes dans ces textes : les conciliations obligatoires; la volonté de réduire les peines de prison en même temps que l'on consacre la majeure partie du budget à la construction d'établissements pénitentiaires; de nouvelles plateformes privées pour accomplir une mission régaliennne de l'État; la banalisation de mesures exceptionnelles; la volonté de rapprocher la justice du justiciable tout en prenant le risque que des tribunaux disparaissent sur les territoires.

Malgré tout le travail fourni dans cette enceinte et par nos collègues sénateurs, nous sommes donc en présence de textes toujours aussi équivoques, qui apportent toujours aussi peu de garanties aux justiciables, et où l'idée de justice se perd dans les méandres de considérations budgétaires et gestionnaires.

Nous savons, madame la garde des sceaux, que vous défendez ce projet avec ambition et sincérité. Toutefois, devant tant d'oppositions de toute part, de tous les groupes parlementaires d'opposition, de toutes les professions juridiques et de tant d'autres institutions, notamment du Défenseur des droits ou de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, il faudrait vous rendre à l'évidence : ces textes comportent encore de nombreuses difficultés. De plus, loin de récuser totalement vos propositions, nous ne demandons souvent que des garde-fous.

Si le constat des problèmes de la justice est unanimement partagé, nous avons tous, sur ces bancs, des solutions différentes pour y remédier, et c'est respectable. En revanche, personne ici ne souhaite que notre justice se transforme, sous couvert de modernité, en un service privé délaissé par l'État et guidé par des algorithmes, plus soucieux d'écouler des stocks d'affaires que de rendre la justice pour la paix sociale.

Le groupe UDI, Agir et indépendants a de nouveau réfléchi longuement, en tâchant de tenir compte de tout ce qui a été dit en première lecture et au cours des débats en commission. De cette réflexion a résulté le dépôt d'amendements visant à introduire des mesures et encadrements qui

nous paraissent réellement importants, à la fois pour la qualité de la justice, pour le justiciable et pour l'accès à la justice sur nos territoires. Nous présenterons donc une nouvelle fois des mesures destinées à assurer le maintien de tous les lieux de justice. Si nous avons bien entendu qu'il n'existait, à ce jour, aucune volonté de modifier la carte judiciaire, il nous paraît indispensable de l'inscrire dans la loi, afin de ne prendre aucun risque pour demain.

Nous défendrons également une programmation budgétaire plus ambitieuse que celle proposée dans ces projets de loi. En effet, le budget alloué à la justice nous semble encore insuffisant. Les efforts consentis sont notables mais ne permettront pas de rattraper le retard accumulé pendant trop longtemps en raison d'un sous-investissement chronique. Les nombreuses mesures de fusion et de mutualisation prévues ici semblent malheureusement le démontrer.

Nous souhaitons également encadrer la possibilité, pour les caisses d'allocations familiales, de réviser les pensions alimentaires. Si l'idée de départ consistant à décharger le juge d'affaires simples nous paraissait aller dans le bon sens, les discussions ont révélé de nombreuses inquiétudes, auxquelles nous tenterons de remédier.

Il est indiqué, dans le rapport annexé, que les missions premières de la justice sont de trancher les conflits et de protéger les droits et libertés des citoyens. Nous partageons cette idée, mais il nous semble que ces textes s'en éloignent en pratique, et les discussions précédentes ne nous ont pas toujours rassurés.

La volonté de pragmatisme s'entend, mais le prix ne doit pas en être la déshumanisation de la justice et la perte de tous les symboles. La simplification est quelquefois nécessaire, mais attention : parfois, ce que l'on appelle « complexité » est en réalité le gage de la sauvegarde des droits de chacun. La réforme de la justice est nécessaire, mais on ne peut pas perdre de vue sa spécificité lorsqu'on identifie les clés de sa transformation. L'informatique peut être une commodité quand c'est nécessaire, mais, quelle que soit la modernité que l'on vise, il ne sera jamais banal d'être privé de liberté à travers l'écran d'un ordinateur. De même, il est parfaitement louable de vouloir recentrer le juge sur son cœur de métier, mais quelle légitimité peut-on accorder aux nombreux autres acteurs que le projet de loi institue comme des quasi-juges ? Enfin, l'accessibilité de tous à la justice doit être une priorité, imposée sans concession.

Je crois que nous devons désormais tenter d'établir un dialogue plus serein, afin de nous donner les meilleures chances d'aboutir à des lois qui fassent consensus plutôt que d'être adoptées à quelques voix près. C'est essentiel car un texte qui porte sur un des piliers du contrat social a besoin d'une telle légitimité renforcée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-Agir.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Danièle Obono.

**Mme Danièle Obono.** Au cœur de la révolte populaire qui secoue depuis plus de deux mois notre pays se trouve un profond sentiment d'injustice, qui correspond à des inégalités quotidiennes, très réelles : injustice fiscale, sociale et écologique ; injustice de la justice elle-même, conformément à l'adage : « Selon que vous serez puissant ou misérable, / Les jugements de cour vous rendront blanc ou noir. »

À ce cri d'injustice du peuple, le Gouvernement et la majorité répondent par le mépris et la régression.

Ils y répondent par le mépris en faisant payer par les personnes modestes quelques concessions pourtant arrachées de haute lutte, tandis qu'ils exonèrent les plus riches, ou en

organisant à grands frais et à grand bruit un débat national en carton, verrouillé par un exécutif qui pose lui-même des questions biaisées dans l'objectif de faire avaliser sa politique. Ce débat est d'ailleurs un peu à l'image de la prétendue consultation relative aux textes dont nous débattons aujourd'hui, qui a été critiquée par un grand nombre de professionnels de la justice.

Ils y répondent par la régression, notamment par une répression policière et judiciaire sans précédent du mouvement populaire, qui fait pâlir d'envie et d'admiration les autocrates du monde entier. Citons quelques-uns de vos faits de gloire : les « dispositions préventives » – ce sont vos termes mêmes, madame la garde des sceaux – prises pour empêcher de manifester ; les milliers d'interpellations et de gardes à vue, abusives dans leur grande majorité, notamment celles de lycéens, de militants écologistes ou même d'avocats. Rappelons-le, puisqu'il faut vous le rappeler : en démocratie, il ne peut y avoir d'interpellation préventive, sinon il n'y a pas d'habeas corpus (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI*) ; en démocratie, il ne peut y avoir connivence entre les ministères de la justice et de l'intérieur pour entraver un droit constitutionnel, sans quoi il y a non plus d'équilibre mais collusion des pouvoirs.

Cette régression est également à l'œuvre dans les projets de loi de programmation et de réforme judiciaire que vous nous proposez, qui suivent une logique boutiquière et austéritaire, profondément injuste.

**M. Ugo Bernalicis.** C'est bien vrai !

**Mme Danièle Obono.** Ces textes sont injustes car ils sont l'expression d'une justice de classe. De ce fait, ils servent un projet fondamentalement répressif. C'est par la force et la menace de l'usage de la force que les puissants se targuent d'assurer l'ordre, qui n'est en fait, pour eux, que le synonyme de la société inégalitaire qui fait profiter toujours les mêmes du labeur des autres. C'est une justice de classe, donc, car elle permet de protéger les intérêts d'une minorité, déjà privilégiée matériellement, qui s'appuie sur le système juridictionnel pour accroître son pouvoir. C'est une justice à deux vitesses, où le patrimoine détermine les chances de gagner un procès.

Ainsi, le projet de loi prévoit, dans son article 4, qu'il sera possible, dans un plus grand nombre de contentieux, de se dispenser de la représentation par un avocat et de se défendre soi-même ou avec l'assistance de personnes « exclusivement attachées à son service personnel ou à son entreprise ». Or pour qui est-il plus simple, dans un litige, de se défendre soi-même ou de solliciter les services de personnes attachées à son entreprise ? Est-ce plus facile pour un banquier ou un énarque, ou bien pour un employé à temps partiel ou une ouvrière agricole ? À qui cette prétendue simplification bénéficie-t-elle donc ? De même, à qui l'extension du champ de la médiation profite-t-il, sachant que la médiation coûte de l'argent et que vous n'accordez pas les moyens nécessaires à un véritable service public de la médiation, ouvert à tous ? Aux mêmes, toujours aux mêmes, à ceux et celles qui n'en ont pourtant pas tant besoin que cela.

Selon le Défenseur des droits, celles et ceux à qui le système actuel oppose des barrières entravant l'accès à leurs droits et qui éprouvent donc le plus de difficultés dans les démarches administratives sont principalement des jeunes, âgés de dix-huit à vingt-quatre ans, des agriculteurs, des personnes inactives, des ouvriers et des personnes parmi les moins diplômées. En outre, « plus la précarité est importante, plus les personnes concernées sont susceptibles d'être pénalisées par des démarches administratives à effectuer en ligne, voire de ne pas disposer de l'équipement matériel nécessaire

pour le faire ». Les personnes précaires ont aussi moins accès à leurs droits car elles sont moins à même de conduire une procédure de recours de bout en bout pour les faire valoir ou les défendre, du fait des coûts, de la technicité, du caractère intimidant de l'appareil juridictionnel.

À ces problèmes réels, la majorité répond par un éloignement géographique encore plus grand des juridictions, avec la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance, et une dématérialisation des démarches toujours plus inégalitaire. Vous renforcez ainsi les disparités au lieu de les diminuer.

La justice que vous instituez est à double tranchant. Vous défendez bec et ongles le transfert de compétences judiciaires à l'administration ou au privé, mais, en refusant de déjudiciariser le changement de la mention du sexe à l'état civil, vous déniez à nos concitoyens et concitoyennes le droit à l'autodétermination et rejetez donc le droit à l'égalité.

**M. Ugo Bernalicis.** Eh oui ! C'est clair !

**Mme Danièle Obono.** Vous renforcez le contrôle des bénéficiaires des droits sociaux par des décrets publiés en catimini pendant la trêve des confiseurs, mais, lorsqu'il s'agit de garantir l'irréprochabilité des services publics en matière de lutte contre les discriminations, vous levez les yeux au ciel et rejetez toutes nos propositions.

Vous défendez avec passion le droit des entreprises de cacher sans entrave leurs éventuelles actions illégitimes, en étendant le champ du secret des affaires. Pour celles et ceux qui en profitent, cette mesure est en effet une simplification, au détriment du travail des journalistes et des lanceurs et lanceuses d'alerte.

Votre justice, justice de classe, est une justice répressive. Vous vous servez de la répression car la politique que vous avez choisie, c'est de ne pas tenir compte d'une dimension : la justice sociale. La hausse budgétaire dont vous vous félicitez à grand renfort d'exagérations, madame la garde des sceaux, est surtout une augmentation des moyens consacrés à l'enfermement. Vous avez répété fièrement qu'il y aurait 7 000 places de prison supplémentaires d'ici à 2022 et que des crédits seraient budgétisés pour qu'il y en ait 8 000 de plus en 2027. Nous supposons que vous y mettrez bientôt les personnes tombant sous le coup du délit de manifester que vous prévoyez de faire voter prochainement.

Vous parlez d'« effectivité des peines », de « sens de la sanction », de « célérité », alors que vous pensez à surveiller, punir et enfermer les mêmes. Tandis que vous faites preuve d'une fermeté toute républicaine à l'égard de celles et ceux qui manifestent, vous témoignez une indulgence toute jupitérienne à celles et ceux qui bénéficient des largesses du prince.

Faut-il rappeler l'exemple de ce manifestant qui a reconnu avoir commis une faute, s'est présenté de son propre chef à la justice et a immédiatement été placé en détention provisoire alors même qu'il satisfaisait tous les critères pour ne pas l'être ? Parallèlement, un certain chargé de mission de l'Élysée s'est promené autour du monde avec deux passeports diplomatiques pendant six mois,...

**M. Ugo Bernalicis.** Eh oui !

**Mme Danièle Obono.** ...après avoir commis des faits dont il continue de nier la gravité et s'être permis de mentir à une commission d'enquête parlementaire.

Pour résumer, votre projet, c'est l'éloignement entre les justiciables et les lieux de justice, la privatisation de la justice du quotidien, le renforcement du pouvoir du

parquet, c'est-à-dire du pouvoir politique, au détriment des droits de la défense, ce qui crée des atteintes graves aux droits et libertés constitutionnels qui fondent l'État de droit. Vos projets de loi marquent ainsi une régression politique, sociale et démocratique à laquelle nous nous opposons résolument.

Vous mettez en place une justice dégradée. Or une justice dégradée est une justice qui dégrade. En déshumanisant et en dévoyant notre système judiciaire, vous créez en vérité les conditions pour faire grandir la révolte populaire, sociale et politique, qui très bientôt, nous l'espérons et nous y travaillons, mettra en échec l'ensemble de vos politiques. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Peu.

**M. Stéphane Peu.** Face à la tourmente citoyenne et politique que connaît notre pays, nous pouvions attendre de la part du Président de la République, du Gouvernement et de la majorité qu'ils s'engagent à réformer autrement.

Alors que la justice est un des piliers de notre pacte républicain, ces projets de loi sont un exemple de verticalité. Le jour même où vous lancez le grand débat national, vous maintenez contre vents et marées des textes qui réunissent contre eux la quasi-unanimité du monde judiciaire. Votre projet de réforme de la justice est en effet négatif pour les droits des justiciables, en particulier pour les populations les plus fragiles. Depuis des mois, tous les professionnels du droit – avocats, magistrats, greffiers, universitaires – ne cessent de vous alerter sur les dangers de cette réforme, qui n'a été ni construite avec eux ni conçue dans l'intérêt du justiciable. Vous avez ignoré ces avertissements, comme d'ailleurs vous avez ignoré nos remarques et nos amendements durant l'examen du texte en première lecture. Une fois de plus, vous avez agi seuls et choisi le passage en force, dans la précipitation, en méprisant les corps intermédiaires.

**M. Ugo Bernalicis.** Eh oui !

**M. Stéphane Peu.** Le monde judiciaire s'est encore mobilisé aujourd'hui, plus fortement que les fois précédentes, sur l'ensemble du territoire, pour défendre les droits des justiciables. J'étais avec les manifestants ce matin, en Seine-Saint-Denis, devant le tribunal de grande instance de Bobigny, puis, à midi, place Saint-Michel, et j'ai pu constater leur colère et leur désarroi face à la surdité du Gouvernement. À l'instar des gilets jaunes et de tous les citoyens mécontents, ils se sentent méprisés et ignorés. Au-delà du contenu même de la réforme, c'est leur mise à l'écart dans l'élaboration des textes qui suscite l'indignation. Votre persistance à exercer le pouvoir de façon si peu démocratique ne peut qu'aggraver les fractures qui traversent actuellement notre société.

C'est dans ce contexte que nous abordons aujourd'hui l'examen de votre réforme en nouvelle lecture, malheureusement sans grand espoir de vous faire changer de cap. Votre réforme de la justice, sous couvert de simplification et d'amélioration des procédures, vise en réalité à réduire les coûts, à entraver l'accès au juge, à privatiser certains aspects de la justice, plutôt que de lui donner les moyens humains et matériels d'exercer ses missions.

L'augmentation du budget d'ici à 2022 et la ventilation des crédits ne sont pas suffisants. La France consacre en effet moins de 66 euros par an et par habitant à son système judiciaire, quand l'Allemagne lui en consacre 122 euros. De plus, sur ces 66 euros, seulement 48 euros par an et par habitant sont dédiés aux tribunaux. Le budget annoncé n'est absolument pas à la hauteur des enjeux, compte tenu de ce que votre prédécesseur a décrit comme un service public de la justice « en voie de clochardisation ».

La réforme prévoit la restriction du périmètre d'intervention du juge sur les contentieux de masse, c'est-à-dire les contentieux populaires. Au lieu de combler le manque de personnel, essentiel par exemple aux activités de médiation et de conciliation, le projet de loi prétend tout régler par le développement des modes alternatifs de règlement en ligne et consacre même l'ouverture d'un marché du règlement des litiges, qui me semble extrêmement dangereux. Nous le savons, la numérisation ne permet ni une justice plus proche ni une justice plus simple, mais aggrave les inégalités. La fracture numérique n'est pas seulement une fracture des infrastructures selon les territoires ; c'est aussi une fracture d'usage selon des distinctions d'âge, de classe sociale, de handicap ou d'illettrisme.

Au lieu de donner à la justice les moyens de fonctionner, vous avez choisi de déjudiciariser les contentieux du quotidien. Votre réforme propose par exemple de transférer à la caisse d'allocations familiales le pouvoir de réviser le montant des pensions alimentaires. Pourtant, rien n'indique que les CAF, regroupées désormais à l'échelle départementale, seront en situation d'assurer un service plus rapide et plus simple pour les usagers. Les personnels que j'ai interrogés disent même le contraire.

En outre, et c'est une illustration parfaite de la façon dont vous concevez le débat démocratique, vous avez décidé à la dernière minute, dans la stupeur générale et sans discussion parlementaire, d'engager la réforme de l'ordonnance de 1945. Votre seul projet pour l'enfance délinquante consiste à juger plus vite en considérant les enfants comme des adultes en miniature, alors que l'ordonnance de 1945 les voit comme des adultes en devenir. Or, ce qui est important dans l'intérêt des enfants, c'est de mettre rapidement en œuvre les mesures éducatives et de s'assurer de leur plein exercice pour rompre au plus tôt avec l'engagement délinquant. Pour cela, bien entendu, la question des moyens humains et matériels accordés à la justice, notamment à la justice des mineurs, est incontournable.

C'est tout le sens de la tribune publiée le 5 novembre dernier par les juges des enfants du tribunal de grande instance de Bobigny, lesquels 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 séparent l'audience au cours de laquelle la décision est prononcée par le juge des enfants et l'affectation du suivi à un éducateur ; quant aux délais des jugements pénaux, ils sont d'environ un an. Les raisons sont connues : un manque flagrant de personnel, magistrats et greffiers. « Nous sommes devenus les juges de mesures fictives », écrivent ces magistrats dans leur tribune.

Enfin, vous voulez réformer l'organisation judiciaire de la première instance en regroupant le tribunal de grande instance et les tribunaux d'instance de son ressort dans une nouvelle juridiction unifiée. Si vous vous défendez de vouloir procéder à la fermeture de lieux de justice, la réorganisation des compétences territoriale et matérielle des juridictions constitue une évolution radicale dont il convient de mesurer les effets sur les justiciables. La répartition des compétences qui pourrait varier entre différents tribunaux de grande instance risque au contraire de rendre l'organisation judiciaire moins lisible et moins efficace pour le justiciable. Le dispositif proposé ne tient aucunement compte de la nécessaire adéquation entre la répartition des juridictions et les besoins des populations. Comme l'ensemble des professionnels de la justice, le défenseur des droits souligne à juste titre, fort de l'expérience de ses près de 500 délégués sur les

territoires, que la fin de la justice de proximité conduira à un recul important du droit à l'accès au juge pour les plus vulnérables.

En pratique, la réforme va restreindre l'égalité devant la loi, et entraver l'accès au droit et au juge au nom de la sacro-sainte logique de rigueur budgétaire. On cherchera en vain, dans ces textes, où se cache l'intérêt du justiciable. Avec l'ensemble des professionnels de la justice, nous nous opposons vigoureusement à cette réforme qui promet une justice de classe, à rebours des attentes exprimées par nos concitoyens.

Alors que le débat national s'ouvre aujourd'hui, vous ne pouvez pas, d'un côté, prétendre écouter, discuter et débattre, et, de l'autre, passer en force sur votre réforme. Nous pensons que vous devez retirer vos projets de loi ou, à tout le moins, décréter un moratoire, pour qu'enfin un vrai débat sur la justice puisse avoir lieu dans notre pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

**M. le président.** La parole est à M. Paul Molac.

**M. Paul Molac.** Madame la garde des sceaux, à l'automne dernier, lorsque notre assemblée examinait ces textes en première lecture, Jean-Michel Clément vous avait fait part des inquiétudes du groupe Libertés et territoires face aux dispositions que vous nous proposiez d'adopter pour réformer notre justice.

Alors que nous commençons leur examen seconde lecture, permettez-moi de vous indiquer que ses craintes et les nôtres sont toujours aussi vives. Elles sont partagées par de nombreux professionnels de la justice, preuve que ce n'est pas le corporatisme qui les anime mais bien au contraire une même volonté de construire une justice accessible et respectueuse des droits et des libertés de nos compatriotes.

Ces craintes sont renforcées par les conditions chaotiques dans lesquelles la réforme a été examinée en première lecture. Nos débats nous ont démontré votre incapacité à évoluer vers d'autres propositions, des propositions de sagesse et de bon sens, des propositions faites pour une justice de proximité, efficace et digne d'une démocratie moderne.

Vous avez presque systématiquement rejeté les amendements des groupes minoritaires ou d'opposition de l'Assemblée nationale. Vous avez refusé d'écouter et d'entendre nos avertissements sur les conséquences de certaines de vos mesures et d'intégrer dans vos projets de loi les solutions que nous vous soumettions. Tant en commission qu'en séance publique, le groupe Libertés et territoires a travaillé de manière constructive, mais votre majorité n'a pas daigné prendre nos apports en considération.

Elle a également refusé d'entendre la mobilisation du monde judiciaire. C'est particulièrement regrettable à l'heure où nos concitoyens demandent aux élus mais aussi au Gouvernement d'être plus à l'écoute de leurs difficultés et de leurs attentes. Il ne peut y avoir, d'un côté, une posture d'écoute et, de l'autre, l'expression d'une intransigeance.

Madame la garde des sceaux, entendez tous ceux qui font le quotidien de notre justice. Entendez les magistrats, qui œuvrent dans des cours et tribunaux en sous-effectif permanent. Entendez les personnels des greffes, qui travaillent dans un système judiciaire engorgé. Entendez les avocats, qui ne sont pas là pour ralentir l'administration de la justice, mais bien pour remplir leur office, consistant à assurer en toute circonstance les droits de la défense.

Aussi, à l'occasion de la nouvelle lecture, je vous invite à prêter une attention toute particulière aux justiciables et aux professionnels qui vivent sur les territoires, ainsi qu'aux messages portés par les députés enracinés dans le quotidien de nos concitoyens. Le groupe Libertés et territoires a déposé un certain nombre d'amendements qui visent notamment à préserver et renforcer une justice de proximité, à protéger les droits de la défense, à assurer un égal accès à la justice pour chacun de nos compatriotes. Nous devons veiller à ne pas bouleverser l'organisation de la justice par le biais d'amendements déposés à la dernière minute.

L'exemple le plus choquant est votre volonté de voir réformer la justice des mineurs par voie d'ordonnance, alors même qu'il s'agit d'un vrai débat de société et que nous ne savons rien de vos intentions en matière de conjugaison entre mesures éducatives et sanctions. Cette façon de procéder ne nous convient pas. Je pense que la représentation nationale doit s'investir sur la question. Notre collègue Jean-Michel Clément, spécialiste du sujet, aurait bien voulu être entendu et avoir le privilège de participer à la réflexion.

Les conditions dans lesquelles les deux textes soumis à notre examen ont été adoptés en première lecture ne nous semblent donc pas à la hauteur d'une réforme de la justice. Ainsi, il aurait été légitime que la loi organique fasse l'objet d'un vote solennel.

Comme je vous le disais à l'instant, les députés de notre groupe ont déposé un certain nombre d'amendements, tous guidés par le souci de l'intérêt général, la volonté de mettre en œuvre un service public de la justice proche de nos concitoyens, la nécessité de réaliser un maillage territorial équilibré et d'évoluer vers une institution judiciaire organisée pour répondre aux enjeux de demain.

Nous souhaitons qu'à l'occasion de la nouvelle lecture, avec votre majorité, vous ouvriez la porte aux amendements qui ne sont pas issus de votre formation politique ou des rangs de vos amis. Pendant les campagnes présidentielles et législatives de 2017, vous aviez promis – comme nous, d'une certaine façon – un monde nouveau. Les députés du groupe Libertés et territoires avaient compris que ce monde nouveau allait permettre de réformer notre pays en étant à l'écoute de tous, en rassemblant les forces vives de la nation, notamment ses forces politiques, pour travailler ensemble. Si jusqu'à présent, cela n'a pas été le cas, il n'est cependant pas trop tard.

Acceptez, par exemple, la suppression de l'article 52 A, par lequel vous demandez à ce que le Gouvernement soit habilité à procéder par voie d'ordonnance afin de diversifier les modes de prise en charge des mineurs délinquants.

Acceptez aussi de supprimer l'article 53, qui prévoit la fusion du tribunal de grande instance et des tribunaux d'instance de son ressort en un tribunal judiciaire. À terme, nous estimons que cette fusion entraînera inévitablement une refonte de la carte judiciaire, contribuant ainsi à éloigner la justice des citoyens et à créer des déserts judiciaires. Il me paraît essentiel que, dans ce domaine aussi, toutes les parties prenantes soient concernées : la justice bien sûr, mais aussi les représentants des justiciables, par exemple à travers les comités départementaux d'accès au droit, dans lesquels sont présents les élus locaux.

Acceptez également d'inscrire une obligation de transparence des algorithmes utilisés dans les outils de traitement des décisions de justice. Au-delà de la régulation du cadre de la diffusion des décisions de justice, il est important d'encadrer les outils qui assureront l'exploitation des décisions mises en ligne. Ceux-ci livreront en effet des informations sur les

pratiques des juridictions et permettront de fonder des analyses et des prédictions, potentiellement discutables, sur l'issue de certains litiges. C'est pourquoi, comme le souligne le rapport Cadiet qui vous a été remis il y a un an : « L'objectivité et la qualité de ces traitements représentent [...] un enjeu de transparence essentiel. »

Acceptez de tenir compte de nos nombreux autres amendements sur les différents articles de vos deux textes. Ils sont issus des réalités du terrain, de l'expérience et du bon sens des professionnels du droit, qui défilent en ce moment contre votre réforme.

Liberté, égalité, justice et proximité, voilà ce qui doit vous guider, nous guider tout au long de nos débats si nous voulons parvenir à un texte équilibré, à la hauteur des enjeux. Ne subordonnez pas l'organisation de la justice aux contingences financières, qui sont la seule boussole des services de Bercy, à l'exclusion de tout critère qualitatif. On ne saurait apprécier la qualité de la justice à l'aune des données des éditeurs numériques. Sous couvert d'économies et de rationalisation, ne déshumanisez pas notre justice en faisant du numérique le support des procédures ; rien ne peut remplacer la relation directe entre les magistrats et le justiciable. Sous couvert de simplifier la vie des citoyens dans la justice du quotidien, ne fragilisez pas les droits des justiciables. Sous couvert de renforcer la procédure pénale, ne portez pas atteinte aux libertés fondamentales de nos concitoyens ; n'éloignez pas la justice de chacun d'entre eux.

Madame la garde des sceaux, cette nouvelle lecture vous offre la possibilité d'apporter une réponse claire, porteuse d'avenir et respectueuse d'un service public de la justice efficace et tourné vers chaque Français, d'un service public de la justice que nous souhaitons continuer à porter fièrement comme un étendard, d'un service public digne de ce pays, qui se dit le pays des droits de l'homme.

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Gosselin.

**M. Philippe Gosselin.** Je suis très heureux de pouvoir intervenir à cet instant car, il y a peu de temps encore, je me trouvais dans une commune bien connue de l'Eure, où le Président de la République réunissait des élus, parmi lesquels des parlementaires et des maires – il s'est exprimé devant une assemblée nombreuse – pour lancer le grand débat. Il a fallu – j'espère qu'elle ne m'en voudra pas – que je quitte ma voisine, Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, pour vous rejoindre, madame la garde des sceaux, et commencer ce début d'année en votre compagnie, comme nous en étions convenus depuis longtemps – nous devons en effet entamer, aujourd'hui 15 janvier, la suite de l'examen de la révision constitutionnelle. Il était donc dit que nos pas se croiseraient à nouveau, ce qui me permet de vous présenter mes vœux très sincères de réussite – nous verrons si cette année marquera la réussite de la justice et de la révision constitutionnelle...

Pour l'heure, j'ai plutôt l'impression de me réveiller chaque matin pour vivre les mêmes événements, à l'instar du jour de la marmotte dans le film *Un jour sans fin*. (*Sourires. – Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LR et du groupe FI.*) On a en effet l'impression, de répéter sans fin les mêmes arguments. Si Noël et le nouvel an ne nous avaient permis de goûter une pause bien méritée, alors que nous étions quelque peu sur les rotules après une succession de nuits très courtes, j'aurais vraiment l'impression de me répéter et de réentendre les mêmes discours. Débuter ainsi l'année en discutant de projets de loi dont nous avons débattu, dans les mêmes conditions, il y a à peine quelques semaines – alors que le

Sénat regrettait, lors de la CMP, qui s'est soldée par un échec, de n'avoir pu examiner les 37 nouveaux articles – me laisse un peu perplexe, quelle que soit, par ailleurs, la qualité des interventions.

Madame la garde des sceaux, j'ai reconnu précédemment vous avoir été infidèle cet après-midi, puisque, je l'ai dit, je me trouvais dans l'Eure avec le Président de la République. Il nous avait été annoncé qu'un certain nombre de débats y seraient sur la table.

**M. Raphaël Schellenberger.** Pas tous !

**M. Philippe Gosselin.** Je dis chiche, allons-y pour le débat, qui s'est d'ailleurs déroulé cet après-midi sans anicroche. Il est peut-être en train de se poursuivre à l'heure où je vous parle – plus de six heures, ce serait un record, après *Le jour de la marmotte*, voilà *Marathon Man...* (*Sourires.*) Saluons la prestation du Président ! Au-delà de cette boutade un peu facile, on aurait pu penser que la réforme de la justice serait suspendue, à tout le moins, durant quelques semaines (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR*), le temps d'examiner les moyens de renforcer la proximité et les questions touchant à l'organisation des services publics. En effet, parmi les thèmes proposés par le Président de la République figure expressément la réflexion sur l'opportunité de la suppression de services publics. Il n'est bien évidemment pas question de supprimer la justice, mais je crois très sérieusement, sans tirer sur la ficelle, que les débats en cours auraient pu permettre d'aborder un certain nombre de questions qui ne l'ont pas été à ce stade.

Plusieurs milliers de nos amis avocats, magistrats et greffiers, venant de tous les barreaux, étaient rassemblés à Paris.

**Mme Emmanuelle Anthoine** et **M. Dino Cinieri.** Ils étaient 8 000 !

**M. Philippe Gosselin.** Au-delà du grand débat lancé par le Président de la République, il est difficile de ne pas voir dans cette mobilisation la marque d'un enthousiasme – évidemment pas à l'égard de la réforme – et d'une forte inquiétude, qui va rendre ce début d'année quelque peu difficile. Je perçois à quel point il est important que les vœux que je vous adresse, madame la garde des sceaux, madame la rapporteure de la commission des lois, se concrétisent pour vous permettre de passer sans trop d'encombres ces premières semaines de l'année.

Au-delà des difficultés soulevées, qui auraient pu être incluses dans le périmètre du grand débat, le constat demeure identique : c'est celui du livre noir du ministère public, présenté lors de la conférence nationale des procureurs de l'été 2017, qui estimait que notre justice est sinistrée, « en voie de clochardisation ». Je ne sais qui est la belle et qui est le clochard, pour continuer dans le registre cinématographique, mais notre justice est à bout de souffle : elle manque de postes, de places de prison ainsi que d'une politique pénale, laquelle est à réaffirmer. La justice a été trop longtemps laissée en jachère, notamment de 2012 à 2016 ; elle a même alors été, me semble-t-il, sacrifiée par le dogmatisme d'une garde des sceaux qui refusait une évolution réaliste de la politique pénale, laquelle, pourtant, s'imposait. Le plan prison avait même été stoppé,...

**M. Raphaël Schellenberger.** Eh oui !

**M. Philippe Gosselin.** ...après quoi, dans les derniers mois du mandat du Président Hollande, Jean-Jacques Urvoas, devenu garde des sceaux, a présenté un plan ambitieux en la matière.

**M. Erwan Balanant.** Faute avouée à moitié pardonnée !

**M. Philippe Gosselin.** Mais il faut bien reconnaître que, dès le précédent quinquennat, le compte n'y était pas.

**M. Dino Cinieri.** Exact !

**M. Erwan Balanant.** Et sans Rachida Dati ?

**M. Philippe Gosselin.** Je crains qu'il n'y soit pas davantage désormais. Même si ce classement est en partie discutable, la France occupe le vingt-troisième rang sur vingt-huit en Europe, peut-être bientôt sur vingt-sept – cela s'est d'ailleurs très mal passé, il y a quelques heures, à Westminster, ce qui laisse augurer un Brexit difficile. Comment s'étonner, dans ces conditions, que la justice soit clochardisée ? Tout est dans ce chiffre, malheureusement.

La prison reste indispensable, incontournable dans un certain nombre de cas. Je m'aperçois, après avoir baissé les yeux un instant, que la présidente de la commission des lois s'est substituée à la rapporteure : ce soir, c'est vraiment *magic mirror* ! (*Sourires.*) La prison reste indispensable, disais-je, même si elle ne doit pas être l'alpha et l'oméga des politiques pénales. Ce qui importe, il faut le répéter, c'est l'existence d'une vraie sanction, réellement exécutée, ce qui offre une certaine marge de manœuvre en fonction du comportement du détenu. C'est ce qui justifie le soutien d'un certain nombre d'entre nous à des mesures de diversification dans la construction des places de prison. Pour autant, je n'y insisterai pas davantage, le nombre de places est insuffisant. Les promesses de la campagne présidentielle ne seront pas tenues, et les 7 000 places qui sont censées être ouvertes d'ici à la fin du mandat ne le seront pas, pour des raisons diverses : terrains non encore acquis, enquêtes publiques qui ne pourront se faire dans les délais, plans d'occupation des sols ou plans locaux d'urbanisme non encore purgés de tout recours. Bref, nous ne sommes pas au bout de nos peines !

Nous n'avons pas non plus trouvé dans ces textes la volonté de développer une justice de proximité, tant s'en faut. À l'heure où les gilets jaunes et beaucoup de nos concitoyens appellent de leurs vœux la proximité et où le Président de la République lui-même se rend dans une petite commune de l'Eure, première étape d'un tour de France de la concertation, cette dimension est absente du texte. La proximité risque de disparaître à la suite de la fusion des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance dans un tribunal judiciaire départemental, ce qui risque, à terme, de conduire à l'évaporation d'un certain nombre de lieux de justice, qui sont autant de points d'entrée dans notre beau système judiciaire. La proximité s'éloigne d'autant plus que le numérique fait une arrivée remarquable, remarquée, mais peut-être excessive. À force de remplacer les hommes et les femmes par des « clics » sur des « mulots », comme disaient certains, on finit par oublier que la justice est faite d'hommes et de femmes. Alors que l'accès au droit et à la justice est une nécessité dans une société démocratique, j'ai le sentiment que nous en perdons parfois quelques éléments essentiels.

Il est aussi affirmé – vous l'avez dit à plusieurs reprises – que notre justice doit être inclusive, et c'est exact. Pourtant, il n'y a rien, dans votre texte, sur la réforme de l'aide juridictionnelle. J'entends bien qu'un certain nombre de travaux sont en cours et que d'autres vont être menés, mais ce pan important de la justice, cette porte d'entrée aurait gagné à être intégré dans le projet de loi.

J'évoquerai enfin la maladresse, pour ne pas dire la faute, qui consiste à réformer la justice des mineurs par ordonnance, en application de l'article 38 de la Constitution.



**M. Dino Cinieri.** Très bien !

**M. Philippe Gosselin.** Cette décision nous a été imposée, telle un *Deus ex machina* – à moins qu’il ne s’agisse d’un *Deus ex Jove*... C’est en tout cas du plus mauvais effet en cette période où tout ce qui tombe d’en haut n’est guère bienvenu. S’il est légitime qu’un nouveau Président et un nouveau gouvernement s’emparent du lourd dossier carcéral et, plus généralement, de la question de la justice, si les constats sont sans doute désormais de plus en plus partagés, un certain nombre de mesures demeurent insuffisant.

**M. le président.** Veuillez conclure.

**M. Philippe Gosselin.** Je conclus : voilà pourquoi il nous sera sans doute difficile – nous y reviendrons – de voter pour ces textes. J’espère que, lors de la discussion des amendements, nous bénéficierons d’un peu plus d’ouverture que ce ne fut le cas à la fin de l’année 2018. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR ainsi que parmi les députés non inscrits.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-France Lorho.

**Mme Marie-France Lorho.** Notre système judiciaire est en faillite. C’est un constat, partagé de toute part, auquel il avait été question de remédier durant la précédente législature, sans succès. C’est une défaillance à laquelle notre assemblée a tenté de répondre, vainement. De lecture en lecture, étape après étape de la construction des textes, cette simplification supposée des instances judiciaires s’est heurtée à de profonds écueils, dont les professionnels ont, à maintes reprises, révélé la gravité.

Dans le système judiciaire que vous entendez bâtir, la bureaucratie administrative culmine à son zénith et la justice de proximité, à laquelle les Français sont attachés, est encore un peu plus affaiblie. En encourageant le règlement alternatif des différends, vous dessinez les contours d’une nouvelle forme d’organisation judiciaire où les juges seront déchus de leurs prérogatives et où la médiation constituera la réponse, unique et hâtive, au désengorgement de parquets qui traiteront d’affaires hors la présence des principaux intéressés.

L’article 2 se fait l’écho de cette tentative dangereuse. À la seule fin de prévenir la judiciarisation des litiges, vous entendez, pour remplir des objectifs comptables, priver l’autorité judiciaire de son porte-parole et privilégiez une autorité tierce dénuée de légitimité.

Il en va de même avec la représentation, notion que notre code civil ne définit pourtant pas explicitement. Dans un même souci d’encourager la vitesse de traitement des dossiers, vous faites de cette fiction juridique la réponse absolue, ce qui rend moins nécessaire la présence de tous les acteurs au moment de la décision. J’entends que la célérité est un principe de notre système judiciaire, qu’il n’est pas question de remettre en question, mais en faire un prétexte à une réponse comptable est malhonnête.

La volonté de se passer de l’avis du juge dans les procédures nécessitant des actes de notoriété relève de la même hâte déplacée. Déchoir le juge de ses dernières prérogatives, tel est le maître mot de ce texte, qui confie aux organismes débiteurs de prestations familiales la tâche traditionnellement allouée aux juges aux affaires familiales. Ces organismes se verront confier un exercice dont ils ignorent les subtilités, évaluant de manière inadéquate les réévaluations et portant ainsi directement préjudice aux allocataires.

En somme, le système judiciaire auquel vous aspirez est privé de ses autorités naturelles. Il fait appel à la rapidité de l’exécution, à un traitement négligé, tributaire de la rentabi-

lité comptable, au lieu de cet examen prudent auquel toute décision judiciaire doit être naturellement soumise et qui érige la justice au rang des vertus cardinales.

Priver les Français des autorités légitimes en matière judiciaire ne suffisait pas : il fallait aussi en déraciner les incarnations territoriales. Il fallait répondre aux exigences centralisatrices des arcanes du pouvoir parisien. Celui-ci s’exprime d’ailleurs de façon assez éloquente dans l’article 42 bis AA, qui tend à reconnaître le tribunal de grande instance de Paris comme seul compétent à juger des modalités d’indemnisation des victimes d’actes terroristes.

La disparition des échelons subsidiaires demeure d’ailleurs peut-être l’un des plus grands préjudices de ce texte : la fusion des activités des tribunaux d’instance et de grande instance que vous appelez de vos vœux s’en fait l’écho et risque d’engendrer une perte de l’exercice judiciaire de proximité nécessaire au quotidien des personnes. En l’absence d’évaluations fiables sur la question, il demeure par ailleurs impossible de savoir si une telle dénaturaison de l’organisation judiciaire engendrera les économies escomptées par le Gouvernement.

Accélérer le temps judiciaire, désengorger parquets et prisons : telles sont les lignes directrices de textes aussi éloignés des administrés que des besoins exprimés par les autorités compétentes en ce domaine. Désormais, il suffira d’une année de séparation de corps pour que le divorce devienne effectif. Désormais, il suffira aux récidivistes pris en flagrant délit de consommation de substances illicites de s’acquitter d’une amende dérisoire pour s’épargner toute poursuite. Peu à peu, nos prisons se verront désertées des criminels, qui pourront jouir d’un bracelet électronique dont les effets dissuasifs demeurent encore incertains.

Hérité du quinquennat Hollande, inscrit dans la droite ligne de la modernisation de la justice espérée par les potentats socialistes de la précédente législature, ce texte signe l’explosion de notre système judiciaire que les Français regardent désormais avec suspicion. Plutôt que de libérer le système judiciaire, votre politique le cadenasse un peu plus, en faisant des Français de bon sens de simples supplétifs d’un monde qu’ils condamnent parce qu’il détruit chaque jour un peu plus le dernier arpent de nos libertés. Je partagerai cette défiance légitime en votant contre l’adoption de ces textes. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LR.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Alexandra Louis.

**Mme Alexandra Louis.** « Que le mal détruise ou bâtisse, / Rampe ou soit roi, / Tu sais bien que j’irai, Justice, / J’irai vers toi ! » Si je souhaite introduire mes propos par ces vers de Victor Hugo, c’est que le chemin vers la justice, ou tout au moins l’idée que l’on s’en fait dans un État de droit, ne s’achève jamais.

Parce qu’elle est fondamentalement humaine, notre justice est intrinsèquement imparfaite. Elle est jugée par certains trop laxiste, par d’autres trop sévère – on l’a encore vu aujourd’hui – voire inique. Elle est finalement le miroir de nos contradictions, de notre société.

Mais notre justice est aussi le dernier recours de nos concitoyens dans des moments tourmentés de leurs vies. Aussi imparfaite qu’elle soit, elle assume son rôle grâce aux femmes et hommes qui œuvrent chaque jour pour la faire vivre. À l’heure où notre pays a besoin de certitudes, je suis consciente que cette imperfection évidente est paradoxalement difficile à admettre. Notre rôle de législateur est donc de veiller à ne jamais nous arrêter en chemin et à adapter notre justice aux évolutions de la société, dans le respect des principes de la Constitution.

C'est dans cet esprit que ce texte apporte, je le crois en tout cas, des réponses pragmatiques, construites sur la base d'une large concertation et de riches débats parlementaires.

Si ce projet inquiète certains, c'est qu'il annonce un véritable changement. Nous le savons, les réformes de la justice ont toujours généré une anxiété à laquelle nous devons répondre. Sans chercher à être exhaustive, je tiens à revenir sur quelques axes de ce projet de loi.

Le premier consiste à donner à notre justice les moyens de se tourner vers l'avenir. Malgré les contraintes budgétaires, les crédits de la justice ont progressé de 3,9 % en 2018 et de 4,5 % pour 2019. Cette augmentation permettra notamment d'accompagner la révolution numérique. La numérisation des procédures ne déshumanise pas la justice; elle la rend plus efficace, et nous avons rappelé ici les garanties dont elle est assortie.

Mais, s'il est indispensable d'augmenter les crédits de la justice, cela ne suffit évidemment pas. Nous devons également rendre notre justice plus accessible à nos concitoyens. Nous le savons, il n'y a pas de moment plus difficile que celui où l'on doit passer la porte d'une salle d'audience. Le projet de loi a fait le choix de favoriser le règlement amiable des litiges en permettant ainsi d'éviter d'engager les justiciables dans des combats judiciaires toujours éprouvants.

Il s'agit également de donner de la lisibilité à notre organisation judiciaire, avec la création d'un seul acte de saisine et la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance. Le justiciable pourra donc se rendre simplement dans la juridiction la plus proche de chez lui.

Nous devons de même rendre notre justice pénale plus efficace. Ce texte simplifie le processus pénal et redonne notamment du temps de travail effectif d'enquête aux OPJ – les officiers de police judiciaire – en les déchargeant de formalités que nous savons inutiles. D'autres dispositions visent à harmoniser les conditions de mise en œuvre des moyens d'investigation au regard des différents cadres d'enquête, évidemment sous le contrôle d'un juge.

Nous devons ensuite donner une place plus significative aux victimes dans la justice pénale. Le projet permet à ces dernières de déposer plainte en ligne, ce qui est un véritable progrès. À ceux qui ont exprimé des réticences face à cette avancée, je réponds que notre rôle de législateur est de donner le plus grand nombre d'opportunités aux victimes de poursuivre leurs agresseurs. Ne décidons pas à leur place. Nous le savons, beaucoup de victimes de violences sexuelles, qui ne passeront jamais la porte d'un commissariat ou d'une gendarmerie, se sentiraient peut-être plus sécurisées en passant par voie numérique.

Nous devons en outre engager un choc de clarté de la peine. Il faut redonner de l'importance à la peine prononcée par le juge, laquelle doit être exécutée. Il n'est pas compréhensible que des peines de prison ferme inférieures à un mois soient prononcées car leur exécution n'apporte rien à la société et ne fait que désocialiser le condamné. On voit qu'il ne s'agit pas ici de tout carcéral, bien au contraire: le principe d'individualisation de la peine est respecté. De même, l'exécution des peines d'une durée comprise entre un et six mois devra être assurée en dehors d'un établissement de détention, en tout cas par principe. Pour les peines entre six mois et un an, le juge pourra faire le choix de la détention comme celui de l'aménagement. Au-delà d'un an, toute peine de prison sera exécutée en détention, sans aménagement ab initio.

Enfin, il m'est impossible de clore mon intervention sans évoquer la réforme de l'ordonnance de 1945 relative à la justice des mineurs. Le projet de loi propose d'habiliter le Gouvernement à regrouper dans un seul code les dispositions applicables à la justice des mineurs et à effectuer les modifications nécessaires, dans un souci d'efficacité et de lisibilité. Madame la garde des sceaux, au cours des débats, vous avez rappelé un certain nombre de garanties qui me paraissent incontournables. La principale d'entre elles consiste à préserver les principes fondateurs de l'ordonnance de 1945, en particulier la primauté de l'éducatif sur le répressif et la double vocation du juge pour enfants. Forts de ces principes, il nous faut redonner du sens à la justice des enfants, d'abord dans l'intérêt de ces derniers, dans celui des victimes et plus largement dans celui de tous nos concitoyens.

Par ces projets de loi, nous nous engageons à construire une justice moderne et apaisée. Nous n'oublions ni nos convictions républicaines et humanistes, ni les revendications émises au nom de nos concitoyens les plus fragiles. Nous faisons le pari d'une justice ouverte, accessible, lisible et modernisée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. le président.** La discussion générale commune 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 voudrais répondre brièvement à six points abordés par les orateurs.

Vous évoquiez, monsieur Gosselin, votre sentiment de vivre *Un jour sans fin* ou *Le jour de la marmotte*. Je dirais pour ma part: bis repetita placent. Je ne doute pas qu'en vous présentant à nouveau ces dispositions, je finirai par vous convaincre!

D'abord, sur la méthode, vous avez à nouveau prétendu qu'il n'y avait pas eu de concertation. Je le réaffirme ici devant vous: il y a eu de l'écoute et de la concertation, avec les syndicats professionnels et les autres représentants des professions du droit.

**M. Pierre Cordier.** Ce n'est pas ce qu'ils disent!

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Ils le pourraient cependant: j'ai par-devers moi de quoi attester le nombre exact des rencontres que nous avons eues, moi-même, mon cabinet ou mes services, avec l'ensemble de ces professions. Il vous étonnerait sans doute, même si, comme l'a dit l'un de vous, ce n'est pas le nombre qui importe mais le contenu. L'important, mesdames et messieurs les députés, c'est qu'entre les projets de loi soumis au Conseil d'État et ceux que vous examinez maintenant, il y a eu des évolutions significatives. Or celles-ci sont issues, d'une part, de mes discussions avec les représentants des syndicats des professions du droit, notamment des avocats, dont j'ai retenu un grand nombre de propositions, et, d'autre part, des amendements que les parlementaires m'ont proposés, qu'ils appartiennent à la majorité, à des groupes qui lui sont proches ou à d'autres groupes.

J'ai été un petit peu étonnée, monsieur Molac, de vous entendre parler de « contingences financières » quand le budget de mon ministère connaît une augmentation de 25 % – je n'ose même plus le répéter –,...

**M. Ugo Bernalicis.** Non!

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** ...la création de 6 500 emplois et une répartition à peu près équitable de cette augmentation entre la justice judiciaire et la justice pénitentiaire, pour l'année 2019 en tout cas, avec respectivement 38 et 39 %.

Vous m'avez reproché, monsieur Zumkeller, d'adapter la justice au lieu de la renforcer. Je vous trouve sévère car nous la renforçons incontestablement, en personnels et en crédits.

Plusieurs d'entre vous ont parlé de « privatisation de la justice », notamment M. Zumkeller, je crois, et Mme Obono. M. Peu a même évoqué un « marché du règlement des litiges ». Je ne pense pas qu'on puisse nous reprocher cela, alors que nous faisons exactement l'inverse. Ce « marché », comme vous dites, monsieur le député Peu, il existe déjà.

**M. Ugo Bernalicis.** Vous l'imposez !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Nous y apportons précisément des éléments de régulation et de déontologie qui me semblent extrêmement importants.

**M. Ugo Bernalicis.** C'est une embrouille !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** L'intervention des caisses d'allocations familiales dans le processus de révision des pensions – et non dans leur fixation, je tiens à le souligner –, a de même suscité des critiques. Nous les avons entendues et, en conséquence, nous vous proposerons encore, en nouvelle lecture, des amendements. Je vous rappelle qu'il s'agit d'une expérimentation, que le recours au juge est préservé et que la mise en œuvre de la décision du directeur de la CAF pourra faire l'objet d'un référé-suspension.

**M. Pierre Cordier.** Il va y en avoir, des référés-suspensions !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Je trouve dommage que nous ne nous inspirions pas de ce qui se fait dans d'autres pays pour progresser dans ce domaine.

En matière pénale, madame Untermaier, vous avez regretté des dérogations trop nombreuses au droit commun. Vous craignez que le renforcement des compétences du parquet porte atteinte aux libertés individuelles. Sans entrer dans des détails que je vous exposerai plus tard, lorsque nous en viendrons à l'examen de ces dispositions, je veux redire, à ce stade, que nous avons veillé à ce qu'en toute situation ces éléments soient placés sous le contrôle du juge. Qu'il s'agisse des décisions du JLD – le juge des libertés et de la détention – ou des recours a posteriori, nous avons veillé à ce que le juge soit toujours présent : c'est une garantie élémentaire que nous devons à nos concitoyens en matière de protection des libertés individuelles.

Nous avons également le souci des victimes, comme l'illustre le projet de création du JIVAT, le juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme. De même, s'agissant de la question des trois et six mois évoquée par la présidente Valérie Rabault – je regrette de ne pas lui avoir répondu directement sur ce point tout à l'heure –, nous avons apporté des garanties, et des amendements nous permettront d'améliorer encore notre proposition initiale.

En tout état de cause, le souci de protection des libertés nous a toujours animés. Je reprendrai à mon compte les mots de Jean Terlier, qui me semblent tout à fait opportuns dans le cadre de nos débats : la justice est « le trait d'union » qui assure « la cohésion » de la société. C'est pourquoi nous avons toujours mis en exergue la garantie des libertés.

Le cinquième point, évoqué par M. Gosselin et par tant d'autres parmi vous, concerne la crainte d'une disparition de la justice de proximité, avec la fusion des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance. Il n'en est absolument rien ! Cette fusion entre TI et TGI vise simplement à garantir au justiciable que la requête qu'il introduira sera prise en compte plus lisiblement, plus facilement, plus aisément. Je le répète une fois encore devant vous : je garantis, bien entendu, le maintien de l'ensemble des tribunaux.

Mme Lorho évoque une dénaturation qui engendrerait les économies escomptées. Or, par cette organisation judiciaire, nous n'en escomptons aucune : nous n'escomptons que lisibilité et simplification pour le justiciable.

Mme Louis, enfin, a évoqué la numérisation en soulignant à juste titre l'importance des crédits dédiés et elle en a dessiné le tracé tel que je le vois également. C'est là un atout non seulement pour les personnels de la justice, les magistrats, les avocats – tous sont d'ailleurs déjà très numérisés – mais également pour le justiciable, dont les démarches, s'il le souhaite, s'en trouveront facilitées, y compris pour le dépôt de plainte, ce que Mme Louis a bien voulu relever. J'ajoute qu'il s'agira d'un atout supplémentaire et non d'une substitution à l'accueil physique, lequel sera garanti dans l'ensemble des tribunaux.

Je termine en évoquant l'ordonnance de 1945, sur laquelle nous reviendrons bien sûr pendant notre débat. Monsieur Gosselin, vous avez parlé d'une maladresse, voire d'une faute. Or ce n'est pas du tout ainsi que je conçois les choses ! Je l'ai dit tout à l'heure : si nous avons proposé l'habilitation par ordonnance, c'est pour nous contraindre à discuter ici, tous ensemble, dans six mois, d'un projet de loi. J'ai exposé les principes sur lesquels je m'appuie et je ne les répéterai pas, Alexandra Louis les ayant également précisés. Il ne s'agit absolument pas de confisquer le débat ou de s'y soustraire mais de nous y contraindre, après une concertation que je veux mener avec vous. Monsieur Molac, si M. Clément souhaite y participer, il sera le bienvenu : l'ouverture est totale.

**M. Paul Molac.** Nous sommes tout aussi ouverts.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** En somme, ce projet modernise plus la justice qu'il ne la transforme, Erwan Balanant l'a dit. Si vous me donnez la possibilité de le faire, je m'attellerai à sa mise en œuvre afin que nous puissions vraiment rassurer tous ceux qui ont manifesté des inquiétudes aujourd'hui. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

## DISCUSSION DES ARTICLES

(*projet de loi*)

**M. le président.** J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

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

**M. le président.** Plusieurs orateurs sont inscrits sur l'article 1<sup>er</sup>.

La parole est à M. Dino Cinieri.

**M. Dino Cinieri.** En première lecture, en réponse à ma question, vous avez annoncé débloquer 12 millions pour la maison d'arrêt de La Talaudière, qui est dans un état de vétusté avancé, donc très dégradée. Il est impossible pour

le personnel pénitentiaire d'assumer correctement sa mission de service public et de travailler en totale sécurité. Il est également impossible d'envisager une réinsertion sociale et professionnelle des détenus, qui exécutent certes la peine à laquelle ils ont été condamnés mais ne peuvent mettre à profit leur temps d'incarcération pour apprendre un métier ou, tout simplement, réapprendre les règles élémentaires de vie en société.

Madame la garde des sceaux, je salue ce premier petit pas, mais 12 millions ne suffiront pas, loin de là. Le budget pour la construction de la prison de Saint-Bonnet-les-Oules – les fameux 70 millions d'euros – doit être redéployé pour réhabiliter la maison d'arrêt de La Talaudière. J'aurai l'occasion d'y revenir tout à l'heure en défendant un amendement en ce sens.

Par ailleurs, que faites-vous pour régler la question de la surpopulation carcérale sans pour autant envoyer un signal catastrophique aux délinquants et aux criminels ? Que faites-vous pour améliorer les conditions de travail des gardiens de prison ? Quand augmenterez-vous le nombre de surveillants, en particulier de nuit ? Sur le terrain, nos concitoyens nous disent que les peines prononcées doivent être appliquées, pour 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.

M<sup>e</sup> Karim Mrabent, bâtonnier de Saint-Étienne, disait très justement hier qu'il est nécessaire de réformer notre système judiciaire car il est obsolète. Or votre texte ne va pas dans le bon sens en éloignant les justiciables du juge. La bâtonnière de Paris a également rappelé qu'il n'y a strictement aucune raison pour que, dans le grand débat national, il soit question de justice sociale, de justice fiscale et pas de justice tout court.

Alors, madame la garde des sceaux, en ce début d'année, mes vœux seront simples : soyez à l'écoute des Français. Si vous le voulez bien, je vous invite dans le département de la Loire. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LR.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Emmanuelle Ménard.

**Mme Emmanuelle Ménard.** La semaine dernière, j'ai rencontré les représentants des syndicats UFAP-UNSA Justice, FO et CGT du PREJ – pôle de rattachement des extractions judiciaires – de Béziers. Le constat est clair : un nombre théorique de trente-quatre agents pour un effectif réel de vingt-huit. Conclusion : un manque manifeste de personnel, des conditions de travail compliquées et une sécurité qui n'est pas assurée lors des extractions.

Concrètement, sur le plan national, les représentants syndicaux évaluent les effectifs nécessaires entre 2 500 et 3 000 temps plein alors qu'à l'horizon de 2020 ils ne seront que 1 800. On est donc loin du compte. Ce manque d'effectifs est d'autant plus grave qu'il ne permet pas de tenir compte de la dangerosité des détenus, lors des extractions par exemple, la présentation des prévenus lors des comparutions immédiates étant systématiquement qualifiée en niveau 1, soit deux agents d'accompagnement, même si le prévenu présenté a un lourd passé judiciaire.

Ces propos, parmi d'autres, en disent long sur l'état de notre justice : « On ne fait plus peur à personne. » De même, ces phrases répétées à l'envi par des détenus arrogants à l'endroit du personnel pénitentiaire : « Tu n'es qu'un porte-clés. C'est grâce à moi que tu travailles. »

Quant aux conditions de travail, entre heures supplémentaires aléatoires et modifications d'emploi du temps du jour au lendemain, les agents pénitentiaires n'en peuvent plus – et ne parlons pas du peu d'attractivité des salaires.

Quant aux conditions de détention des détenus, elles sont difficiles, c'est le moins qu'on puisse dire. Il y a un peu plus de 1 000 détenus au Gasquinois – alors que la prison est prévue pour environ 850 détenus – et, d'après la direction, on dénombre 80 matelas au sol. On se réjouit presque de constater que la surpopulation carcérale, d'environ 10 % à Béziers, se situe donc dans la moyenne basse des prisons de la région. Je pourrais continuer longtemps.

Nous l'avons suffisamment entendu : le budget de la justice augmente mais, je le regrette, ce n'est toujours pas assez et vos propositions actuelles ne permettent toujours pas de répondre à ces questions.

**M. le président.** La parole est à M. Sébastien Leclerc.

**M. Sébastien Leclerc.** Alors que votre projet de loi revient en discussion devant notre assemblée en ce début d'année, madame la garde des sceaux, je me souviens qu'il y a un an tout juste, ces sujets étaient déjà à l'ordre du jour. En effet, le 30 janvier 2018, je vous interrogeais sur ces thématiques lors des questions au Gouvernement. Vous m'aviez alors répondu – je vous renvoie au compte rendu – que le rapport Raimbourg-Houillon ne formulait que des préconisations, « un certain nombre de propositions » qui seraient « soumises à concertation ». Depuis lors, il n'en a rien été.

Dans votre projet de loi, vous avez strictement appliqué ces préconisations : la spécialisation des sites judiciaires, la perte de compétences et d'influence des tribunaux excentrés, la déjudiciarisation des procédures, leur numérisation, la barémisation des indemnisations.

Vous n'avez accepté aucune concertation, aucun dialogue. En première lecture, vous avez rejeté la quasi-totalité de nos amendements.

La spécialisation des sites judiciaires, c'est la désorganisation généralisée de notre système, la complexification pour le justiciable et surtout la mort annoncée des tribunaux excentrés.

Pourtant, nous avons assisté l'an passé à une belle mobilisation des professionnels, notamment des avocats, mais ne nous y trompons pas : la réforme de la justice est liée avec l'un des aspects de la contestation des gilets jaunes. Un tribunal actif, c'est un territoire, c'est un service public accessible, ce sont aussi les emplois qui y sont liés et donc toute une économie. La volonté gouvernementale de spécialiser les tribunaux, c'est tout simplement le principe de la métropolisation qui s'applique sans crier gare.

Le Président de la République a engagé aujourd'hui même un grand débat national sur des questions qui touchent notamment au fonctionnement de nos services publics. Pourquoi vous acharnez-vous à vouloir passer en force sans même écouter ce que les Français et leurs représentants ont à vous dire, cela même qu'ils vous diront à l'issue de la grande concertation lancée ce jour ?

**M. le président.** La parole est à M. Antoine Savignat.

**M. Antoine Savignat.** Finalement, madame la garde des sceaux, si vous aviez vraiment voulu faire quelque chose pour la justice et pour les justiciables, l'article 1<sup>er</sup> suffisait. Notre système judiciaire est bon. Il rencontre des problèmes

de fonctionnement liés au manque de moyens. Si vous aviez mis les moyens nécessaires à son bon fonctionnement, il n'y aurait pas eu lieu de réformer la justice.

L'article 1<sup>er</sup> tel que vous le proposez et les moyens dédiés au fonctionnement de la justice seront insuffisants pour que le système fonctionne correctement, nous le savons, vous le savez.

**M. Pierre Cordier.** Très bien !

**M. Antoine Savignat.** L'ensemble des postes n'est pas pourvu. Les moyens que vous débloquent permettront de pourvoir plus de postes mais l'intégralité des postes ne le sera pas.

J'en viens au problème essentiel, que vous vous acharnez à nier : à l'issue du vote de la réforme telle que vous la voulez, des tribunaux disparaîtront. Vous fusionnez les tribunaux d'instance et de grande instance. Le juge en charge de l'administration du tribunal d'instance disparaîtra et seul le chef de juridiction, le chef du tribunal judiciaire, disposera du pouvoir d'administration. Or l'article L. 121-3 du code de l'organisation judiciaire dispose que, chaque année, le chef de juridiction affecte les magistrats « dans les différents services de la juridiction ». Celui à qui manqueront un ou deux magistrats, un ou deux postes non pourvus, pourra choisir de ne pas affecter un ou deux magistrats dans un ancien tribunal d'instance, ce qui, de facto, entraînera sa fermeture.

Vous pourrez certes dire que vous réformerez cet article dans le cadre de l'habilitation qui vous sera donnée au titre de l'article 38 de la Constitution, mais il aurait fallu le faire avant. Vous allez ôter aux chefs de juridiction leur pouvoir d'administration. Il est évident qu'ils auraient tous été vent debout contre ce type de disposition ! Puisque vous ne mettez pas les moyens nécessaires, il y aura donc bien, à terme, des fermetures de juridictions. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LR.*)

**M. Pierre Cordier.** Excellente démonstration !

**M. le président.** La parole est à M. Ludovic Pajot.

**M. Ludovic Pajot.** « La justice est la liberté en action », écrivait Joubert. Sans liberté, pas de justice ; sans justice, pas d'égalité entre les citoyens et perte du sentiment d'appartenance à la communauté nationale. Ce cercle vicieux ou, selon les options retenues, vertueux, est au cœur de notre débat sur la réforme de la justice.

Ce texte, dont le contenu n'a pas véritablement évolué depuis le vote en première lecture, en décembre dernier, appellera la même opposition de notre part si vous ne tenez pas compte des importantes évolutions qui s'imposent.

L'autorité judiciaire est investie d'une mission particulière : elle doit rendre la justice au nom du peuple français. Cette exigence implique de repenser en profondeur l'organisation et le fonctionnement de notre système judiciaire.

Le premier élément est l'aspect budgétaire : la France ne se classe qu'au vingtième rang, sur quarante-cinq, des pays du Conseil de l'Europe, avec 65 euros par habitant de budget public alloué à la justice. Il est donc urgent d'augmenter substantiellement les crédits.

Plus globalement, c'est la philosophie même de votre projet qu'il faut revoir. À l'insuffisance des crédits, à l'accroissement de la déjudiciarisation, au laxisme pénal, nous répon-

dons hausse des budgets, augmentation du nombre de magistrats, réorganisation du système carcéral, maintien du rôle des tribunaux d'instance.

À Béthune, par exemple, la fusion du tribunal d'instance avec le tribunal de grande instance aggravera encore les difficultés de nos compatriotes pour accéder au service public de la justice. Il est urgent d'enrayer la crise de confiance qui existe entre les Français et leur justice. Face à une délinquance de plus en plus violente qui révèle de plus en plus souvent l'ensauvagement de la société, il est grand temps de substituer à la certitude de l'impunité la garantie de la sanction.

**M. le président.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Je ne suis pas loin de me trouver en parfait accord avec notre collègue Savignat : une simple augmentation des moyens, sans rien toucher au reste, aurait mieux valu que la réforme que vous voulez mettre en œuvre. Franchement, les administrations doivent pouvoir inscrire leur action dans la durée plutôt que d'être soumises à des réformes tous les deux ans ou deux ans et demi.

Par ailleurs, un problème de chiffres se pose : comment pouvez-vous continuer, comme en commission, à parler de 25 % de hausse ? Dans le rapport annexé lui-même, il n'est d'ailleurs question que de 24 %. Et, en retirant les arrondis, qui vous arrangent bien, on ne parvient qu'à 23 % d'augmentation depuis 2017. Et je ne prends pas en compte l'inflation, qui atteint un niveau un peu plus important qu'à l'accoutumée. Nous avons proposé, dans un amendement, de fixer l'objectif d'une augmentation du budget de la justice de 25 % entre 2018 et 2022. Ce sera toujours cela de pris. Si d'aventure il était adopté, cela mettrait peut-être en difficulté votre collègue Darmanin mais ce ne serait sans doute qu'un juste retour des choses, compte tenu des confiscations qui ont été opérées sur le budget du ministère de la justice et de la mise en œuvre des conventions judiciaires d'intérêt public conclues avec les grandes banques, beaucoup moins efficaces pour lutter contre la fraude que des amendes infligées dans le cadre d'une procédure pénale classique.

Les moyens inscrits dans votre projet de loi ne sont pas à la hauteur. Ils permettront seulement d'atteindre des effectifs cibles qui ne constituent pas un objectif si ambitieux que cela. Vous parlez d'effort d'une ampleur sans précédent. J'ai envie de vous répondre que c'est le minimum syndical si vous ne voulez pas que le ministère s'effondre sur lui-même et que la société arrive à un niveau de tension intenable – même si le processus me semble malheureusement bien entamé.

**M. le président.** La parole est à M. Jean Lassalle, que nous retrouvons avec plaisir.

**M. Jean Lassalle.** C'est un plaisir partagé, monsieur le président. Je suis très heureux aussi de retrouver Mme la garde des sceaux, Mme la rapporteure et vous tous, chers collègues. Je vous souhaite l'année que vous méritez, bien meilleure que la précédente, sachant que celle qui suivra sera meilleure encore.

Mon intervention portera sur la possibilité, ouverte par le projet de loi, d'autoriser les tuteurs à inclure dans les frais de gestion la rémunération des administrateurs sans limite de plafond ni contrôle préalable. J'en parle dès à présent parce que c'est le moment où je peux être présent dans l'hémicycle. Il me semble que cela revient à leur laisser une trop grande

liberté alors que l'on sait que, si certains tuteurs « tutent » bien, d'autres le font dans l'intérêt de leur propre portefeuille. (*Rires.*)

Ensuite, à l'article 8, vous supprimez l'autorisation préalable du juge ou du conseil de famille pour placer des fonds appartenant à la personne protégée sur un compte, là encore sans limite de plafond ni contrôle. Comme le financement des obsèques est aussi concerné, on peut craindre que certains tuteurs veuillent enterrer un peu trop bien la personne protégée.

À l'article 16, le Gouvernement propose la possibilité de désigner une personne habilitée à l'issue de l'instruction d'une requête. Pour protéger les majeurs, il est du devoir du législateur de veiller à faire appliquer les mêmes règles.

Vous avez compris mes craintes, monsieur le président, et je pense que vous les partagez.

**M. le président.** Joker !

**M. Jean Lassalle.** J'espère que le Gouvernement me suivra car nous pouvons tous un jour nous retrouver du côté des personnes protégées.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Castellani.

**M. Michel Castellani.** Une fois encore, le Gouvernement nous soumet un texte fortement marqué par des considérations comptables assez éloignées de ce que devrait être la matrice d'une réforme de la justice : la qualité et la proximité. Au lieu de répondre aux attentes des professionnels de la justice et des justiciables, il me semble que vous dégradez le service public de la justice et que vous assombrissez un peu plus l'effectivité de l'État de droit. Rationalisation ne signifie pas déshumanisation. Économies n'est pas synonyme de destruction du maillage territorial de la justice. Justice efficace ne veut pas dire amoindrissement des droits de la défense. Notre justice ne respire plus la sérénité et la confiance, comme cela devrait être le cas. Nos magistrats, nos greffiers, nos avocats ne parviennent plus à accomplir leurs missions dans de bonnes conditions. Les justiciables s'inquiètent à juste titre.

Nous devons aboutir à un texte plus équilibré, capable de répondre aux problématiques en matière de prévention, de répression, de réinsertion et de réparation. Encore faudrait-il que vous acceptiez d'entendre les propositions des députés, qui ne sont pas tous, vous le savez, issus de votre majorité. Comme mon collègue Paul Molac a pu vous le demander tout à l'heure, acceptez d'entendre les solutions qui montent du terrain et que les députés du groupe Libertés et territoires portent dans leurs amendements. Permettez à chaque citoyen d'avoir confiance dans le service public de la justice et à la justice de rester proche et inclusive. Les territoires sont l'identité de la France ; la proximité est la clef de l'efficacité.

Nous vous demandons de sortir de la posture que vous avez adoptée en première lecture. Dans l'intérêt de nos concitoyens et des professionnels de la justice, ne portez pas atteinte à la justice de proximité. Placez les justiciables de chaque territoire au cœur de votre réforme.

**M. le président.** La parole est à M. Yannick Favennec Becot.

**M. Yannick Favennec Becot.** Madame la garde des sceaux, vous soumettez à notre assemblée une réforme déconnectée des réalités vécues par les justiciables et les professionnels du droit. Sous couvert de vous emparer du développement du

numérique, vous nous proposez une déshumanisation de la justice, qui sera une source d'angoisse supplémentaire pour les Français victimes de la fracture des usages. Vous ouvrez la porte à une justice virtuelle sans apporter de garanties pour la protection des droits des justiciables.

Notre service public de la justice ne peut être bradé. La qualité de notre organisation judiciaire et de son fonctionnement doit être renforcée. Préserver une justice de proximité qui garantira l'accès à la justice pour chaque Français, tel est le fil rouge qui doit guider nos débats, au moment où débute la nouvelle lecture.

Aujourd'hui les professionnels du droit ont une nouvelle fois manifesté leur opposition à ce texte qui méprise leur engagement, leur dévouement et leurs compétences. Acceptez de construire avec eux une justice accessible, respectueuse des droits et des libertés de nos compatriotes. Acceptez de tenir compte des amendements du groupe Libertés et territoires. Faites ainsi preuve de sagesse et d'ouverture. Il en va de notre démocratie et de la confiance des Français dans nos institutions.

**M. le président.** Je suis saisi de plusieurs amendements, n<sup>os</sup> 369, 370, 424, 1, 124, 706, 312, 206, 818, 707, 52, 64, 238, 708, 53 et 65, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n<sup>os</sup> 370 et 424 sont identiques, de même que les amendements n<sup>os</sup> 52, 64 et 238 d'une part, et n<sup>os</sup> 53 et 65 d'autre part.

La parole est à M. Éric Ciotti, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 369.

**M. Éric Ciotti.** Je défendrai en même temps le n<sup>o</sup> 370, amendement de repli.

Il s'agit d'aller au-delà de la trajectoire budgétaire proposée par le Gouvernement. Je reconnais un point positif à votre projet de loi, madame la garde des sceaux : le choix d'une méthode de programmation pluriannuelle, que j'avais moi-même préconisé il fut un temps. Il faut aussi noter une amélioration dans les moyens que vous prévoyez pour donner des réponses adaptées aux difficultés cruciales auxquelles est confronté notre système judiciaire. Malheureusement, votre programmation budgétaire est très loin des objectifs et des moyens qui seraient nécessaires pour apporter de vraies solutions et lutter contre ce que votre prédécesseur, M. Urvoas, appelait la « clochardisation » de la justice.

Notre système judiciaire souffre d'un déficit de magistrats, d'une pénurie de places de prison, d'un manque de moyens administratifs et d'une très mauvaise exécution des peines, conséquence de toutes les lacunes budgétaires.

Par cet amendement, je vous propose, d'ici à 2022, d'augmenter les crédits non pas de 23,5 %, comme vous le proposez, mais de 50 %, objectif fixé dans l'amendement n<sup>o</sup> 369, ou, à défaut, de 33,5 % comme l'avait suggéré le Sénat avec beaucoup de pertinence.

**M. le président.** L'amendement n<sup>o</sup> 370 vient d'être défendu.

La parole est à M. Philippe Gosselin, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 424.

**M. Philippe Gosselin.** Il est également défendu, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 1 est-il défendu ?

**M. Thibault Bazin.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n° 124.

**M. Dino Cinieri.** Les augmentations prévues par le présent projet de loi de programmation sont très insuffisantes au regard de la situation d'urgence dans laquelle se trouve la justice. Il convient donc de les revoir la hausse, notamment pour répondre à la souffrance des personnels pénitentiaires, qui traversent des difficultés en raison des sous-effectifs. Je suis régulièrement en contact avec les agents de la maison d'arrêt de La Talaudière, dans le département de la Loire, et je peux vous dire que leur situation est intenable.

**M. le président.** La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n° 706.

**M. Ugo Bernalicis.** Les augmentations que nous proposons dans cet amendement sont celles que nous avons inscrites dans notre programme, L'avenir en commun. Nous visons 9,5 milliards d'euros, c'est-à-dire guère plus que la majorité, qui prévoit 8,3 milliards. Nous pensons que vous auriez pu faire un effort supplémentaire. Tout tient cependant à la manière de ventiler ces sommes. Une fois que vous aurez construit 7 000 places de prison supplémentaires, il ne restera plus grand-chose pour le reste, y compris pour les recrutements. Sur les 6 500 emplois que vous voulez créer d'ici à 2022, il y a déjà 2 300 emplois de surveillants prévus rien que pour accompagner la création de places de prison. Si vous adoptiez mon amendement – j'en serais le premier heureux –, avec 9,5 milliards d'ici à 2022, nous aurions, au-delà de l'effectif cible, les moyens de retrouver davantage de souplesse, y compris pour atteindre les objectifs fixés par l'administration centrale comme le nombre de dossiers par magistrat et par greffier. Il ne s'agirait plus de sortir d'un mode de gestion dégradé pour arriver à un mode de gestion normal mais de parvenir à un mode de gestion efficace et rapide.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Zumkeller, pour soutenir l'amendement n° 312.

**M. Michel Zumkeller.** Nous reconnaissons les efforts consentis dans ce projet de loi. Toutefois, la France est très à la traîne en comparaison avec ses voisins européens, notamment l'Espagne. Nous proposons donc une légère augmentation supplémentaire pour ne pas s'arrêter au milieu du gué et lancer une dynamique.

**M. le président.** La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n° 206.

**Mme Emmanuelle Ménard.** En première lecture, il a beaucoup été répété que le budget du ministère de la justice était en hausse par rapport à ceux d'autres ministères : 4,5 % par rapport à 2018, soit 7 milliards d'euros en plus pour 2019. C'est vrai, il faut le reconnaître. Toutefois, à en croire les déclarations d'octobre dernier de la bâtonnière de Paris, Marie-Aimée Peyron, les moyens aussi bien humains que financiers ne sont pas au rendez-vous. À Paris comme à Béziers, la situation n'est pas brillante.

Je citerai d'abord l'exemple du TGI de Béziers, qui, en 2017, ne pouvait pas tourner à plein régime car trois des vingt-trois postes de magistrats n'étaient pas pourvus. De façon générale, il manquait 22,5 % des effectifs pour que la juridiction puisse fonctionner normalement. En 2018, les choses se sont améliorées même si deux des vingt-quatre

postes de magistrats restent à pourvoir. Quant aux agents, il en manque encore quatre sur un effectif théorique de soixante-huit. Le tribunal d'instance, lui, marche presque sur une seule jambe puisqu'il y manque encore cinq agents sur quatorze en théorie.

Le second exemple est celui des personnels pénitentiaires que j'ai rencontrés les 7 et 8 janvier derniers et dont j'ai parlé tout à l'heure. Ils ont appelé mon attention sur les agents affectés au pôle de rattachement des extractions judiciaires. Le constat est toujours le même : manque de personnel – vingt-huit agents au lieu des trente-quatre prévus –, conditions de travail difficiles en raison du manque de concertation avec la magistrature pour les réquisitions d'extraction, ce qui conduit à de constants changements de planning, parfois du jour au lendemain. Enfin, un véritable problème d'insécurité se pose : trop souvent, seuls deux agents accompagnent le détenu, sans que soit prise en compte sa dangerosité, au détriment de la sécurité des citoyens puisque les interventions ont très souvent lieu sur la voie publique.

Béziers n'est malheureusement pas un cas isolé. Le budget proposé est-il suffisant ? Permettra-t-il de lutter efficacement contre le terrorisme ou la radicalisation en prison ? Je ne le crois pas, ce qui extrêmement fort dommageable pour les Français. C'est pourquoi je propose qu'il soit réévalué.

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n° 818.

**Mme Cécile Untermaier.** Cet amendement ayant été rédigé par Mme Rabault, compte tenu de ses compétences dans le domaine des finances, notre proposition est réaliste, cela ne fait pas de doute.

La France consacre deux fois moins de budget à la justice par habitant que l'Allemagne. Ce manque criant de moyens est sans doute l'une des raisons pour laquelle 63 % de nos concitoyens considèrent que la justice fonctionne mal, selon un sondage IFOP de mars 2017.

Le présent amendement tend à porter la progression du budget de la justice à 500 millions par an, ce qui nous paraît tout à fait raisonnable. Le grand débat fera sans doute apparaître au grand jour les difficultés immenses rencontrées sur le terrain. La hausse de 24 %, que nous saluons, permettra sans doute d'augmenter les effectifs des prisons mais restera insuffisante pour mener la politique pénale que vous promettez, en particulier pour développer des mesures alternatives à l'emprisonnement. C'est pourquoi nous vous proposons d'aller beaucoup plus loin.

**M. le président.** La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n° 707.

**M. Ugo Bernalicis.** Il tend à faire en sorte que votre promesse d'une hausse de 25 % devienne réalité. Je m'explique.

Selon les chiffres présentés – 7 milliards en 2018 et 8,3 milliards en 2022 –, vous constaterez que la hausse n'est que de 18,6 %. Par un calcul astucieux, vous cherchez à démontrer que la hausse de 25 % est bien réelle, mais à partir de 2017, sans que vous l'affichiez. En annexe, la hausse mentionnée est de 24 % et non plus de 25 % – on a perdu 1 % au passage. Et, dans cette même annexe, l'augmentation entre 2017 et 2018 est de 3,9 %. Dommage que Cédric Villani soit absent ; il aurait pu nous

donner un coup de main dans les calculs. Vous avez beau les refaire, à partir de 2017, le compte n'y est pas : on n'atteint même pas 24 % mais seulement 23 %.

Ma proposition mettra donc tout le monde d'accord : une augmentation de 25 % entre 2018 et 2022, ce qui portera les crédits à 8,75 milliards d'euros en 2022, soit un montant légèrement supérieur à la trajectoire initialement prévue mais plus à la hauteur des promesses dont vous n'êtes pas avare. Et je ne reviens pas sur les annulations de crédit en 2017, les reports de charge, la cavalerie budgétaire qui va avec. En tout cas, il serait plus honnête d'adopter cet amendement, qui correspond davantage à tout ce que vous racontez un peu partout.

**M. le président.** La parole est à Mme Emmanuelle Anthoine, pour soutenir l'amendement n° 52.

**Mme Emmanuelle Anthoine.** L'ensemble des orateurs ont fait le constat de la paupérisation de la justice. L'effort proposé – une hausse des crédits de 23,5 % sur la période 2018-2022 par rapport à 2017 – nous paraît ainsi insuffisant pour assurer le redressement budgétaire des juridictions et de l'administration pénitentiaire.

Le présent amendement tend à prévoir une augmentation des crédits de 33 % pour répondre aux attentes des 110 barreaux français et des 8 000 professionnels de la justice, qui ont manifesté aujourd'hui à Paris.

**M. le président.** La parole est à Mme Valérie Bazin-Malgras, pour soutenir l'amendement n° 64.

**Mme Valérie Bazin-Malgras.** Il tend à relever l'ambition du projet de loi de programmation 2019-2022. Il reprend la trajectoire budgétaire adoptée par le Sénat, qui s'avère bien plus ambitieuse, à la hauteur des enjeux et du manque de moyens de la justice. Nous vous proposons ainsi une augmentation crédible de plus d'un tiers des crédits. Comme vient de le dire Mme Anthoine, 8 000 avocats se sont déplacés aujourd'hui pour faire entendre cette requête.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Bouchet, pour soutenir l'amendement n° 238.

**M. Jean-Claude Bouchet.** Surpopulation carcérale, dégradation des conditions d'exercice des magistrats et des fonctionnaires, sous-investissement informatique : la paupérisation de la justice est un constat unanimement partagé sur les bancs de cette assemblée. Vous proposez d'accroître de 24 % le budget de la justice entre 2017 et 2022, soit 1,6 milliard d'euros. Nous pouvons saluer cet effort mais il ne suffira pas à garantir une justice pérenne, dotée des moyens lui permettant d'être plus efficace, plus juste et aussi plus rapide.

L'amendement que je vous soumetts tend par conséquent à relever la trajectoire budgétaire en augmentant de plus d'un tiers les crédits afférents.

**M. le président.** La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n° 708.

**Mme Danièle Obono.** Par cet amendement, nous proposons de nouveau d'augmenter les effectifs du service public de la justice afin d'atteindre la moyenne des grands pays européens, en garantissant un recrutement diversifié. À cet effet, nous avons modifié à due concurrence les prévisions d'embauches prévues à l'article 1<sup>er</sup>.

Il est urgent de lancer un plan de recrutement pour désengorger les tribunaux, en recrutant, d'ici à 2022, 18 000 magistrats, greffiers, personnels administratifs, afin d'arriver au moins à la moyenne européenne. Pour atteindre les 18 000 emplois nets créés en 2018, il faut ainsi recruter 4 500 personnes en 2019 puis 4 500 chaque année entre 2020 et 2022.

La garde des sceaux ne cesse de biaiser en expliquant que la situation est différente dans les autres pays européens mais les chiffres sont sans appel : avec seulement dix juges professionnels pour 100 000 habitants, un budget de 72 euros par habitant dédié à la justice et des procédures d'une durée de 304 jours en moyenne, la France se classe parmi les plus mauvais élèves de l'Union européenne.

Rappelons que, selon l'Union syndicale des magistrats, fin 2016, 1 000 postes de magistrats étaient vacants en France. Si le Sénat a voté une trajectoire plus ambitieuse que celle du Gouvernement, celle-ci n'est toutefois pas suffisante. Je répète que les professionnels de la justice qui se mobilisent en nombre depuis des mois verraient dans l'adoption de cet amendement par la majorité une première réponse à leurs difficultés, qui contribuent à la dégradation de la justice rendue pour le peuple de notre pays.

**M. le président.** La parole est à Mme Emmanuelle Anthoine, pour soutenir l'amendement n° 53.

**Mme Emmanuelle Anthoine.** Le projet de loi prévoit la création de 6 500 emplois au ministère de la justice entre 2018 et 2022, tandis que la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, adoptée le 24 octobre 2017 par le Sénat, avait adopté une trajectoire budgétaire bien plus ambitieuse, à la hauteur des enjeux et du manque actuel de moyens de la justice, en prévoyant 13 728. C'est le nombre qui nous semble devoir être retenu pour répondre au manque cruel de moyens humains.

**M. le président.** La parole est à Mme Valérie Bazin-Malgras, pour soutenir l'amendement n° 65.

**Mme Valérie Bazin-Malgras.** Il tend à augmenter le nombre de créations d'emplois au ministère de la justice entre 2018 et 2022, en reprenant la trajectoire adoptée par le Sénat, car celle prévue par le Gouvernement ne répond pas aux besoins de la justice. Nous vous proposons ainsi une augmentation réaliste, deux fois plus importante que celle prévue.

**M. le président.** La parole est à Mme Laetitia Avia, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour donner l'avis de la commission sur cette série d'amendements identiques.

**Mme Laetitia Avia, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** La diversité et la pluralité des propositions tendant à amender l'article 1<sup>er</sup> montrent la difficulté de l'exercice budgétaire : trouver un équilibre à la hauteur des ambitions et des besoins que nous avons tous identifiés pour la justice, dont nous sommes tous conscients.

Le Gouvernement propose d'augmenter les crédits de la justice à hauteur de 1,6 milliard d'euros d'ici à la fin du quinquennat, soit près de 25 % supplémentaires.



En effet, monsieur Bernalicis, ayant voté sur le budget 2018 en 2017, nous sommes comptables de ce qui a été décidé à l'époque par anticipation du projet de loi de programmation.

Les crédits programmés passent de 6,7 milliards d'euros à 8,3 milliards pour 2022. Il est par ailleurs prévu de procéder à 6 500 recrutements, qui ne seront pas uniquement dédiés à l'administration pénitentiaire – 832 seront ainsi prévus pour les services judiciaires, dont plus de 300 magistrats.

L'avis est défavorable sur l'ensemble des amendements. Nous avons tous l'ambition d'un budget important pour la justice mais je salue l'effort considérable et historique de près de 25 %.

**M. le président.** La parole est à Mme la garde des sceaux, pour donner l'avis du Gouvernement.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Merci, mesdames et messieurs les députés, pour ces amendements qui sont tous très intéressants, de par les situations locales qui ont été évoquées, qu'il s'agisse de La Taludière – je vous promets, monsieur Cinieri, d'accepter votre invitation dans les plus brefs délais –, de Béthune ou de Béziers. Au fond, vous nous décrivez la réalité de notre territoire judiciaire.

Pour autant, je ne peux accepter les trajectoires budgétaires que vous proposez. Ne m'accusez pas de rejeter tous les amendements mais reconnaissez que nous obéissons à des logiques différentes. Pour ma part, je vous propose un projet de loi de programmation à la fois ambitieux – je ne reprendrai pas le détail de la programmation immobilière judiciaire ou pénitentiaire, des recrutements de magistrats ni du numérique – et réaliste. Au contraire, vos propositions ne sont ni crédibles ni soutenables dans le contexte actuel.

**M. Ugo Bernalicis.** Si !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** C'est pourquoi je ne peux vous suivre.

Madame Untermaier, avec tout le respect que je vous dois, je me permets de vous faire observer que vous proposez une hausse de 500 millions d'euros par an, soit 2,5 milliards sur cinq ans, alors que mon « ante-prédécesseur », M. Urvoas, ne souhaitait qu'une augmentation d'1 milliard sur la même durée. Vous savez très bien que, si vous ne l'avez pas fait sous le quinquennat précédent, durant laquelle vous étiez pourtant animé d'une véritable ambition pour la justice, c'est parce que vous aviez pris conscience des contraintes budgétaires. Nous sommes dans la même situation mais, là où, durant le précédent quinquennat, les crédits de la justice avaient progressé de 13,9 %, nous vous proposons de les accroître de 24 %.

Monsieur Bernalicis, je vous confirme les chiffres du Gouvernement, à périmètre constant, de 2017 à 2022. Cette hausse nous permettra de recruter des personnels.

Madame Ménard, vous avez évoqué la situation des surveillants pénitentiaires. Nous recruterons entre 1 700 et 1 900 surveillants pénitentiaires supplémentaires par an. Les moyens financiers ont été calibrés par rapport aux objectifs.

Car je ne suis pas d'accord, monsieur le député Savignat et monsieur le député Bernalicis, lorsque vous me dites que, finalement, le projet de loi aurait pu s'arrêter à l'article 1<sup>er</sup>. Non ! On ne peut pas se contenter de donner des moyens sans fixer des objectifs et sans évoluer vers la réforme qu'appelle notre système judiciaire.

Je terminerai simplement en signalant que ces moyens supplémentaires nous permettront évidemment de recruter des magistrats, des personnels ; et que ces personnels seront recrutés de telle manière que ce que je dis devant vous aujourd'hui, et depuis plusieurs mois, c'est-à-dire que nous ne fermerons aucune juridiction, c'est ce qui se passera. Et je m'inscris totalement en faux, monsieur le député Savignat, contre votre démonstration. L'article 121-3 du code de l'organisation judiciaire, avez-vous dit, porte sur la répartition des juges dans les différents « services » de juridictions. Mais les tribunaux d'instance ne sont pas des services de juridiction ! Je rappelle que les magistrats y sont nommés par décret du Président de la République, non par le chef de juridiction. Ce qui a été dit n'est donc pas exact : nous ne fermerons aucun tribunal, parce que nous aurons les moyens d'agir comme je viens de l'expliquer. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud Viala.

**M. Arnaud Viala.** Ce que je veux interroger à travers ces différents amendements, madame la ministre, c'est la méthode : s'ils ont été défendus, c'est parce qu'on considère que la pente, s'agissant d'une loi de programmation, doit traduire une ambition suffisamment haute pour satisfaire les besoins de nos concitoyens, notamment pour contrer les lenteurs de la justice, qu'on observe partout, sans parler du besoin de proximité.

Or, des explications que Mme la rapporteure et vous venez de formuler, nous retenons que c'est le principe budgétaire annuel qui prend le pas sur la loi de programmation pluriannuelle. Mme la rapporteure nous a dit qu'a été voté, dans cet hémicycle, un budget de l'État pour 2018 qui fixe la barre à une hauteur qui interdit d'aller vers nos propositions.

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Ce n'est pas ce que j'ai dit.

**M. Arnaud Viala.** J'en déduis que le principe budgétaire annuel prend le pas sur une loi de programmation pluriannuelle, alors que celle-ci, à mes yeux, fixe un cap que le budget doit au contraire permettre ensuite de suivre. Je voudrais donc que vous éclairciez ce point, parce que cela change complètement la nature des débats que nous avons à cet instant.

**M. le président.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** La programmation, c'est clairement une lettre au père Noël. Sinon, l'article 40 s'appliquerait et nous interdirait tout simplement de défendre ces amendements, auquel cas le débat serait clos. Si cette programmation est respectée, tant mieux, ce sera préférable à la situation des ministères dont les crédits baissent. Et dans ce pays, c'est la réalité pour la plupart d'entre eux.

Vous prenez soin, madame la ministre, de dire que ce budget est là pour poursuivre vos objectifs. Vous avez raison : il n'est pas là pour répondre aux besoins. Et c'est bien le problème : mieux vaudrait partir des besoins. Parmi les cours d'appel dont je connais les doléances, celle de Douai, par exemple, défendait globalement votre réforme, mais pas sur les moyens ; car, sur les moyens, les juridictions disent que si elles parviennent à l'effectif cible, il leur sera tout juste possible de fonctionner. Parce que les effectifs cibles, tel qu'ils ont été définis, ne correspondent pas aux besoins réels des juridictions. Si vous leur proposez quatre ou cinq magistrats supplémentaires, ils auront du travail, ce travail sera bien fait, et les délais seront réduits pour le justiciable.

C'est la réalité de ce pays : les effectifs cibles sont déjà sous-évalués partout, justement pour éviter de faire apparaître de trop gros manques par rapport aux besoins de nos juridictions.

Quant à la ventilation des 6 500 postes, seuls 832 sont attribués à la justice. L'essentiel est absorbé par les 1 100 surveillants pénitentiaires, pour arriver à l'effectif cible ; avec les 2 300 nouveaux postes pour « armer », selon l'expression consacrée, les nouvelles structures, cela fait 3 300 surveillants supplémentaires à recruter, en plus des renouvellements rendus nécessaires par les départs en retraite, par exemple, et ce alors même que l'on a déjà la plus grande peine à réaliser ces recrutements. Honnêtement, le tout carcéral n'est vraiment pas une bonne politique, y compris sous le rapport du recrutement et de la gestion des ressources humaines.

Quant aux 1 500 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, je ne suis pas sûr qu'ils suffisent, d'autant que vous souhaitez leur attribuer de nouveau le pré-sentenciel. De fait, ces 1 500 recrutements étaient eux aussi prévus pour combler le manque et arriver à un nombre de dossiers moyen par agent qui soit acceptable et tenable.

Donc je veux bien qu'on bricole et qu'on se fasse plaisir en se jetant des chiffres à la tête, mais il faut qu'ils correspondent aux besoins réels. Or ces chiffres-là ne reposent pas sur les besoins des juridictions de ce pays, et c'est bien dommage.

*(L'amendement n° 369 n'est pas adopté.)*

*(Les amendements identiques n°s 370 et 424 ne sont pas adoptés.)*

*(Les amendements n°s 1, 124, 706, 312, 206, 818 et 707, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)*

*(Les amendements identiques n°s 52, 64 et 238 ne sont pas adoptés.)*

*(L'amendement n° 708 n'est pas adopté.)*

*(Les amendements identiques n°s 53 et 65 ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques, n°s 54 et 66.

La parole est à Mme Emmanuelle Anthoine, pour soutenir l'amendement n° 54.

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

**M. le président.** La parole est à Mme Valérie Bazin-Malgras, pour soutenir l'amendement n° 66.

**Mme Valérie Bazin-Malgras.** Il est défendu.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Défavorable. C'est également pour moi l'occasion de répondre à l'interrogation de notre collègue Viala. L'article 1<sup>er</sup> prévoit bien une trajectoire

budgétaire claire : les 7,3 milliards d'euros que nous avons votés pour 2019, puis 7,7 milliards pour 2020, 8 milliards pour 2021 et 8,3 milliards pour 2022. C'est la trajectoire que nous vous proposons d'adopter. Quant à l'actualisation prévue pour 2021, elle permettra une adaptation si c'est nécessaire.

Je rappelle que, dans le cadre des autres lois de programmation que nous avons votées, notamment la loi de programmation militaire, nous avons également introduit une actualisation en 2021. C'est donc aussi par souci de cohérence avec les autres lois de programmation que nous avons votées que je donne un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

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

**M. le président.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Les actualisations sont peut-être bienvenues, si elles tirent les crédits à la hausse ! Cela pourrait être intéressant, d'autant plus que l'inflation est déjà, je crois, un peu plus élevée que prévu. Si bien que, si on en tient compte, l'augmentation du budget entre 2017 et 2022 n'est plus de 23,3 %, comme annoncé, mais bien inférieure.

Si en plus, d'aventure, on voulait augmenter la rémunération des surveillants pénitentiaires pour que, par exemple, ils soient payés autant que les policiers nationaux, selon une grille identique, ce qui ne serait pas si étrange que cela, en réalité, il faudrait un peu plus d'argent. J'essaye d'anticiper pour vous, madame la ministre, les futurs mouvements sociaux auxquels vous pourriez être confrontée.

Il vaut donc vraiment mieux adopter cet article, afin de se donner une petite marge de manœuvre. On pourrait peut-être même y ajouter que l'actualisation ne pourra se faire qu'à la hausse, histoire d'être sûrs qu'il n'y ait pas une entourloupe au passage.

*(Les amendements identiques n°s 54 et 66 ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n° 125.

**M. Dino Cinieri.** L'urgence, madame la ministre, est réelle. Il convient par conséquent de prévoir une actualisation et un bilan des premières réalisations au plus tard le 31 décembre 2020, et je vous remercie d'avoir accepté mon invitation. *(Sourires.)*

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

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

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

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

**M. le président.** Mais l'invitation est bien confirmée, madame la garde des sceaux... *(Sourires.)*

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Oui ! *(Sourires.)*

*(L'amendement n° 125 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques, n°s 51 et 68.

La parole est à Mme Emmanuelle Anthoine, pour soutenir l'amendement n° 51.

**Mme Emmanuelle Anthoine.** Il s'agit d'un amendement de cohérence avec le tableau de l'alinéa 3 de l'article 1<sup>er</sup>.

**M. le président.** La parole est à Mme Valérie Bazin-Malgras, pour soutenir l'amendement n° 68.

**Mme Valérie Bazin-Malgras.** Il est défendu.

*(Les amendements identiques n° 51 et 68, repoussés par la commission et le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques, n° 50 et 67.

La parole est à Mme Emmanuelle Anthoine, pour soutenir l'amendement n° 50.

**Mme Emmanuelle Anthoine.** Il s'agit, là encore, d'un amendement de cohérence avec le tableau de l'alinéa 5 de l'article 1<sup>er</sup>.

**M. le président.** La parole est à Mme Valérie Bazin-Malgras, pour soutenir l'amendement n° 67.

**Mme Valérie Bazin-Malgras.** Il est défendu.

*(Les amendements identiques n° 50 et 67, repoussés par la commission et le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n° 712.

**Mme Danièle Obono.** Par cet amendement, nous proposons le renforcement de la justice des enfants et des adolescents, ainsi que celui de la PJJ, la protection judiciaire de la jeunesse, dans leur mission fondamentale de suivi éducatif en milieu ouvert ou en foyer. Pour ce faire, nous proposons de modifier l'annexe du projet de loi, en annonçant 35 millions d'euros pour le milieu ouvert, grâce notamment au redéploiement de crédits prévus par le Gouvernement pour la construction de centres dits « éducatifs fermés » – CEF.

Nous avons, lors des travaux autour de ce projet de loi, été alertés par de nombreux syndicalistes, des éducateurs et éducatrices de la PJJ, qui rappellent que ces centres fermés n'enrayent en rien la délinquance juvénile, mais sont bien au contraire des « antichambres de la détention », comme l'a rappelé également la Commission nationale consultative des droits de l'homme en mars 2017. Les syndicats ont par ailleurs mené une journée de grève en octobre dernier.

Il est important de rappeler que de nombreuses alternatives à ces dispositifs de détention existent, tels que des services territoriaux éducatifs, des unités éducatives de jour auprès de tribunaux ou des services territoriaux d'insertion. Bref, il y a de quoi faire pour un public particulièrement vulnérable, pour lequel la réponse « carcéralo-centrée » du Gouvernement risque fort de ne faire qu'empirer la situation. Cette situation, les magistrats et magistrates la déplorent également, comme l'avait fait remarquer Jean-Pierre Rosenczweig, ancien président du tribunal des enfants de Bobigny, qui indiquait que l'on concentre « tous les moyens sur les jeunes déjà bien inscrits dans la délinquance au détriment de ceux qui n'en sont qu'aux prémices » et notait un « effet de ciseaux entre les fonctions de répression et de prévention au tribunal des enfants de Bobigny. En vingt-cinq ans, le nombre de substi-

tuts du procureur y est passé de deux à huit, quand les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse diminuaient de vingt éducateurs à treize ».

C'est, de notre point de vue, une logique que vous accentuez et à laquelle il faut mettre un terme. Voilà le sens de notre amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Nous avons déjà eu cette discussion à de nombreuses reprises dans le cadre de nos débats. Nous y reviendrons avec l'article 52, relatif aux CEF. Avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

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

**M. le président.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Non, « nous verrons plus tard », cela ne fonctionne plus ainsi ! Vous ne pouvez plus renvoyer la discussion d'un amendement à l'examen d'un autre article. C'est dans le cadre de cet article que cet amendement doit être examiné ! *(Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.)* Sinon, déplacez-le, en accord avec le service de la séance, à l'article 52 ! Débrouillez-vous ! C'est vous qui l'avez placé à cet endroit du texte, ce n'est pas nous.

J'ajoute que, en bons libéraux, vous devriez consacrer ces moyens au milieu ouvert, tout simplement parce que cela coûte moins cher !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Pas tellement !

**M. Ugo Bernalicis.** Employez-vous déjà à rouvrir les centres éducatifs fermés qui sont eux-mêmes fermés, avant d'en ouvrir de nouveaux ! Améliorons déjà le fonctionnement de ceux qui existent, avant d'en créer dans de nouveaux territoires.

Il manque à la palette d'outils de la protection judiciaire de la jeunesse des mesures dédiées au milieu ouvert : il convient donc d'y consacrer les moyens nécessaires. Utilisons à bon escient ces millions dédiés à la protection judiciaire de la jeunesse, en adéquation avec les demandes des professionnels de ce secteur. Consacrons ces 35 millions au milieu ouvert.

*(L'amendement n° 712 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n° 709.

**Mme Danièle Obono.** Nous défendons de nouveau cet amendement, les arguments développés par le Gouvernement et la commission pour le rejeter ne nous ayant pas convaincus.

Nous proposons que le Gouvernement garantisse les mêmes possibilités d'aménagement de peine en outre-mer que la moyenne constatée en métropole, afin que les citoyens et les citoyennes disposent, dans ces territoires, de services publics dotés des mêmes moyens humains et financiers.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme, dans un rapport de 2017, a souligné que les outre-mer se caractérisent par un « très faible nombre de personnes bénéficiant d'un aménagement de peine », car

« les aménagements de peine » y « sont beaucoup plus difficiles à mettre en place qu'en métropole », en raison d'un manque patent d'infrastructures et d'investissements.

Cet amendement va plus loin que les éléments que vous avez apportés au débat et qui ne nous semblent pas en mesure de combler les retards importants en ce domaine. Il est de nature à permettre à nos concitoyens ultramarins de bénéficier de l'égalité d'accès aux services publics, alors que, trop souvent, elle fait défaut outre-mer.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Comme j'ai déjà eu l'occasion de le souligner à de nombreuses reprises, nous partageons l'objectif poursuivi par cet amendement. Du reste, le ministre de la justice se mobilise sur le sujet, comme le montre le renforcement, depuis 2013, des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans les collectivités d'outre-mer.

De nombreux projets sont également en cours de lancement : je pense notamment à un appel d'offres visant à mettre un terme aux défaillances de réseaux de communication outre-mer, afin d'améliorer le placement sous surveillance électronique des personnes condamnées. Des projets immobiliers sont également prévus, notamment la rénovation de l'établissement pénitentiaire de Cayenne et la construction d'une maison d'arrêt à Basse-Terre. Ces projets contribuent directement à renforcer les politiques d'aménagement de peine dans ces territoires.

Enfin, nous avons adopté, à l'initiative de notre collègue Olivier Serva, un amendement transpartisan à l'article 1<sup>er</sup> ter, visant à intégrer au rapport annuel d'exécution de la loi une évaluation spécifique du déploiement des moyens financiers consacrés à la justice dans les collectivités d'outre-mer. Cette bonne approche est poursuivie dans un intérêt transversal approfondi. C'est pourquoi j'émet un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

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

**M. le président.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** J'apprends qu'il se réalisait des choses avant que La République en marche ne soit au pouvoir, alors que nous avons l'impression du contraire depuis le début de cette discussion !

Le rapport de notre collègue, que nous avons voté, adopte, en quelque sorte, une vision grand angle, puisqu'il vise à réaliser un état des lieux. Nous vous proposons, nous, un amendement au rapport annexé, qui, non seulement, ne vous engage pas vraiment, mais vise seulement à réaliser, d'ici à 2022, en matière d'accès aux aménagements de peine, l'égalité réelle des outre-mer avec le reste du territoire. Ce n'est pas l'amendement du siècle ! Peut-être l'égalité réelle vous pose-t-elle problème. À moi, elle n'en pose aucun.

Nous pourrions consentir un tel effort, d'autant que, bien qu'ils soient le dada de la majorité, les bracelets électroniques ne sont pas la seule forme possible d'aménagement de peine. Nous devons nous engager sur le sujet, parce que vous ne pouvez pas, d'un côté, expliquer que les incarcérations sont trop nombreuses et qu'il convient de prévoir d'autres solutions et, de l'autre, refuser des amendements qui vont dans le sens de l'égalité réelle en matière d'aménagement de

peine, d'ici à 2002, dans les outre-mer. Il est vrai que ces derniers ne sont pas toujours considérés comme faisant intégralement partie de la République. Engagez-vous !

*(L'amendement n° 709 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. François Jolivet, pour soutenir l'amendement n° 601.

**M. François Jolivet.** Il vise à ajouter une phrase à l'alinéa 146 du rapport annexé, afin d'inviter l'administration à développer l'accès des chercheurs au milieu carcéral. Cette position, que je défends avec Aude Bono-Vandorme, tient à trois raisons.

Tout d'abord, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a invité l'État français, par délibération, au Kirghizstan, à développer la recherche dans ce domaine, afin d'élargir son spectre au-delà des sciences sociales. Ensuite, le monde universitaire considère que le ministère de la justice – c'est un phénomène historique, dont vous n'êtes pas responsable, madame la garde des sceaux – n'aurait développé aucune relation institutionnelle avec lui. Même si des universitaires sont agréés, ils se sentent généralement écartés, ce qui conduit certains à regretter un développement de l'ignorance mutuelle.

Enfin, il est nécessaire de conduire une recherche interministérielle : aujourd'hui, seule votre administration est destinataire des rapports remis par les chercheurs agréés par vous-même. Sans doute le ministère de l'intérieur et d'autres ministères seraient-ils intéressés à mieux connaître l'évolution des mécanismes du passage à la radicalisation.

Or il convient, à cette fin, de disposer de données, ce qui implique de permettre à des chercheurs de travailler.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** La commission a émis un avis défavorable sur cet amendement. Toutefois, les pistes que vous souhaitez développer dans le cadre de ces recherches sont intéressantes. C'est pourquoi j'émet un avis favorable à titre personnel.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Avis favorable également. La direction de l'administration pénitentiaire développe une politique volontariste de recherche et dispose déjà de nombreuses données. Il est toutefois important de bénéficier du regard d'universitaires et de chercheurs, qui peuvent nous éclairer de leur pensée.

*(L'amendement n° 601 est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Thibault Bazin, pour soutenir l'amendement n° 456.

**M. Thibault Bazin.** Cet amendement, déposé à l'initiative de M. Gosselin, vise à expérimenter, sur une période de trois ans, la mise en place d'associations, au sein des tribunaux de grande instance, ayant pour mission de bâtir les projets de sortie en fin de peine et d'aménagement de peine et d'aider les détenus à construire leur parcours d'insertion professionnelle. Il vise donc à favoriser l'insertion professionnelle des détenus.

Chacun le sait, il existe un vrai enjeu de coordination entre les différents acteurs intervenant dans ce domaine : justice, entreprises, Pôle emploi, missions locales, administration pénitentiaire et services pénitentiaires d'insertion et de probation.

La mise en place de structures telles que le GREP – groupe pour l'emploi des probationnaires –, qui intervient dans les établissements pénitentiaires des départements du Rhône, de la Loire et de l'Ain, paraît particulièrement pertinente. D'ailleurs, des signalements vers le GREP sont faits par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, que ce soit en milieu ouvert ou en milieu fermé. Cette démarche performante participe à une meilleure insertion professionnelle des détenus à leur sortie. Elle peut être évaluée au fur et à mesure : les chiffres sont pertinents. Il conviendrait de l'étendre à travers cette expérimentation.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Nous avons déjà parlé de ce sujet à de nombreuses reprises. S'il est vrai que ces initiatives existent, il serait, en revanche, contre-productif de les inscrire dans la loi. Avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Même avis. La mission d'accompagnement des détenus vers la sortie relève de la compétence des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Les associations peuvent évidemment apporter leurs compétences, et nous travaillons souvent avec elles. Toutefois, la rédaction de votre amendement tendrait à privilégier des relations entre ces associations et les TGI, qu'il me semble difficile d'organiser.

*(L'amendement n° 456 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n° 242.

**Mme Cécile Untermaier.** Il concerne l'insertion, dont il est question dans le rapport annexé, à travers la mise en place facultative de comités de détenus au sein des établissements pénitentiaires. L'adoption de cet amendement, dont la rédaction peut être encore modifiée, si vous le souhaitez, représenterait un pas important pour développer un nouvel esprit au sein des prisons, en soutien des surveillants de prison. Son objectif est de favoriser l'insertion des détenus grâce à des dispositifs de participation, qui renvoient d'ailleurs aux recommandations européennes.

Ces comités de détenus ont été créés au Royaume-Uni, en Espagne et au Danemark, avec un réel succès. Les surveillants de prison font un travail remarquable : il ne s'agit de préjuger le contraire. Il convient au contraire de les accompagner, grâce à ce dispositif facultatif qui exige l'accord de l'établissement, afin de permettre aux détenus de travailler avec les surveillants de prison sur le fonctionnement de l'établissement, ainsi que sur les problèmes quotidiens à résoudre et qu'ils retrouveront, une fois retournés à la vie civile à l'issue de leur peine.

Cet amendement peut trouver sa place dans un rapport annexé. Il est loin d'être excessif puisqu'il prévoit, je le répète, l'accord des surveillants qui doivent être associés à ce dispositif et même se l'approprier totalement. Il est en adéquation avec l'efficacité de la peine que vous recherchez et le sens que vous souhaitez lui donner.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Je tiens à saluer la nouvelle rédaction de cet amendement, qui résulte des échanges que nous avons eus en commission pour la nouvelle lecture du texte.

Toutefois, cette rédaction ne paraît pas encore suffisamment aboutie pour recueillir l'avis favorable de la commission. Il s'agit en effet d'une matière sensible, puisqu'elle nous demande de conjuguer des questions de bon ordre et de sécurité de l'établissement, que votre amendement évoque, avec des questions d'amélioration des conditions d'emprisonnement des détenus, sans omettre la place des personnels pénitentiaires dans le dispositif.

Cette matière demande encore à être travaillée ; c'est pourquoi, je vous demande de retirer l'amendement, faute de quoi l'avis serait défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Comme vous le savez, madame la députée, puisque nous avons déjà discuté de ce sujet, la consultation des personnes détenues sur leurs activités, qui n'est pas exactement ce que vous demandez mais qui s'en rapproche, est déjà prévue par la loi de 2009 et mise en œuvre selon des conditions fixées au niveau réglementaire, dans des dispositions figurant au code de procédure pénale.

Les personnes détenues sont ainsi consultées au moins deux fois l'an sur les activités proposées et sont associés à ces consultations les membres du personnel pénitentiaire, dont le service pénitentiaire d'insertion et de probation, le SPPIP.

En pratique, ce dispositif se traduit dans les établissements pénitentiaires par une consultation des personnes détenues sur des questions relevant de la vie quotidienne en détention, bien au-delà de la seule question des activités. En 2017, 142 établissements pénitentiaires ont mené des consultations de la population pénale et plus de 1 000 consultations ont été organisées sur des thématiques aussi variées que l'enseignement, le travail, la cantine, la vie en détention, l'hygiène ou le téléphone.

Il me semble donc que les dispositions légales et réglementaires actuelles sont suffisamment complètes et permettent d'ores et déjà d'envisager des consultations des détenus sur un champ large, conforme à l'objectif des dispositions de votre amendement.

Il ne me paraît pas adapté d'imposer un seul mode de consultation qui passerait par l'élection des représentants des personnes détenues. En s'appuyant sur les dispositions actuelles, certains établissements ont fait le choix de diversifier les modes de consultation au-delà de la mise en place d'une instance consultative, soit par des réunions d'expression collective, soit par une consultation via des questionnaires, soit par l'utilisation d'une boîte à idées. Il faut d'ailleurs souligner que des consultations des personnes détenues sont également réalisées dans le cadre de la mise en œuvre des modules de respect, que nous souhaitons promouvoir – les consultations font partie intégrante de la philosophie de ces modules. Cette diversité des modes de consultation et la large possibilité d'expression des personnes détenues permise par les dispositions actuelles doivent être préservées.

Permettez-moi de vous citer un exemple qui montre que cette souplesse et cette diversité me semblent suffisantes. Le règlement intérieur du centre pénitentiaire de Caen prévoit la

création d'un conseil de vie sociale. Au sein de ce conseil, la population pénale est représentée par des personnes détenues désignées à cet effet; l'administration est également représentée par des membres siégeant à titre consultatif. Le conseil de vie sociale se réunit chaque semestre. Les ordres du jour et les procès-verbaux font l'objet d'une communication auprès de la population pénale.

Comme vous le voyez, il existe donc de multiples formes de consultation, organisées dans le cadre d'instances ou de manière plus légère. Je souhaite préserver cette diversité. Pour l'ensemble de ces raisons, je suis défavorable à l'amendement n° 242, même si j'en comprends bien la philosophie.

**M. le président.** La parole est à M. Dominique Potier.

**M. Dominique Potier.** Madame la rapporteure, madame la garde des sceaux, je veux apporter mon soutien à l'amendement défendu par ma collègue Cécile Untermaier en répondant à quelques-uns des arguments que vous avez exprimés. Par la loi, nous pouvons reconnaître ce qui est bien, donner aux opérateurs la possibilité de généraliser une expérience heureuse et, par là même, faire progresser nos idées. Vous soutenez vous-mêmes le principe des comités de détenus et vous saluez les milliers d'expériences en cours en la matière; en inscrivant cette possibilité dans la loi, vous permettez le déploiement de tels comités à une plus grande échelle.

Nous ne vous faisons aucun mauvais procès. Nous sommes tous favorables à une humanisation des prisons – la privation de liberté ne doit pas être une déshumanisation. En outre, l'apprentissage de la citoyenneté à venir est un enjeu important de la vie en prison.

L'amendement de Cécile Untermaier tient compte d'une expérience européenne: là où les comités de détenus sont prévus par la loi, ils se développent en toute civilité et sans poser de problèmes. Par ailleurs, cet amendement, qui a été déposé en décembre pour que nous ayons le temps d'en apprivoiser le principe, retient une condition majeure, à savoir l'accord de la communauté des surveillants, qui constitue pour nous un point d'équilibre indiscutable.

Ainsi, l'amendement n° 242 est un amendement de parfait équilibre. Nous regretterions donc vraiment que vous ne reveniez pas sur vos avis défavorables.

**M. le président.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Je soutiens moi aussi l'amendement de Mme Untermaier. Je m'étonne que Mme la garde des sceaux vante les mérites d'un dispositif tel que les modules de respect, qui prévoient justement que les détenus soient associés à tour de rôle, qu'ils exercent chacun une responsabilité et qu'ils discutent clairement de l'organisation de la détention. C'est le cas par exemple dans la dernière maison d'arrêt que j'ai pu visiter, celle de Douai, où 30 % de l'établissement est géré selon des modules de respect et où les surveillants sont les premiers à vanter les mérites de ce mode de fonctionnement, qui génère moins de tensions. Les quartiers de détention où il est mis en œuvre sont ceux qui connaissent le moins d'agressions de surveillants: ce n'est pas plus compliqué que ça!

Je ne comprends pas votre frilosité. Vous vous réfugiez derrière les surveillants. Soit vous en dites trop, soit vous n'en dites pas assez! Si vous n'êtes pas capable de convaincre les agents de votre propre ministère, il y a une vraie difficulté, madame la garde des sceaux.

Notre collègue Cécile Untermaier prend la précaution d'introduire cette mesure dans le rapport annexé. Ce dispositif ne sera donc pas contraignant: il sera à la disposition des directeurs d'établissement qui estimeront qu'il est possible de le mettre en œuvre. Les auteurs de l'amendement ont déjà pris énormément de précautions à cet égard.

Que vous coûtera le vote d'un amendement de ce genre? Vous vous mettriez du côté de ceux qui essaient de faire progresser les conditions de détention et d'améliorer la vie en collectivité dans des établissements pourtant dédiés à la restriction de liberté. C'est aussi le meilleur moyen de préparer les détenus à leur sortie. S'il vous plaît, réfléchissez et donnez au moins à cet amendement un avis de sagesse!

*(L'amendement n° 242 n'est pas adopté.)*

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Tiens donc, M. Ciotti a voté pour les comités de détenus...

**M. le président.** La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n° 69.

**M. Dino Cinieri.** Je soutiens l'amendement que vient de défendre Cécile Untermaier et rejoins les propos de Dominique Potier. Quant à l'amendement n° 69, il est défendu.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission?

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

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Même avis. Je ne crois pas qu'il faille inscrire dans la loi des situations particulières.

*(L'amendement n° 69 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Nous en venons à l'amendement n° 710, sur lequel je suis saisi 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. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement.

**M. Ugo Bernalicis.** Cet amendement, par lequel nous demandons la création d'une agence de la probation, s'inscrit dans une série de plusieurs amendements portant sur la question de la peine. Nous proposons de passer clairement à un triptyque qui comprendrait la peine d'amende, la peine de probation – laquelle serait donc autonome – et la peine de prison. Une agence de la probation viendrait en appui aux magistrats qui prononceraient ces peines. Vous proposez plutôt la création d'une agence du travail d'intérêt général, vous focalisant sur une seule mesure de probation, à laquelle vous associez d'ailleurs l'insertion professionnelle – on ne comprend pas très bien votre logique car ces deux notions se recourent parfois, mais pas toujours.

Cette agence de la probation pourrait englober l'intégralité des mesures de probation, de sorte à rendre le dispositif plus efficace. Elle serait beaucoup plus cohérente que votre agence du travail d'intérêt général. Elle permettrait de renforcer certaines mesures comme le placement à l'extérieur, qui pourraient être prononcées comme peines de probation

autonomes, dans un état d'esprit différent. La structure que nous vous proposons nous semble plus intégrée et plus logique.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Défavorable, comme je l'ai déjà dit à de nombreuses reprises. Les dispositions contenues dans ce projet de loi sont déjà la preuve que nous souhaitons développer le système probationnaire dans notre pays, tant au niveau des instruments juridiques proposés – le repositionnement de l'emprisonnement sur l'échelle des peines, le développement des aménagements de peine, la fusion du sursis avec mise à l'épreuve et de la contrainte pénale au sein d'un système probatoire de régime clarifié – que des moyens humains nouveaux octroyés aux SPIP. Par ailleurs, M. Bernalicis a évoqué lui-même la création d'une agence des travaux d'intérêt général, organisation qui me semble à même de répondre à nos préoccupations.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Je ne vois pas très bien l'intérêt et l'utilité d'une agence de la probation. Il me semble que la définition et la mise en œuvre de la politique des peines sont conduites par la direction de l'administration pénitentiaire, avec ses personnels, les SPIP et, le cas échéant, avec le concours des associations. Je ne comprends pas bien l'intérêt de votre amendement, monsieur Bernalicis, mais peut-être me l'expliquerez-vous lorsque nous aborderons les dispositions relatives à la probation. Je ne vois pas quelle serait la plus-value de cette agence de la probation. Avis défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Prenez garde, madame la garde des sceaux : vos arguments pourraient se retourner contre vous lorsque nous discuterons de la création de votre agence des travaux d'intérêt général ! Je ne vois pas bien quelle serait la plus-value d'une telle agence, mais je ne vais pas me faire l'avocat du diable... Ce n'est pas mon genre !

Cette agence de la probation vise à réunir toutes les mesures dans une seule et même boîte à outils, si je puis dire, et à renforcer le caractère interministériel de la politique de probation. Il est vrai que nous pourrions avoir un secrétariat général interministériel chargé de la politique de probation au sein de la direction de l'administration pénitentiaire. Les agences, ce n'est pas trop mon truc ! Mais comme j'essayais de vous convaincre, vous et votre majorité, j'ai vu que vous étiez très intéressés par la création d'agences de toutes parts : j'ai donc proposé la création d'une agence de la probation pour souligner que le travail d'intérêt général ne devait pas être la seule mesure, même si elle est bienvenue. Nous vous proposons donc une structure intégrée, interministérielle, qui rentre plutôt dans votre logique. Si vous me dites que les agences ne servent à rien, je vous retourne l'argument.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 710.

*(Il est procédé au scrutin.)*

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	65
Nombre de suffrages exprimés .....	62
Majorité absolue .....	32
Pour l'adoption .....	4
contre .....	58

*(L'amendement n° 710 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Avant d'en venir à l'amendement suivant, je vous indique d'ores et déjà que, sur l'amendement n° 711, je suis saisi 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. Éric Ciotti, pour soutenir l'amendement n° 371.

**M. Éric Ciotti.** Cet amendement vise à accroître considérablement l'effort en faveur de la construction de places de prison.

Madame la garde des sceaux, le déficit de places de prison est sans doute le problème le plus grave auquel est aujourd'hui confronté notre système judiciaire. Il pèse lourdement sur toute la chaîne de l'exécution des peines. Nous dénombrons aujourd'hui un peu plus de 70 000 détenus écroués et hébergés pour à peine plus de 59 000 places. À ce déficit important il faut ajouter l'objectif jamais atteint d'encellulement individuel. Avec les 7 000 nouvelles places que vous nous proposez, nous sommes loin de répondre à cet objectif et surtout de permettre que toutes les condamnations soient exécutées. Je le répète, ce déficit de places de prison empêche l'exécution de très nombreuses peines – on parle de 100 000 peines exécutoires non exécutées aujourd'hui, essentiellement du fait de ce déficit de places de prison.

Il faut donc aller plus loin. Vous avez divisé par deux la promesse faite par le Président de la République en l'étalant sur deux quinquennats. Nous devons aujourd'hui mettre en œuvre un plan d'urgence, d'autant qu'il existe des moyens techniques qui nous permettraient de combler ce déficit, lequel devient un problème majeur pour notre système judiciaire.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Nous avons déjà eu de longs débats sur ce sujet en première lecture. Mon avis reste défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Je reprendrai les arguments que j'ai développés en première lecture.

Tout d'abord, monsieur Ciotti, votre proposition de construire 20 000 places de prison d'ici à 2022, si j'ai bien lu votre amendement, est totalement irréaliste. Vous le savez pertinemment ! Le programme « 13 200 », lancé en 2002, n'a été terminé qu'en 2015.

Je ne vois donc pas comment, avec toute la bonne volonté possible, et même avec des innovations techniques ou des modes diversifiés d'établissements, comme ceux que nous proposons, nous pourrions livrer 20 000 places en 2022.

Je suis certaine que, fidèle à l'engagement du Président de la République et à l'objectif de livraison de 15 000 places de prison, le programme que je vous propose – 7 000 places effectivement livrées, ouvertes et disponibles en 2022 et 8 000 qui seront déjà lancées, avec les études et l'acquisition des terrains – nous permettra réellement de répondre dans des délais tout à fait réalistes à nos besoins réels en termes de places de détention.

Vous savez également, monsieur Ciotti, que ce n'est pas seulement la construction de places de prison qui résoudra la difficulté face à laquelle nous nous trouvons : il y faut aussi une autre politique des peines. Je ne la développerai pas ici, mais vous savez très bien que la scansion que je propose et les peines autonomes que nous souhaitons développer sont également l'une des modalités de cette réponse. L'une ne va pas sans l'autre.

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Gosselin.

**M. Philippe Gosselin.** Le chiffre de 20 000 places peut paraître élevé, mais un rattrapage s'impose. Soyons clairs, cependant : dans tous les cas, on ne parviendra pas à 7 000 places dans les trois ans qui viennent, sachant que, sur ces 7 000 places, certaines sont déjà engagées au titre du plan Urvoas. En outre, 2 000 places environ relèveront d'établissements plus ouverts – et je répète à cet égard que je ne vois pas de difficultés à ce qu'il existe une diversité de parcours, qui correspond à une diversité de situations.

Entre les 2 000 places enlevées ici et les 3 000 ou 4 000 qui étaient déjà dans la tuyauterie, on aura en réalité, et si tout va bien – je souligne ce dernier point –, 2 000 ou 3 000 places de prison à la fin du quinquennat. En effet, malgré le fait que certaines procédures seront allégées par le texte qui sera vraisemblablement voté, les terrains ne sont pas tous acquis – tant s'en faut –, des enquêtes d'utilité publique ou des enquêtes publiques seront nécessaires et il faudra parfois procéder à des expropriations pour accompagner certaines extensions. Bref, on verra bien.

On peut nous objecter que le chiffre de 20 000 places est hypothétique, mais celui de 7 000 places l'est tout autant et ne correspond pas aux attentes et aux nécessités, même si on fait évoluer certains éléments de politique pénale et si, pour diverses raisons déjà exposées, on recourt moins fortement à l'emprisonnement : dans tous les cas, le compte n'y est pas et il faut le rappeler. Donnons-nous rendez-vous, madame la ministre, dans trois ans et demi...

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Exactement !

**M. Philippe Gosselin.** ...et nous verrons bien, hélas, que le compte n'y sera pas.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Nous verrons !

**M. Philippe Gosselin.** Je vous retrouverai certes avec plaisir, mais là n'est pas la question.

**M. le président.** La parole est à M. Éric Ciotti.

**M. Éric Ciotti.** Madame la ministre, vous nous dites que la construction de 20 000 places de prison est techniquement impossible. Or il existe des solutions techniques. Vous évoquez ainsi la diversification des établissements, qui est en effet une piste qui vous permettrait d'aller beaucoup plus vite.

J'avais rédigé en 2010, pour le Président de la République de l'époque, un rapport sur l'exécution des peines, dans lequel nous formulions notamment des propositions en vue de l'installation dans certains établissements de modules préfabriqués qui permettaient de créer très rapidement, en six mois, et dans des conditions tout à fait décentes, plusieurs milliers de places. Lorsqu'il y a la volonté, il y a un chemin. Il faut donc exprimer cette volonté avec beaucoup plus de force.

Il existe une multitude de solutions techniques, mais vous nous répondez, somme toute, que la solution que vous recherchez réside une nouvelle fois dans le subterfuge de l'aménagement des peines. Dans les chiffres que vous citez, vous évoquez ainsi le fait que votre loi, si elle est votée, se traduira par une diminution de 7 000 du nombre de détenus incarcérés. C'est là le véritable objectif de votre loi : puisque vous êtes dans l'incapacité de construire le nombre de places de prison supplémentaires nécessaires pour satisfaire à l'ardente obligation qui s'impose à notre pays, vous êtes contrainte, comme la plupart de vos prédécesseurs, à recourir à ces subterfuges que sont les peines alternatives et les aménagements systématiques et automatiques, qui ne sont que des palliatifs au déficit de places de prison et qui auront pour effet de déconstruire la peine et le sens de la peine. En effet, les condamnations prononcées par les tribunaux sont suivies d'une opération de déconstruction, du fait du déficit de places de prison. Nos concitoyens ne l'acceptent plus et les victimes ne le comprennent plus. Vous déconstruisez le message associé à la peine, message qui doit être dissuasif pour éviter la réitération.

**M. le président.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Monsieur le député, ce que vous dites est la réalité de ce qui est fait aujourd'hui. C'est en effet aujourd'hui, et non pas dans mon projet, que la peine est déconstruite. Ne transposez donc pas sur les dispositions que je vous propose la réalité que vous avez contribué à construire. J'essaie d'être réaliste.

Aujourd'hui, comme vous le savez, la réalité est que certaines peines prononcées ne sont pas exécutées conformément à ce qui a été prononcé, pour des raisons qui peuvent parfois s'expliquer et se justifier. Or c'est l'inverse que je veux faire : lorsqu'un tribunal prononcera une peine, cette peine sera exécutée. Voilà l'important, et nous nous donnons les moyens nécessaires – je ne les détaillerai pas ici – pour qu'il en soit ainsi. Ce que vous m'attribuez ne correspond pas à ce que je veux faire, mais c'est la réalité d'aujourd'hui, que de nombreuses années d'une politique pénale peut-être un peu maladroite ont contribué à créer. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité changer les choses. Ne me faites pas dire que je ne construis pas de places de détention : nous les construisons.

**M. Éric Ciotti.** Ce n'est pas suffisant !

**M. Philippe Gosselin.** Il n'y en aura pas 15 000 !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Retrouvons-nous en 2022 et vous verrez que 7 000 places supplémentaires auront été livrées par rapport au nombre de celles que nous aurons trouvées en arrivant.

**M. Éric Ciotti.** Pas à Nice !

**M. Philippe Gosselin.** Ni dans la Manche !



**Mme Nicole Belloubet**, *garde des sceaux*. Je suis prête à prendre un pari avec vous, mais les deux éléments – politique pénale et places de prison – vont de pair. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

**M. le président**. La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis**. Cher collègue Ciotti, imaginons que l'on construise 20 000 places au moyen d'Algeco ou de toute autre marque de préfabriqués : vous conviendrez qu'une fois que vous y aurez mis 20 000 personnes, il faudra tout de même s'en occuper et il faudra les surveillants pénitentiaires correspondants. Or je ne sais pas comment vous ferez pour recruter le nombre de surveillants pénitentiaires nécessaires pour s'occuper de 20 000 détenus supplémentaires. Le truc ne marche pas à l'infini ! Je ne suis déjà pas sûr que le compte y soit avec les 7 000 places supplémentaires et les 2 300 recrutements qu'elles nécessiteront. Vous savez comme moi, en effet, que la profession de surveillant pénitentiaire est en crise et qu'aujourd'hui, de nombreux élèves abandonnent en cours de route, pendant l'année d'école ou l'année de stage. Les choses sont donc un peu plus compliquées que vous ne le dites. En outre, tout cela coûte cher.

Enfin, selon les différentes études qui existent sur cette question – et je vous recommande à cet égard les excellentes productions et les analyses de M. Didier Fassin –, il n'est pas vrai qu'une augmentation indéfinie des peines ou du nombre de places de prison produira un effet dissuasif qui aura des conséquences sur le niveau de délinquance. Il n'y a pas de relation entre les deux. Le niveau de délinquance a d'ailleurs baissé ces dernières années, alors que le nombre et la durée des incarcérations n'ont cessé d'augmenter. Il n'y a pas de relation scientifique entre les deux. Vous pouvez vouloir, politiquement, en créer une et créer un état d'esprit, une ambiance – je le comprends, et c'est votre droit –, mais cela n'a aucune espèce de réalité scientifique.

La bonne trajectoire à suivre est donc celle de la déflation carcérale et elle consisterait à ne pas construire ces 7 000 places de prison. Nous disposons en la matière d'une marge de progression liée notamment à la détention provisoire et aux personnes en état de récidive, par exemple, de conduite sous l'emprise de l'alcool. Pour ces personnes, en effet, la prison ne sert à rien, ne produit aucun effet positif et ne leur permet pas de sortir de leur problématique délictuelle.

Il nous faut donc regarder notre objectif, qui est celui de la prévention de la récidive. Or la meilleure prévention de la récidive consiste à allouer des moyens, non pas à la construction de nouvelles places de prison, mais à des alternatives à l'incarcération, à des prises en charge à l'extérieur et resserées. Elle suppose de mettre le paquet sur le service pénitentiaire d'insertion et de probation et sur tout le tissu associatif, mais également sur le tissu médico-social public, qui permet de prendre en charge ces situations.

Voilà comment on fait pour diminuer le niveau de délinquance, de conflictualité et de violence dans le pays : ce n'est pas en construisant 20 000 places de prison supplémentaires.

**M. le président**. La parole est à M. Dominique Potier.

**M. Dominique Potier**. À la différence de M. Bernalicis, je n'aurai pas l'ambition de convaincre M. Ciotti sur ce sujet : je suis moins ambitieux et moins prétentieux, et je sais que c'est une cause quasiment inaccessible. (*Sourires sur les bancs du groupe SOC.*)

**M. Philippe Gosselin**. Il ne faut jamais renoncer, monsieur Potier !

**M. Dominique Potier**. En revanche, madame la ministre, après avoir été très discret sur cette question, je me permettrai, puisque l'occasion m'en est donnée, une incise relative aux programmes immobiliers.

Vous connaissez très bien la situation de notre circonscription, où le gouvernement précédent nous avait demandé de nous mobiliser pour créer une maison d'arrêt. Le territoire a déployé des moyens extraordinaires pour résoudre des problèmes de dépollution, de mobilisation de sites et d'acquisition. Tout le monde s'est mis en route, on a annoncé le projet et prévu un plan local de l'habitat puis, tout à coup, est intervenu un changement de politique pénale. Je suis absolument incapable – et je ne ferai jamais de procès d'intention – de dire si les contraintes budgétaires ont guidé la politique pénale ou si la politique pénale amène à réviser le programme budgétaire. Toujours est-il que, du jour au lendemain – et je ne parle pas du fond, mais des conséquences pour les territoires – dix, quinze ou vingt territoires – je n'en sais pas le nombre exact – ont été abandonnés, alors que qu'ils avaient engagé, comme le nôtre, une mobilisation exceptionnelle.

Madame la ministre, j'ai eu avec votre cabinet un échange de grande qualité et je vous en remercie. J'ai envoyé un courrier au Premier ministre, non pas à propos de notre territoire, mais pour lui dire que, dans de telles situations, la moindre des choses était que la République et l'État accompagnent les territoires dans la conversion d'un projet abandonné, pour leur permettre de faire le deuil de ce projet au nom de la loi votée ici, mais aussi qu'ils les accompagnent pour d'autres projets de développement économique et de services publics – en un mot, qu'ils se placent dans une logique d'accompagnement de ces territoires.

Nous avons reçu une réponse générale, affirmant que l'État serait bienveillant dans les territoires concernés. Je demanderai, le moment venu, une évaluation de cet effort dont nous n'avons pas vu, pour l'instant, de traductions concrètes. Je répète que je n'ai pas l'intention de faire de procès d'intention, mais c'est la moindre des choses, lorsqu'on change ici de politique, d'en assumer les conséquences dans le dialogue avec les territoires.

**M. le président**. La parole est à M. David Habib.

**M. David Habib**. Ma position est à peu près la même. J'ai découvert avec surprise les déclarations faites aujourd'hui par le préfet des Pyrénées-Atlantiques – et je pensais du reste que Vincent Bru s'exprimerait à ce propos, mais il ne souhaite peut-être pas mettre le préfet en difficulté et se tait. Selon le préfet, « le dossier de la prison de Pau est au point mort », alors que le maire de Pau avait déclaré, voilà quelques jours encore, que cette prison serait réalisée en 2027.

Madame la ministre, au-delà des interpellations de nos collègues sur le nombre de prisons, au vu de la situation territoire par territoire et de l'évolution des projets engagés par votre prédécesseur, M. Urvoas, nous avons besoin de clarté. Il n'est pas possible que, d'une part, une autorité préfectorale nous dise que le projet est fini, tandis qu'un maire – qui pense peut-être devenir Premier ministre – nous dit qu'il sera réalisé dans les jours prochains. Nous avons besoin d'un peu plus de transparence et de clarté en la matière. Je suis certain que, puisque nous sommes trois

députés des Pyrénées-Atlantiques dans cette salle, Vincent Bru et Jean Lassalle partageront mon analyse sur cette question.

*(L'amendement n° 371 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n° 711.

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement vise à la création d'une nouvelle agence centrale du travail pénitentiaire et de la formation pour l'emploi. Cette proposition se fonde sur des faits : moins d'un tiers des personnes détenues exercent une activité rémunérée, le manque de postes est criant et les activités proposées sont réduites à du façonnage et de l'assemblage, modalités qui ont quasiment disparu aujourd'hui à l'extérieur. À cela s'ajoute une situation juridique problématique, car une personne détenue qui occupe un emploi en prison est un travailleur sans contrat, qui ne dispose pas d'indemnités en cas de chômage technique, d'arrêt maladie ou d'accident du travail, et qui ne bénéficie ni d'un encadrement de la durée du travail, ni de jours de repos garanti, ni de revenu minimum respecté, ni de médecine du travail.

Ce constat est connu, à tel point que vous avez tenté, en dernière minute, d'ajouter la formation et l'insertion parmi les compétences de l'agence que vous avez créée. Si donc vous constatez le besoin de créer une agence spécifique pour le travail d'intérêt général, c'est bien qu'il est nécessaire d'y consacrer des moyens et d'apporter une attention particulière à cette modalité.

Il nous semble – et il devrait vous sembler aussi – qu'il est important de consacrer des moyens et une attention particulière à la question du travail. Nous vous proposons donc, à propos du travail pénitentiaire et de la formation, les mêmes modalités que celles que vous avez choisies pour le travail d'intérêt général – TIG. Si l'on veut faire du bon travail, il ne faut pas mélanger les problématiques.

Une telle agence permettrait donc de répondre à un problème qui se pose dans le cadre de la détention.

C'est aussi un élément crucial, et je suis sûre que vous n'en doutez pas, pour la réinsertion et la lutte contre la récidive des personnes détenues. Pratiquer une activité salariée dans de bonnes conditions ou avoir accès à une formation en prison permet en effet d'éviter la récidive, la sortie de prison sans emploi et sans formation favorisant de nombreuses récidives.

**M. le président.** Merci, ma chère collègue.

**Mme Danièle Obono.** Puisque vous tenez tant à lutter contre la récidive, je ne doute pas que vous soutiendrez cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** En effet, nous partageons pleinement l'objectif que vous venez de présenter. Je sais que cet argument ne vous sied pas mais l'Agence nationale du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle, comme son nom l'indique, traite également d'insertion professionnelle : la problématique est donc pleinement ciblée par cette agence, comme il résulte des travaux de mon excellent collègue et corapporteur Didier Paris. Avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

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

**M. le président.** La parole est à Mme Danièle Obono.

**Mme Danièle Obono.** Ce n'est pas que votre argument ne me sied pas, madame la rapporteure, c'est qu'il n'est absolument pas cohérent. Nous discuterons de la question des travaux d'intérêt général car certaines dispositions sont problématiques, comme l'ouverture aux services lucratifs. Le travail salarié et la formation renvoient à des dispositifs très différents, chacun ayant ses spécificités. L'ensemble des dispositifs d'accompagnement accordés aux personnes détenues sont censés agir en cohérence pour permettre la réinsertion et donner du sens à la peine : en ce sens, ils sont liés, mais ce n'est pas la même chose. Vous vous en êtes d'ailleurs rendu compte puisque vous avez intégré cette dimension, qui n'était pas jusque-là prise en compte, dans la nouvelle grande agence.

Vous voyez bien, par conséquent, que l'on ne parle pas exactement de la même chose. Compte tenu de la réalité de la situation du travail et de la formation, nous ne pouvons pas nous contenter d'un item ajouté à la va-vite : il faut y mettre les moyens en créant une agence, sinon vous passez à côté et alimentez le cycle de la récidive, sans agir sur les problèmes réels des personnes en détention. Voilà pourquoi cet amendement garde de sa valeur. J'espère qu'après cette explication très claire sur les différences entre ces dispositifs, vous réviserez votre avis et voterez cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Philippe Nilor.

**M. Jean-Philippe Nilor.** Je souhaite ajouter un argument : au-delà de l'insertion professionnelle, qui doit être renforcée par la pratique d'une activité professionnelle encadrée et salariée pendant l'incarcération, le fait de pouvoir bénéficier d'un salaire ou d'une indemnité procure une alternative aux trafics en tout genre existant en milieu carcéral. Nous savons très bien que ceux qui n'ont aucun moyen pour survivre trouveront la possibilité de trafiquer en prison : en ce sens, la prison est souvent une école du vice plutôt qu'une école de la vertu. *(Applaudissements sur les bancs du groupe FI.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 711.

*(Il est procédé au scrutin.)*

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	67
Nombre de suffrages exprimés .....	66
Majorité absolue .....	34
Pour l'adoption .....	4
contre .....	62

*(L'amendement n° 711 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Aude Bono-Vandorme, pour soutenir l'amendement n° 602.

**Mme Aude Bono-Vandorme.** Cet amendement rappelle l'importance des associations qui œuvrent aux côtés des détenus. L'apport des associations d'accompagnement des détenus intervenant en milieu carcéral est d'autant plus inestimable que nous nous trouvons dans un contexte budgétaire contraint. Elles proposent des activités complémentaires à celles proposées par l'administration pénitentiaire et les autres services de l'État. Leurs actions sont indispensables pour atteindre l'objectif rappelé dans le présent rapport et

fixé par l'article 27 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Cet amendement vise donc à encourager le développement des interventions menées par ces associations.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Je partage bien sûr votre préoccupation quant au rôle, que je tiens à saluer, des associations qui interviennent auprès des détenus afin de les aider à réussir leur réinsertion professionnelle. Je tiens à souligner que le texte actuel prévoit déjà certains éléments sur cet objectif, notamment 14 millions d'euros entre 2019 et 2022 pour financer le développement des activités en détention, ce qui contribuera à faciliter et à renforcer le travail accompli par les associations en la matière. Je vous demande donc de bien vouloir retirer votre amendement ; à défaut, l'avis serait défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

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

**M. le président.** La parole est à Mme Aude Bono-Vandorme.

**Mme Aude Bono-Vandorme.** Je retire l'amendement.

*(L'amendement n° 602 est retiré.)*

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

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

**M. le président.** La commission a maintenu la suppression de l'article 1<sup>er</sup> bis.

La parole est à M. Philippe Gosselin, pour soutenir l'amendement n° 425, tendant à rétablir cet article.

**M. Philippe Gosselin.** Cet amendement concerne les objectifs de progression du nombre de conciliateurs. Le projet de loi que nous examinons veut donner davantage de place à l'écoute, à la prévention, à la conciliation : il nous paraît donc important de fixer des objectifs. Les conciliateurs de justice œuvrent bénévolement ; quelques indemnités assurent le remboursement d'une petite part de leurs frais, très insuffisamment d'ailleurs, et nous invitons à nouveau la chancellerie à revoir cette indemnisation parce que cela tourne à l'aumône ! Nombre de conciliateurs nous ont indiqué qu'ils amenaient leurs ramettes de papier, qu'ils utilisaient la plupart du temps leur propre ordinateur ou que les photocopies qu'ils récupéraient étaient souvent ceux dont le tambour allait lâcher. On en rirait presque si cela n'était pas si pathétique !

Il faut donc s'intéresser aux conciliateurs et l'objectif ici est de dire « chiche ! » Puisque vous souhaitez que la conciliation se développe, aidez-nous à la développer en fixant des objectifs. J'entends par avance la réponse qui me sera faite : ce sont des bénévoles et non pas des ouvertures de postes inscrites au budget. Certes, sans doute, mais cela n'empêche nullement de fixer des objectifs de recrutement, comme nous l'avons fait sur d'autres sujets. Même si ce sont des bénévoles, il faut faire de la communication, un peu de publicité, de sensibilisation auprès des retraités de professions juridiques, qui ne demandent qu'à consacrer un peu de leur temps à la société. Par les temps qui courent, cela me paraît tout à fait justifié et intéressant. Mais pour cela, encore faut-il s'en donner les moyens en fixant des objectifs !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Il y a deux aspects. Le premier est l'objectif de recrutement des conciliateurs. Sur ce point, notre position est la même depuis le début de ces débats : dans le cadre d'une loi de programmation, qui fixe des objectifs clairs, nous ne pouvons pas inscrire dans le budget le recrutement de bénévoles.

Par ailleurs, vous avez évoqué à l'instant l'objectif, plus large, de l'augmentation du nombre de recrutement de conciliateurs.

**M. Philippe Gosselin.** C'est nécessaire si l'on veut que la loi soit appliquée !

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Vous n'êtes pas sans savoir que ce nombre a déjà augmenté ces dernières années, d'un peu plus de 10 % l'année dernière. Si cette dynamique doit être accentuée dans le cadre du développement des règlements amiables des litiges, cela n'entre pas dans le cadre de cette loi de programmation, d'autant plus que les objectifs que vous proposez prévoient une augmentation de plus de 50 % du nombre de conciliateurs : cela me paraît quelque peu disproportionné par rapport à ce que nous connaissons aujourd'hui. Avis défavorable.

**M. Philippe Gosselin.** Faites des contre-propositions !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Précisément, monsieur le député, je ne souhaite pas faire de contre-propositions ; pardonnez-moi de répondre à la volée à votre interpellation de votre collègue Laetitia Avia. Comme Mme la rapporteure vient de le démontrer, il s'agit d'une population bénévole. Si nous pouvons souhaiter atteindre des objectifs, cela m'ennuie, parce que c'est une fonction bénévole, d'inscrire ces objectifs dans le marbre. J'ai déjà eu l'occasion de vous dire, lors du débat en première lecture, que nous avions un objectif de 2 400 conciliateurs pour la fin de 2019, alors que nous étions, en juillet 2018, à 2 229. Vous voyez donc bien que nous progressons dans le recrutement de ces conciliateurs.

Nous avons, vous l'avez souligné vous-même, progressé dans leur indemnisation. Un rapport interne à la direction des services judiciaires a été rendu pour tenter d'améliorer les pistes permettant de rendre cette fonction plus attractive. J'ai moi-même rencontré des conciliateurs passionnés par ce qu'ils font et qui y consacrent énormément d'heures. Nous mettons tout en œuvre pour réellement bénéficier du plus grand nombre de conciliateurs mais, pour autant, je ne souhaite pas afficher un nombre que je ne suis pas nécessairement en mesure de tenir au regard du caractère bénévole de ces fonctions.

**M. le président.** La parole est à Mme Danièle Obono.

**Mme Danièle Obono.** J'apporte mon soutien à cet amendement et souhaite réagir aux propos de la rapporteure et de la ministre. La rapporteure nous explique que, bien qu'étant dans un débat de programmation qui fixe des objectifs budgétaires, elle ne veut pas se fixer d'objectifs concernant le recrutement de bénévoles qui, à ce titre, ne sont pas rémunérés. Il faudrait pourtant prévoir un certain nombre de moyens pour mener des campagnes et assurer des formations.

Mme la ministre explique quant à elle que cela l'ennuie d'inscrire ces objectifs de moyens dans la loi. Or la réforme que vous voulez que nous votions en nouvelle lecture rendra obligatoire le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges. De ce fait, le seul mode alternatif gratuit à disposition des justiciables ne pourra pas répondre aux besoins, aux demandes qui augmenteront mécaniquement ; seuls resteront à disposition les modes payants. En réalité, ce qui vous ennuie, c'est de permettre un accès gratuit au droit et à la justice pour une partie des justiciables : de toute évidence, vous préférez la voie payante ! C'est bien de cela qu'il s'agit !

Si vous prétendez être d'accord avec la nécessité de faire évoluer ces objectifs, ce n'est pas l'ennui qui devrait vous empêcher de les inscrire dans le marbre : cela devrait au contraire vous pousser à le faire, ce qui vous permettrait de prouver votre bonne foi. Or vous venez de démontrer votre mauvaise foi en la matière : c'est bien dommage, non seulement pour les justiciables mais aussi pour toutes ces personnes qui accomplissent ce travail bénévolement, sans disposer des moyens nécessaires. (*M. Ugo Bernalicis applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Untermaier.

**Mme Cécile Untermaier.** Je partage la préoccupation de M. Gosselin, même si on pourrait peut-être la traduire autrement. Avec ce projet de loi de programmation, nous ferons peser sur des bénévoles un dispositif obligatoire préalable à l'accès au juge : ce n'est pas rien ! En outre, nous étendrons cette obligation à des litiges inférieurs, non plus à 4 000 euros, mais à 8 000. Je m'interroge donc sur la capacité des conciliateurs à satisfaire à cette exigence ; c'est ma première interrogation.

Ma seconde interrogation résulte de mon expérience de terrain, où j'ai rencontré des conciliateurs, certes pas suffisamment, et des présidents de tribunal. Ces derniers m'ont fait part de leurs difficultés à recruter des conciliateurs, ceux-ci étant très étonnés des conditions qui leur sont faites, notamment pour le remboursement des frais de déplacement, calculé selon des modalités dérogatoires aux pratiques habituelles. Je souhaiterais que vous vous engagiez fermement sur ce sujet, de sorte que nous puissions dire dans nos circonscriptions que la Chancellerie a entendu notre plaidoyer pour ces bénévoles, qui ne devraient pas en être de leur poche lorsqu'ils consacrent des heures au service de la justice.

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Gosselin.

**M. Philippe Gosselin.** Avec le président Le Fur et d'autres, nous avons rencontré des conciliateurs à diverses occasions, qui, tous, nous ont dit leur engagement profond, que vous avez traduit dans ce texte, madame la garde des sceaux, j'en conviens. Nous sommes, sur tous les bancs, attachés à ce bénévolat, mais voyez la faiblesse de votre réforme si vous ne fixez pas d'objectifs. Vous faites de la conciliation un mode alternatif quasiment obligatoire, en tout cas il le sera dans un certain nombre de cas, mais il repose sur le bénévolat. C'est quand même assez dramatique ! J'admire le bénévolat et je remercie les conciliateurs, mais faire reposer un pan entier de notre justice sur des bénévoles me pose question, surtout lorsque la garde des sceaux refuse, au motif qu'il ne s'agit pas de postes budgétaires, de fixer des objectifs, qu'elle pourrait, selon elle, avoir du mal à remplir.

Non seulement un pilier de l'accès à la justice, dont vous faites un axe fort, repose sur le bénévolat, mais vous doutez vous-même de la réussite de cette orientation, puisque vous

n'êtes pas en mesure de formuler des propositions alternatives à celle que nous avançons dans cet amendement pour arriver à l'objectif.

**M. Ugo Bernalicis.** Exactement !

**M. Philippe Gosselin.** Excusez-moi, mais, dans ces conditions, je ne vois pas comment l'objectif fixé par le projet de loi, s'il est voté, pourrait être atteint. Même si les objectifs ne sont pas toujours remplis, ils donnent un horizon, qui nous oblige collectivement et nous incite à donner le meilleur.

J'entends bien la légère augmentation du nombre de conciliateurs que vous avez évoquée, madame la garde des sceaux, mais vous vous contentez d'un scénario « au fil de l'eau » amélioré. Je n'en veux pas, je souhaiterais des mesures ambitieuses pour la justice de notre pays et la conciliation, afin que, pour reprendre une expression chère au Président de la République, « ça marche » – à défaut d'être « en marche ».

**M. le président.** La parole est à M. Jean Terlier.

**M. Jean Terlier.** Nous avons ce débat depuis de nombreuses semaines, depuis la première lecture du texte.

**M. Ugo Bernalicis.** Et même dans la rue !

**M. Philippe Gosselin.** Un jour sans fin, mon cher collègue !

**M. Jean Terlier.** Oui, mais nous vous expliquons, sans fin également, la même chose : le statut de bénévole empêche de fixer dans le marbre de la loi le lancement d'une campagne de recrutement. Cela vous a été dit et redit. Notre objectif est d'augmenter le nombre de conciliateurs, ce qui est déjà substantiellement le cas, comme l'a justement dit Mme la rapporteure.

Madame Untermaier, il est inexact de dire que les conciliateurs sont les parents pauvres de la justice. Ils bénéficient d'une indemnité forfaitaire, dite de menues dépenses administratives, complétée, sur présentation de justificatifs, par un remboursement de leurs frais kilométriques.

**M. Ugo Bernalicis.** Combien ? Dites combien !

**M. Philippe Gosselin.** Combien ?

**M. Jean Terlier.** Cela est parfaitement prévu statutairement.

**M. Ugo Bernalicis.** 800 euros par an ! C'est une plaisanterie ! (*L'amendement n° 425 n'est pas adopté.*)

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

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n° 821.

**Mme Cécile Untermaier.** Cet amendement, déposé par Mme Rabault, vise à compléter le premier alinéa de l'article par les mots : « , en distinguant bien le nombre de postes créés du nombre de postes réellement pourvus ». En effet, le ministère de la justice fait partie de ceux présentant un grand différentiel entre les plafonds d'emplois et les postes réellement pourvus.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia**, *rapporteuse*. Avis défavorable. Tout d'abord, la rédaction de cet amendement me paraît particulière. Ensuite, il est satisfait puisque le rapport annuel comportera l'ensemble des éléments que vous demandez, notamment en matière budgétaire, ce qui permettra d'apprécier l'exécution de la loi.

**M. le président**. Quel est l'avis du Gouvernement ?

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

**M. le président**. La parole est à Mme Cécile Untermaier.

**Mme Cécile Untermaier**. Je retire l'amendement.

*(L'amendement n° 821 est retiré.)*

**M. le président**. La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n° 127.

**M. Dino Cinieri**. Chaque semaine, les médias se font l'écho de crimes ou de délits commis par des personnes en situation de récidive ou de réitération. Il est donc urgent de dresser un état des lieux précis de ces situations, qui sont insupportables pour nos concitoyens, en particulier pour les victimes et leurs familles. Aussi, cet amendement vise à avancer au 31 décembre 2019 au plus tard la remise du rapport visé.

**M. le président**. Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia**, *rapporteuse*. Défavorable.

**M. le président**. Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nicole Belloubet**, *garde des sceaux*. Même avis, le délai est trop court.

*(L'amendement n° 127 n'est pas adopté.)*

**M. le président**. La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n° 713.

**Mme Danièle Obono**. Cet amendement s'inspire d'un programme pénitentiaire espagnol, les modules « Respecto ». En France, dans le cadre du plan national de prévention des violences de 2014 et du protocole relatif à l'évolution du métier de surveillant de 2013, des établissements pénitentiaires se sont inspirés de ce dispositif espagnol pour expérimenter des modules dits « de confiance ».

Aujourd'hui, dix-huit prisons en ont ouvert et vingt établissements supplémentaires projettent de le faire entre 2018 et 2020. Nous partageons les visées de ce dispositif, dont les bénéfices semblent nombreux. En effet, le contrôleur général des lieux de privation de liberté considérait, dans un avis de 2017, que ce dispositif était intéressant « en ce qu'il promeut l'autonomie des personnes et allège les contraintes sécuritaires ».

Cependant, cette expérience est également critiquée : le règlement est drastique, le trop faible nombre de places conduit à altérer le consentement des personnes détenues et le système repose sur une détention à deux vitesses.

C'est pourquoi, par cet amendement, nous proposons que le Gouvernement rende un rapport évaluant les modules de confiance expérimentés depuis 2015, en précisant notamment les effets sur l'évolution des violences en détention, la responsabilisation des détenus dans la préparation de leur réinsertion et les métiers pénitentiaires. Pour un système

qui a vocation à s'étendre, il faut disposer d'une évaluation la plus précise possible, que nous proposons d'insérer dans le rapport prévu au premier alinéa de l'article.

**M. le président**. Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia**, *rapporteuse*. Mon avis est défavorable, car l'amendement de notre collègue Naïma Moutchou, que nous avons adopté en première lecture, précise suffisamment le dispositif. La seconde phrase de l'alinéa 3 de cet article dispose : « Les possibilités de l'extension de ces modules sont également analysées ». La rédaction est suffisante, car nous ne pouvons pas envisager, à ce stade, une généralisation de ces modules de confiance.

**M. le président**. Quel est l'avis du Gouvernement ?

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

**M. le président**. La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis**. Je m'efforcerai d'être le plus clair possible. Cet amendement prévoit la rédaction d'un rapport et non la généralisation du module « Respecto », qui n'est en effet pas possible dans l'immédiat. Ce rapport fournirait une analyse utile pour envisager que ce dispositif soit la norme de gestion de la détention. Si l'on pense qu'il donne des résultats, comme la diminution de la violence en prison ou l'amélioration de l'implication des détenus dans la vie collective, on peut vouloir qu'un rapport présente les moyens de le généraliser. Cela ne paraît pas trop « déconnaissant » !

Je veux bien que l'on dise que la rédaction actuelle permet déjà de procéder à des évaluations, mais, en réalité, le rapport prévu par le texte ne traitera pas de ce sujet et n'envisagera pas que ce module devienne la norme de la détention, ce qui est pourtant le cas en Espagne, avec des résultats bien meilleurs que les nôtres. Soit nous sommes ambitieux et nous étudions les moyens de déployer ce module, notamment ses implications sur les bâtiments et le recrutement, soit nous faisons comme vous : de la « com » !

*(L'amendement n° 713 n'est pas adopté.)*

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

## Article 2

**M. le président**. La parole est à M. Jean Lassalle, inscrit sur l'article 2.

**M. Jean Lassalle**. Je vous remercie infiniment, monsieur le président ; je vous trouve excellent, comme je vous l'ai déjà dit,...

**M. le président**. Merci de le reconnaître ! *(Rires.)*

**M. Jean Lassalle**...car vous présidez avec doigté et prenez du plaisir à le faire. De la même manière, Mme la ministre de la justice prend du plaisir à être ici ce soir, parce qu'elle n'entend pas dire trop de méchantes choses. En outre, elle est contente d'avoir sauvé la cour d'appel de Pau, où je me suis trouvé très bien lundi dernier – j'y serais resté toute la journée si les portes n'avaient pas fermé.

J'entends de plus en plus de commentaires sur les placements d'office de jeunes enfants. Les parents, qui, en général, ne s'entendent pas du tout, sont étonnés qu'on leur enlève

leur enfant. Je ne sais pas s'il y a quelque chose à faire dans ce domaine, mais, partout où je vais en France – vous savez que je me déplace beaucoup –, on me parle de ce sujet.

Je profite de la minute qui me reste pour aborder les tutelles. J'ai déjà parlé des tutelles des seniors, mais celles des juniors posent également quelques problèmes. J'ai rencontré ceux qui s'occupent de la question : ils craignent que le Gouvernement propose que la mission de vérification et d'approbation des comptes, dévolue aux directeurs des services de greffe judiciaires, soit exercée par le subrogé du tuteur. Tous demandent que le juge reste maître de la situation, même et surtout s'il se fait accompagner par des professionnels qualifiés.

La même crainte s'exprime au sujet de l'article 17 : là encore, nous souhaitons que le juge reste au poste de commandement. D'une manière générale, l'autorité du juge ne peut pas se remplacer.

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je vous remercie de m'avoir supporté. *(Sourires.)*

**M. le président.** Sur les amendements identiques n<sup>os</sup> 345, 654 et 714, qui tendent à la suppression de l'article, je suis saisi 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. Antoine Savignat, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 345.

**M. Antoine Savignat.** Cet amendement vise effectivement à supprimer l'article 2. Aujourd'hui, lorsque l'on saisit un tribunal, on ignore la date à laquelle la décision de justice sera rendue, mais on est sûr qu'il y en aura une. Demain, si cet article 2 était voté, non seulement la date resterait inconnue, mais l'on n'aurait plus la certitude d'obtenir une décision.

Votre texte, madame la ministre, prévoit que le juge puisse ordonner une médiation à tout moment de la procédure – je dis bien « ordonner » : j'ai visualisé, il y a quelques jours, une vidéo dans laquelle Mme la rapporteure tente d'édulcorer la portée du projet de loi en affirmant qu'il s'agit de proposer le recours à la médiation, non de l'imposer.

Fort heureusement, on n'imposera pas la solution de la médiation aux parties ! En revanche, la médiation elle-même, à tout moment de la procédure, sera ordonnée par le magistrat qui en aura fait le choix, ce qui constituera un nouvel obstacle au rendu d'une décision de justice.

Je maintiens que la mise en place de modes alternatifs de règlement des différends doit être développée, et que le titre de la section 1 du chapitre I<sup>er</sup> du titre II – « Développer la culture du règlement alternatif des différends » – traduit une intention louable. Pour autant, on ne développe pas la culture à coups de bâtons. On n'impose pas aux parties le choix de la médiation. C'est impossible.

Madame la rapporteure, vous connaissez comme moi l'adage : « Un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès ».

**M. Jean Lassalle.** Ça oui !

**M. Antoine Savignat.** Toutefois, le procès est bon pour une unique raison : il rend force à la loi. En effet, la décision de justice est rendue au nom du peuple français et les parties obtiennent un jugement qui tranche définitivement le litige en application de la loi. À trop multiplier les médiations, on multipliera les aigreurs, car la médiation est forcément faite de renoncements de part et d'autre en vue de parvenir à un accord, certes imparfait, mais tranchant le problème.

Nous avons bien compris que nous touchons là au nerf de la guerre de la présente réforme de la justice : décourager le justiciable et l'inciter à ne plus aller devant le tribunal, afin de ne pas devoir engager des moyens supplémentaires. Il n'en demeure pas moins que tout cela est contraire aux principes fondamentaux qui régissent notre justice. De la suppression de l'article 2 dépend donc l'équilibre de nos institutions. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LR.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-France Lorho, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 654.

**Mme Marie-France Lorho.** Si favoriser les modes alternatifs de règlement des différends est indéniablement nécessaire, les systématiser risque de dénaturer la justice. L'extension du domaine de la conciliation préalable obligatoire dénie à l'avocat sa place dans le processus judiciaire, alors même qu'il est formé aux modes alternatifs de règlement des différends, et complexifie encore davantage la procédure judiciaire.

Par ailleurs, compte tenu de la diversité des modes alternatifs de règlement des différends, il pourrait en résulter une justice à deux vitesses. Si la conciliation est gratuite, tel n'est pas le cas de la médiation ni des procédures participatives.

En outre, le juge peut user de son pouvoir discrétionnaire afin d'enjoindre aux parties de rencontrer un médiateur. Le propre du pouvoir discrétionnaire est d'être exercé avec discrétion. Le juge ne peut contraindre systématiquement les justiciables à se soumettre à un mode de règlement des litiges qui ne leur conviendrait pas.

**M. le président.** La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 714.

**M. Ugo Bernalicis.** Je souscris aux propos tenus par notre collègue Savignat. J'ajoute que la réforme envisagée peut avoir des effets pervers.

Si vous formez un recours devant le juge alors que, en réalité, vous êtes soumis à une médiation obligatoire, le temps de réponse du juge peut dépasser le délai de recours, si bien que la médiation reste la seule voie possible. Au contraire, si l'on commence par une médiation, celle-ci a un caractère suspensif, ce qui permet de saisir un juge si elle n'aboutit pas. Le dispositif fonctionne dans un sens et pas dans l'autre. Attention aux effets pervers en la matière !

Clairement, madame la ministre, en rendant la médiation obligatoire, vous entendez organiser un marché. Certes, dans bien des cas, la médiation est utile. Toutefois, dans les cas où elle ne l'est pas – si les parties sont réellement en conflit et qu'il n'y a aucune raison de les obliger à se mettre d'accord dès lors que c'est impossible –, la rendre obligatoire ajoute une étape supplémentaire à la procédure – si la médiation est menée à terme – et surtout dissuade les parties de porter leur litige devant le juge. Voilà bien un moyen de diminuer le nombre d'affaires portées à la connaissance des magistrats, faute d'en recruter assez pour satisfaire les besoins de notre société en matière de justice !

Je veux bien que l'on retourne la question dans tous les sens, mais c'est ainsi. S'il existait des modes de règlement des différends gratuits, on pourrait en débattre, à condition qu'ils soient réellement développés. Mais les conciliateurs sont indemnisés et trop peu nombreux, comme vous l'avez vous-même reconnu, à tel point qu'une disposition de l'article 2 suspend l'obligation de recourir à une médiation si aucun conciliateur n'est disponible : c'est dire !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Avis défavorable. Cher collègue Savignat, je vous remercie de me suivre sur les réseaux sociaux. S'agissant de la possibilité d'ordonner ou non une médiation, je l'ai dit dans l'hémicycle et je le répète : on ne peut pas, ni aujourd'hui, ni demain, ni jamais, ordonner un règlement à l'amiable des litiges. On ne peut donc pas obliger les parties à parvenir à une conciliation.

**M. Antoine Savignat.** Heureusement !

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** En revanche, on peut d'ores et déjà demander aux parties de rencontrer un médiateur afin d'être informées sur le processus de médiation. Tel est le cas dans certaines procédures, les procédures prud'homales par exemple, sans aucune obligation.

**M. Antoine Savignat.** Il ne s'agit pas d'une médiation mais d'une conciliation !

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Non ! Je parle ici des procédures d'appel en matière prud'homale et non de l'obligation de conciliation en première instance. On peut rencontrer un médiateur dans le cadre d'une réunion d'information portant sur le déroulement de la médiation. Les parties peuvent alors décider, en toute connaissance de cause, si elles veulent ou non y recourir.

Si les amendements de suppression étaient votés, les dispositifs en vigueur seraient maintenus. Ceux-ci, en matière de règlement amiable des litiges inférieurs à 4 000 euros, sont régis par un texte imparfait, voté en 2016, prévoyant une obligation de règlement par voie de conciliation. Or nous savons fort bien que ce mode de règlement amiable des litiges ne permet pas de traiter tous les contentieux devant les tribunaux d'instance. La loi dite « J21 » prévoit l'irrecevabilité du contentieux si la procédure devant le tribunal d'instance n'est pas précédée d'une tentative de conciliation.

Le présent texte améliore le dispositif en élargissant le champ des modes de règlement amiable des litiges tels que la médiation et la procédure participative, tout en prévoyant certaines exceptions, notamment en l'absence de conciliateur disponible. Les amendements supprimeraient donc une amélioration nécessaire et considérable d'un texte voté lors de la précédente législature.

Enfin, pour répondre à votre question, monsieur Bernalicis, un décret en Conseil d'État sera pris en vue de préciser les conditions d'application de l'article 2. Il ne s'agit ni de suspendre la justice de première instance, ni de l'éteindre, ni de provoquer une prescription par l'application de ses dispositions.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

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

**M. le président.** La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** D'après le titre de la section 1 du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du texte, il s'agit de « développer la culture du règlement alternatif des différends ». En l'occurrence, on ne développe pas, on impose ! Vous imposez non pas une culture, madame la ministre, mais un mode de règlement des différends, sans lequel on ne peut se présenter devant le juge. Telle est la réalité de ce que vous proposez. Assumez-le ! Allez au bout de votre logique !

Madame la rapporteure, si vous estimez que les dispositions relatives aux litiges inférieurs à 4 000 euros en vigueur sont trop contraignantes en raison d'un nombre insuffisant de conciliateurs, supprimez-les ! Ou bien augmentez le nombre de conciliateurs ! Ou bien créez un service public de la conciliation ! Débrouillez-vous, mais formulez une véritable proposition progressiste au lieu d'affirmer que supprimer l'article 2 mènera au chaos !

Au demeurant, je n'ai pas l'impression que le chaos règne dans notre pays, s'agissant de la justice de première instance. Demain, en revanche, avec vos dispositions, vous inviterez les gens à emprunter des voies de résolution payante. Telle est la réalité ! Les justiciables iront sur internet, sur une plateforme plus ou moins certifiée – on ne le sait pas – où on leur dira : « Donnez-nous 50 ou 60 euros et nous vous dirons si votre démarche a des chances d'aboutir, ce qui sera plus rapide qu'un passage devant le juge ».

Voilà la réalité ! Tel est le modèle que vous défendez. Assumez-le jusqu'au bout ! Nous avons une opposition très claire sur ce sujet : oui, vous voulez éloigner le justiciable du juge et de la justice.

**M. le président.** La parole est à M. Antoine Savignat.

**M. Antoine Savignat.** Madame la rapporteure, les réseaux sociaux ne sont pas un gage de sérieux ni de crédibilité. Ce n'est donc pas la raison pour laquelle j'ai cité les propos que vous y avez tenus.

Quant à votre réponse, honnêtement, à ce moment du débat, elle ne me laisse qu'une envie : pleurer. (« Oh ! » sur plusieurs bancs du groupe LaREM.) C'est consternant ! Mme la ministre a placé la barre très haut, tout à l'heure, en parlant d'incurie à mon propos.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Pas à votre propos !

**M. Antoine Savignat.** Si je devais franchir un cap – je ne l'ose pas –, mes propos relèveraient de l'outrage.

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** N'osez pas, en effet !

**M. Antoine Savignat.** Dans les cours d'appel des chambres sociales, on peut recourir à un conciliateur et non à un médiateur. La conciliation n'est pas la médiation.

La conciliation, comme l'a opportunément rappelé notre collègue Gosselin tout à l'heure, est un dispositif mis gratuitement à disposition des justiciables afin de tenter de parvenir à une résolution du litige. Tel n'est pas le cas de la médiation. Vous voulez réformer la justice mais vous n'avez aucune idée de ce dont vous parlez !

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** Absolument aucune, en effet !

**M. Antoine Savignat.** Vous venez en effet de me soutenir avec aplomb qu'il existe des médiateurs dans les cours d'appel des chambres sociales. Or il n'y en pas ! Il y a des conciliateurs.

**M. Vincent Rolland.** Bien sûr!

**M. Antoine Savignat.** Vous êtes consternante dans vos explications. Par ailleurs, j'avais bien compris que vous n'imposez pas la résolution amiable des litiges, mais il faut toucher du bois compte tenu de ce que vous êtes capable de proposer! Imposer aux parties de tomber d'accord aurait été un cap supplémentaire! (*M. Dino Ciniéri, Mme Emmanuelle Ménard et M. Ugo Bernalicis applaudissent.*)

**Mme Laetitia Avia, rapporteure.** C'est ridicule!

**M. le président.** La parole est à M. Jean Terlier.

**M. Jean Terlier.** Je tâcherai de raisonner M. Savignat, même si l'heure est tardive et si chacun s'échauffe un peu. Mon cher collègue – et confrère –, vous savez très bien, s'agissant des modes alternatifs de règlement des litiges, même une fois le jugement rend en cour d'appel, que le premier président de la cour d'appel ou le magistrat en charge de la structure peut tout à fait désigner un médiateur. C'est tout à fait possible et cela fonctionne. Vous savez très bien que cela donne des résultats.

J'aimerais vous convaincre par un argument que j'ai répété plusieurs fois. Le risque, selon vous, est que le juge constate que les parties sont proches d'un accord et ordonne une médiation en pure perte. En réalité, ce risque n'existe pas, car le juge n'a absolument aucun intérêt à ordonner une médiation qui augmenterait encore la durée de la procédure.

Vous savez que les juges sont très attachés – veuillez excuser cette expression disgracieuse – à la gestion de leur stock. Ils sont soucieux de la durée de la procédure. Par conséquent, ils savent que l'échec de la médiation qu'ils pourraient ordonner lui fera perdre deux ou trois mois, le temps que les parties rencontrent le médiateur.

Si le juge sait très bien que la médiation n'a aucune chance d'aboutir, il ne la proposera pas, car le dossier lui reviendrait et il serait obligé de statuer. Faites donc un peu confiance aux magistrats! Ils sont là pour apprécier, compte tenu d'une situation et de leur dialogue avec les parties, si oui ou non ils sont en mesure de proposer une médiation, au moins sous la forme d'un premier rendez-vous, si les parties y sont aptes. Il n'y a aucune perte en matière d'accès au juge.

**M. Antoine Savignat.** Si!

**M. Jean Terlier.** Je répète que le juge reprendra le dossier si la tentative de médiation échoue. N'ayez aucune crainte! Le dispositif est tout à fait pertinent. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

**M. Ugo Bernalicis.** C'est aussi un mode de gestion du stock!

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques n<sup>os</sup> 345, 654 et 714.

(*Il est procédé au scrutin.*)

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	46
Nombre de suffrages exprimés .....	46
Majorité absolue .....	24
Pour l'adoption .....	12
contre .....	34

(*Les amendements identiques n<sup>os</sup> 345, 654 et 714 ne sont pas adoptés.*)

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements, n<sup>os</sup> 243, 691 et 692, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. David Habib, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 243.

**M. David Habib.** Défendu.

**M. le président.** La parole est à M. Vincent Rolland, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 691.

**M. Vincent Rolland.** La rédaction trop simplifiée de l'article 21 de la loi du 8 février 1995 est source de confusion. Le langage commun ne fait plus de la médiation un terme générique, mais un processus distinct des autres modes alternatifs de résolution des différends.

Ceux-ci s'avèrent être une véritable modalité de la procédure contentieuse, utilisant et encombrant la voie judiciaire. Il s'agit donc de légiférer au profit des modes alternatifs de règlement des différends, afin qu'ils soient de plus en plus choisis par les justiciables.

**M. le président.** Monsieur Rolland, vous gardez la parole pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 692.

**M. Vincent Rolland.** La définition donnée par cet amendement permet de lever la confusion créée par la dernière version de l'article 21 de la loi du 8 février 1995, pour ensuite montrer que si la conciliation et la médiation concourent aux mêmes objectifs, les valeurs qui les fondent sont différentes.

(*Les amendements n<sup>os</sup> 243, 691 et 692, repoussés par la commission et le Gouvernement, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.*)

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

## ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président.** Prochaine séance, cet après-midi, à quinze heures :

Questions au Gouvernement ;



Discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, du projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne;

Suite de la discussion, en nouvelle lecture, 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 mercredi 16 janvier 2019, à une heure.)*

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

SERGE EZDRA