



N° 2306

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 2272)
de finances pour 2020

TOME V

JUSTICE

JUSTICE ET ACCÈS AU DROIT

PAR M. DIMITRI HOUBRON

Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2019 pour le présent projet de loi de finances. À cette date, **80 % des réponses** attendues étaient parvenues à votre rapporteur pour avis.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2020 DE LA JUSTICE ET DE L'ACCÈS AU DROIT	7
I. LES MOYENS EN FAVEUR DE LA JUSTICE	8
A. LA JUSTICE JUDICIAIRE	8
1. Des moyens destinés à améliorer le fonctionnement des juridictions	8
2. L'évolution des effectifs	10
B. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE.....	10
1. La poursuite de l'augmentation des crédits pour accompagner la mise en œuvre du plan de transformation numérique	10
2. L'évolution des effectifs	12
C. LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE.....	13
II. LES MOYENS POUR L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE	13
A. L'AIDE JURIDICTIONNELLE.....	14
B. L'ACCÈS AU DROIT ET LE RÉSEAU JUDICIAIRE DE PROXIMITÉ	15
C. L'AIDE AUX VICTIMES	16
D. LA MÉDIATION FAMILIALE ET LES ESPACES DE RENCONTRE	16
SECONDE PARTIE : LA MÉDIATION FAMILIALE	17
I. LA MÉDIATION FAMILIALE, UN OUTIL EFFICACE DONT LES POTENTIALITÉS DOIVENT ENCORE ÊTRE DÉVELOPPÉES	19
A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA MÉDIATION FAMILIALE	19
1. La médiation conventionnelle.....	19
2. La médiation judiciaire	20
a. Le cadre juridique défini dans les années 2000.....	20
b. L'expérimentation de tentative de médiation familiale préalable obligatoire.....	23
c. La médiation post-sentencielle	26

B. UN RECOURS CROISSANT À LA MÉDIATION FAMILIALE JUSTIFIÉ PAR SES NOMBREUX BÉNÉFICES	26
1. La médiation familiale connaît une forte progression	26
2. L'intérêt de la médiation en matière familiale est multiple	27
C. DES PISTES DE RÉFLEXION POUR ENCOURAGER LA MÉDIATION FAMILIALE	28
1. L'extension du champ de l'obligation de médiation préalable	28
2. L'amélioration de l'information sur la médiation familiale	29
a. Au sein des juridictions	29
b. Au sein des lieux d'accès au droit	30
c. Au niveau national	31
II. UN COÛT CROISSANT QUI APPELLE À UNE DIVERSIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT DE LA MÉDIATION FAMILIALE	31
A. LA FORTE PROGRESSION DU COÛT DE LA MÉDIATION FAMILIALE	31
B. UN FINANCEMENT DE LA MÉDIATION FAMILIALE APPELÉ À SE DIVERSIFIER	32
1. Un financement majoritairement assuré par la CNAF	32
2. Les règles de prise en charge par la CNAF	33
3. La prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle	34
4. Des pistes pour diversifier et moderniser le financement de la médiation familiale	34
III. UNE MÉDIATION FAMILIALE QUI DOIT ÊTRE ENCOURAGÉE PAR LA STRUCTURATION DE LA PROFESSION ET LA MOBILISATION DES JUGES ET DES AVOCATS EN SA FAVEUR	35
A. MIEUX ENCADRER LA PROFESSION DE MÉDIATEUR FAMILIAL	35
1. Médiateur familial : une profession qui gagnerait à être davantage encadrée	35
2. Prévoir un statut pour les médiateurs familiaux	36
3. Enrichir la formation des médiateurs familiaux	38
B. PROMOUVOIR LA MÉDIATION FAMILIALE AUPRÈS DES MAGISTRATS	39
C. VAINCRE LES RÉTICENCES EXPRIMÉES PAR CERTAINS AVOCATS ...	40
D. DÉVELOPPER UNE LOGIQUE DE PARTENARIAT ENTRE LES ACTEURS DE LA JUSTICE FAMILIALE	42
EXAMEN EN COMMISSION	45
LISTE DES PROPOSITIONS	85
PERSONNES ENTENDUES	87

MESDAMES, MESSIEURS,

2020 sera la première année pleine de mise en œuvre de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Le budget prévu pour la justice en 2020 tire donc les premières conséquences en termes de moyens humains et budgétaires de la réforme d'ampleur du système judiciaire prévue par la loi de programmation, que ce soit en matière de simplification des procédures civile et pénale, de renforcement de l'efficacité et du sens de la peine ou, encore, d'amélioration de l'efficacité de l'organisation judiciaire.

Il prévoit de porter les moyens en faveur de la justice de 9,1 milliards d'euros en 2019 à 9,4 milliards d'euros en 2020, soit une progression de plus de 3,5 % en crédits de paiement. Après une augmentation de 4,5 % en 2019, cette progression conforte la volonté du Gouvernement d'une mise à niveau des moyens de la justice, avec une attention particulière accordée à l'administration pénitentiaire. Les autorisations d'engagement devraient s'établir quant à elles à 9,1 milliards d'euros.

Le présent avis porte sur la justice et l'accès au droit, c'est-à-dire sur les crédits des programmes « Justice judiciaire », « Conduite et pilotage de la justice », « Conseil supérieur de la magistrature » et « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice » ⁽¹⁾.

En 2020, les moyens prévus pour la justice et l'accès au droit devraient progresser, à périmètre courant, de près de 2,4 % en crédits de paiement, pour atteindre 4 536 millions d'euros. À périmètre constant, ils devraient augmenter de 0,3 % ⁽²⁾. Les autorisations d'engagement devraient diminuer de 4,6 % ⁽³⁾ pour s'établir à 4587 millions d'euros.

(1) *Les crédits des autres programmes de la mission « Justice », « Administration pénitentiaire » et « Protection judiciaire de la jeunesse » font l'objet d'un avis distinct de votre commission des Lois, dont le rapporteur pour avis est M. Bruno Questel.*

(2) *Compte tenu notamment de la budgétisation des ressources jusqu'alors affectées au Conseil national des barreaux pour financer l'aide juridique (fractions de la taxe spéciale sur les produits d'assurance et du produit de plusieurs amendes pénales) pour un montant de 83 millions d'euros.*

(3) *Cette baisse est de 6,5 % à périmètre constant.*

Un effort important est réalisé en faveur des créations d'emplois qui devraient s'élever à 450, se répartissant entre 384 nouveaux emplois dans les juridictions, afin de permettre la réforme de la justice des mineurs, d'accroître la lutte contre la délinquance financière et de renforcer les équipes autour des magistrats, et 66 nouveaux emplois au secrétariat général du ministère pour accompagner la montée en puissance du plan de transformation numérique.

Après avoir étudié, en 2018, la question de l'aide juridictionnelle, votre rapporteur pour avis a choisi de s'intéresser, cette année, à la médiation familiale.

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2020 DE LA JUSTICE ET DE L'ACCÈS AU DROIT

Les moyens consacrés à la justice et à l'accès au droit devraient s'élever en 2020 à **4 536 millions d'euros** en crédits de paiement et à **4 587 millions d'euros** en autorisations d'engagement.

Le détail des évolutions de crédits par programme et à périmètre courant est retracé dans les tableaux suivants.

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2019	PLF 2020	Variation 2020/2019
Justice judiciaire	3 489,0	3 500,2	+ 0,3 %
Conduite et pilotage de la politique de la justice	470,4	500,5	+ 6,4 %
Conseil supérieur de la magistrature	4,8	4,9	+ 2,1 %
Accès au droit et à la justice	466,8	530,5	+ 13,7 %

L'ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2019	PLF 2020	Variation 2020/2019
Justice judiciaire	3 887,1	3 610,0	- 7,1 %
Conduite et pilotage de la politique de la justice	451,1	440,0	- 2,5 %
Conseil supérieur de la magistrature	4,9	6,0	+ 22,6 %
Accès au droit et à la justice	466,8	530,5	+ 13,7 %

450 emplois supplémentaires sont prévus dans les services judiciaires en 2020 :

– **384 emplois dans les juridictions**, se répartissant en **100 emplois de magistrats** et **284 emplois de fonctionnaires**. Ils ont vocation à mettre en œuvre la réforme de la justice des mineurs, accroître la lutte contre la délinquance financière et renforcer les équipes autour des magistrats tout en résorbant les vacances d'emplois de magistrats ;

– **66 emplois au secrétariat général**, essentiellement pour accompagner la montée en charge du plan de transformation numérique du ministère.

I. LES MOYENS EN FAVEUR DE LA JUSTICE

En 2020, les moyens destinés au fonctionnement de la justice, qui sont inscrits au sein des programmes « Justice judiciaire », « Conduite et pilotage de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature », **devraient progresser d'un peu plus de 1 % pour atteindre 4 006 millions d'euros en crédits de paiement et diminuer de 6,6 % pour s'établir à 4 056 millions d'euros en autorisations d'engagement.**

Cette évolution traduit la **priorité accordée aux moyens des juridictions**, avec la création de 384 emplois, la consolidation de leur dotation de fonctionnement, la mise en œuvre d'une nouvelle programmation immobilière dans le cadre de la nouvelle organisation judiciaire, enfin, la montée en puissance du plan de transformation numérique.

A. LA JUSTICE JUDICIAIRE

Le programme « Justice judiciaire » regroupe les crédits nécessaires au fonctionnement de la justice civile, pénale, commerciale et sociale. Il concerne les magistrats et les agents des services judiciaires (fonctionnaires et contractuels), ainsi que les juges non professionnels bénévoles ou rémunérés à la vacation (juges consulaires, conseillers prud'hommes, magistrats exerçant à titre temporaire, assesseurs des tribunaux pour enfants, etc.), assistants et agents de justice, déployés dans les juridictions judiciaires.

Ces dernières comprendront, au 1^{er} janvier 2020, la Cour de cassation, 36 cours d'appel, le tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon et les juridictions du premier degré, dont 168 tribunaux judiciaires, issus de la fusion entre les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance et auxquels seront rattachés 125 chambres de proximité, conformément à la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme de la justice, 134 tribunaux de commerce, 210 conseils de prud'hommes et 6 tribunaux du travail.

Une expérimentation sera également lancée dans les cours d'appel de deux régions visant à conférer aux chefs de cour des pouvoirs d'animation et de coordination dans certains domaines sur toute la région et à spécialiser certains contentieux civils sur une des cours d'appel de la région.

1. Des moyens destinés à améliorer le fonctionnement des juridictions

Les moyens du programme « Justice judiciaire » seraient consolidés à hauteur de 3,5 milliards d'euros en crédits de paiement et s'établiraient à 3,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement.

Au sein de cette enveloppe, les crédits de rémunération devraient augmenter de 1,4 % pour atteindre 1 682 millions d'euros, permettant ainsi la

création de 384 emplois et le financement de mesures catégorielles à hauteur de 4,4 millions d'euros.

Hors masse salariale, les crédits devraient s'élever à 1 115 millions d'euros en paiements et à 1 224 millions d'euros en engagements.

Les moyens de fonctionnement des juridictions devraient s'établir à 375 millions d'euros en paiements et en engagements, soit une baisse de 2,8 % par rapport à 2019, afin de tenir compte des capacités de consommation des crédits constatées sur les deux dernières années ainsi que de la mise en œuvre d'un programme de maintenance immobilière qui devrait permettre aux juridictions de mener des travaux d'entretien des bâtiments nécessaires au bon fonctionnement de leurs services jusqu'en 2022.

Les crédits consacrés aux frais de justice diminueraient à 491 millions d'euros sous le double effet des économies permises par la plateforme nationale des interceptions judiciaires et d'une budgétisation élevée en 2019 qui a permis une résorption partielle de la dette accumulée au fil des années sur ce poste de dépenses.

Les crédits d'investissement destinés aux juridictions devraient être consolidés à hauteur de 215 millions d'euros en paiements et diminuer à 324 millions d'euros en engagements. Hors partenariats public-privé des palais de justice de Caen et de Paris, pour lesquels 53 millions d'euros en paiements et 35 millions d'euros en engagements sont prévus, les paiements continuent de progresser (+ 1,9 %), pour atteindre 161 millions d'euros.

Il s'agit ainsi tout d'abord de poursuivre les travaux de mise en sécurité et d'accessibilité des palais de justice ainsi que ceux prévus dans le cadre du plan de transformation numérique du ministère mais également de lancer les opérations inscrites dans la nouvelle programmation judiciaire destinée à accompagner l'évolution de l'organisation des juridictions (fusion TGI/TI, spécialisation des contentieux, création de pôles, etc.), à tenir compte de l'augmentation des effectifs et à améliorer les conditions de travail des magistrats et fonctionnaires ainsi que l'accueil du public, dans le cadre de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Seront ainsi réalisées la reconstruction du TGI d'Aix-en-Provence (site Carnot), la construction des nouveaux palais de justice de Lille, de Lisieux, de Mont-de-Marsan, de Perpignan et la restructuration du palais de justice de l'île de la Cité à Paris tandis que des études préalables seront lancées dans la perspective du passage en phase opérationnelle des opérations prévues dans la nouvelle programmation judiciaire inscrite dans le cadre de la loi de programmation 2018-2022.

Il s'agit notamment du regroupement des services en location à Aix-en-Provence, de l'optimisation des implantations immobilières des juridictions de Lons-le-Saunier, de la réhabilitation du palais Verdun et du tribunal de grande

instance de Fort-de-France, de la restructuration du palais de justice historique de Pointe-à-Pitre, de la restructuration et de l'extension des palais de justice de Basse-Terre, Meaux et Toulon, de la construction de la cité judiciaire de Cayenne et de Nancy, du tribunal de grande instance de Saint-Laurent du Maroni, du palais de justice de Cusset et d'un nouveau bâtiment judiciaire à Papeete.

2. L'évolution des effectifs

Le plafond d'emplois est fixé, en 2020, à 33 965 ETPT, soit une augmentation de 423 ETPT par rapport au plafond d'emploi autorisé pour 2019.

384 créations d'emplois sont prévues **dans les juridictions**, dont **100 emplois de magistrats et 284 emplois de fonctionnaires de greffe et de juristes assistants**.

La création de 100 emplois de magistrats devrait accompagner la mise en œuvre de la réforme de l'ordonnance de 1945 et participer au renforcement de la lutte contre la criminalité et la délinquance financière avec la création de postes dans les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) et au parquet national financier ainsi que de postes de procureurs délégués au parquet européen.

La création de 284 emplois de fonctionnaires devrait également permettre la mise en œuvre de la réforme de la justice des mineurs (100 emplois seraient créés à cet effet) et renforcer l'équipe autour du magistrat dans le cadre de la réorganisation des parquets destinée à accroître l'attractivité du ministère public.

À ces 384 nouveaux emplois s'ajouteront **132 emplois** transférés dans le cadre de la constitution des pôles sociaux prévue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

B. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE

Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » a une double finalité : d'une part, il vient en appui des directions du ministère pour des compétences d'intérêt commun comme l'action sociale ou la transformation numérique et, d'autre part, il regroupe les moyens des services centraux de la Chancellerie et des opérateurs relevant du ministère (notamment l'Agence publique pour l'immobilier de la justice et l'Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires).

1. La poursuite de l'augmentation des crédits pour accompagner la mise en œuvre du plan de transformation numérique

Ce programme serait doté de **500 millions d'euros en crédits de paiement** et de **440 millions d'euros en autorisations d'engagement**.

Si les crédits destinés à la masse salariale devraient progresser de 3 % pour atteindre 182 millions d’euros et ainsi permettre la création de 66 emplois, les crédits de paiement hors masse salariale devraient augmenter de plus de 8 % pour s’élever à 318 millions d’euros.

Ces moyens supplémentaires ont pour objectif d’accompagner la montée en puissance du plan de transformation numérique du ministère, l’adaptation immobilière des sites centraux du ministère et le développement de l’action sociale et de celle en faveur de la santé et de la sécurité au travail.

► Les crédits prévus dans le domaine **informatique** progressent de 6,7 % par rapport à 2019 pour atteindre **206 millions d’euros en paiements**, dont 29,4 millions sont destinés à la plateforme nationale d’interceptions judiciaires (PNIJ) et 176,6 millions au plan de transformation numérique.

LE PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE

Lancé en 2017, ce plan a pour objectif de construire le service public numérique de la justice. Il repose sur trois priorités :

– **la modernisation des infrastructures** (accroissement des capacités de traitement des serveurs nationaux, développement des outils de communication mobiles sécurisés, renforcement de la visioconférence, passage progressif à la téléphonie sous IP) ;

– **le développement de plusieurs projets applicatifs** (dématérialisation de la chaîne civile et de la chaîne pénale, refonte de l’application du casier judiciaire, dématérialisation de l’aide juridictionnelle au travers du service d’information de l’aide juridictionnelle – SIAJ –, archivage et signature électronique, développement du portail numérique en détention, déploiement du système d’information du renseignement pénitentiaire) ;

– **l’accompagnement et le soutien** apporté tant aux usagers internes (assistance, soutien de proximité) qu’aux utilisateurs externes, en particulier ceux ne maîtrisant pas les nouvelles technologies.

Après la possibilité donnée aux justiciables d’obtenir des simulations en ligne quant à l’obtention de l’aide juridictionnelle et la dématérialisation des bulletins B3 du casier judiciaire en 2018, plusieurs étapes importantes ont été franchies en 2019 avec :

– en matière civile, la possibilité offerte aux justiciables de consulter en ligne l’avancement des procédures les concernant et la généralisation de la communication électronique avec les avocats depuis le 1^{er} septembre 2019 ;

– en matière pénale, l’expérimentation relative à la transmission dématérialisée de procédures entre services enquêteurs et autorité judiciaire menée par deux sites pilotes.

En 2020, les projets de dématérialisation des chaînes civile et pénale évolueront vers des projets plus vastes de procédure civile numérique, afin de tenir compte des modifications prévues par la loi de programmation 2018-2022 et de

réforme pour la justice et par le décret qui simplifiera la procédure civile, et de procédure pénale numérique.

► Des moyens supplémentaires sont également prévus pour l'**action sociale** à destination des personnels du ministère, qui devrait bénéficier d'une dotation de 46 millions d'euros, en augmentation de plus de 8 % par rapport à 2019. Ces moyens supplémentaires devraient notamment financer l'action en faveur des personnes en situation de handicap, la protection sociale complémentaire, les services médico-sociaux, la restauration collective, le logement social et la petite enfance.

► Les crédits destinés à la **gestion de l'administration centrale**, c'est-à-dire les services d'administration centrale, les neuf délégations interrégionales placées sous l'autorité du secrétaire général ainsi que l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) devraient s'élever à 122,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 150,6 millions d'euros en crédits de paiement.

Le soutien apporté par les neuf délégations interrégionales (DIR-SG) aux juridictions et services territoriaux du ministère ⁽¹⁾ devrait se renforcer à la suite de la conclusion, en 2019, des contrats de service de ces délégations avec les cours d'appel et les directions interrégionales.

Par ailleurs, la politique immobilière du ministère se poursuit avec la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'administration centrale pour 2019-2023 intégrant les délégations interrégionales. En 2020, les opérations porteront sur la mise en œuvre d'une première tranche du schéma directeur de travaux pluriannuels du site historique de la place Vendôme avec la rénovation des façades et les travaux de mise en conformité et de rénovation du bâtiment. En outre, la sécurisation du bâtiment Olympe-de-Gouges sera poursuivie. Enfin, la réhabilitation des locaux de la DIR-SG Île-de-France ainsi que l'aménagement du nouveau site d'archivage de Russy-Bémont seront menés.

2. L'évolution des effectifs

66 emplois devraient être créés pour poursuivre la mise en œuvre du plan de transformation numérique (50 ETP), accompagner la montée en puissance de l'agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires en charge des interceptions judiciaires (7 ETP) et recruter des référents en matière d'hygiène, de sécurité, de conditions de travail et de handicap dans les délégations interrégionales du secrétariat général (9 ETP).

Le plafond d'emplois du programme devrait s'établir à 2 422 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT), en progression de 96 ETPT par rapport à 2019.

(1) Ces délégations sont des services territoriaux d'appui aux juridictions et aux services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse, chargés de la mise en œuvre des politiques du secrétariat général dans leur ressort de compétence.

C. LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

En 2020, le programme consacré au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) serait doté de **6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 4,9 millions d'euros en crédits de paiement**, soit **une hausse** de, respectivement, **23 % et 2 %** par rapport à 2019.

Les dépenses de personnel s'établiraient à 2,8 millions d'euros, en hausse de plus de 2 %. Elles correspondent à la rémunération des 22 membres du CSM (1,41 million d'euros) et à celle des effectifs du secrétariat général du Conseil, qui s'élèvent à 22 équivalents temps plein annuel travaillé (1,38 million d'euros).

Le budget de fonctionnement du Conseil représenterait 3,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,1 millions d'euros en crédits de paiement, réparti selon les six catégories suivantes :

- des dépenses de structure, à hauteur de 2,4 millions d'euros en engagements et de 1,4 million d'euros en paiements. La forte progression des engagements s'explique par la nécessité de couvrir l'engagement juridique relatif au bail de l'immeuble loué par le CSM jusqu'à son terme, prévu le 31 mai 2022, compte tenu des incertitudes entourant le déménagement de ce dernier au sein du Palais de justice, sur l'île de la Cité ;

- des dépenses d'activité de 502 000 euros en engagements et de 492 000 euros en paiements (frais de réception, frais de déplacement, fournitures de bureau, documentation et abonnements, etc.) ;

- des dépenses d'équipement pour un montant de 75 170 euros en engagements et de 84 670 euros en paiements (dépenses de carburant et d'entretien des véhicules du Conseil, achat et location de mobilier, etc.) ;

- des dépenses informatiques de 192 000 euros en engagements et 155 500 euros en paiements ;

- des dépenses de formation à hauteur de 16 000 euros ;

- des dépenses, d'un montant de 18 000 euros, liées à deux subventions versées, l'une au réseau européen des conseils de justice, l'autre au réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire.

II. LES MOYENS POUR L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

En 2020, les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » devraient s'établir à **530,5 millions d'euros** contre 467 millions d'euros en 2019.

Si ces crédits affichent, à périmètre courant, une progression de plus de 13 %, ils enregistrent, à périmètre constant ⁽¹⁾, une diminution de 4 % par rapport à 2019.

A. L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Support de la politique d'accès au droit, l'aide juridictionnelle s'adresse aux personnes dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice. Elle consiste en la prise en charge par l'État des frais relatifs à un procès (rétribution d'avocat, d'huissier de justice, frais d'expertise, etc.) ou à une transaction.

Le projet de loi de finances initiale pour 2020 prévoit une dotation de **484,3 millions d'euros** pour l'**aide juridictionnelle**, qui inclue désormais les ressources extrabudgétaires qui étaient affectées au Conseil national des barreaux et dont le montant s'élevait à 83 millions d'euros. Compte tenu d'une ressource exceptionnelle de 9 millions d'euros, correspondant à un reliquat de contribution pour l'aide juridique, les moyens mobilisés en 2020 devraient s'établir à **493,3 millions d'euros**, en baisse de 13,7 millions d'euros, soit - 3,2 %.

Cette enveloppe se répartit entre :

– 401 millions d'euros au titre de l'aide juridictionnelle au sens strict et de l'aide à la médiation, qui servent à rétribuer les avocats et les autres auxiliaires de justice (huissiers, médiateurs, etc.) ;

– 80 millions d'euros d'aides versées aux avocats qui interviennent au cours des gardes à vue, auditions libres et retenues, au cours des déferrements devant le procureur de la République ou en matière de médiation et de composition pénales ou encore en matière d'assistance aux détenus ;

– 12 millions d'euros dans le cadre de la contractualisation locale avec les barreaux.

Il s'agit ainsi de tenir compte des mesures de revalorisation de l'aide juridictionnelle (comme l'augmentation des rétributions versées aux avocats ou le relèvement du plafond d'admission à l'aide) intervenues depuis 2016 et des premiers effets de la réforme de la procédure civile (en particulier l'extension des cas dans lesquels la représentation par avocat est obligatoire pour laquelle 4,5 millions d'euros supplémentaires sont prévus) mais également de la révision à la baisse des prévisions de dépenses fondée sur l'exécution des crédits en 2019.

L'aide juridictionnelle devrait en outre être profondément réformée en 2020, sur le fondement du rapport sur l'aide juridictionnelle remis, en mars 2018, au Premier ministre, par l'inspection générale des finances et l'inspection générale

(1) *Compte tenu de la budgétisation des ressources jusqu'alors affectées au Conseil national des barreaux pour financer l'aide juridique (fractions de la taxe spéciale sur les produits d'assurance et du produit de plusieurs amendes pénales) pour un montant de 83 millions d'euros.*

de la justice ainsi que des propositions formulées par votre rapporteur pour avis en 2018⁽¹⁾ et par la mission d'information sur l'aide juridictionnelle en 2019⁽²⁾. Les axes privilégiés sont :

– l'élaboration, d'ici à la fin de l'année 2020, d'un nouveau système d'information de l'aide juridictionnelle permettant une saisine en ligne des demandes, l'accès au revenu fiscal de référence et une connexion avec les sociétés d'assurances qui proposent une assurance de protection juridique dans le cadre de la mise en œuvre du principe de subsidiarité ;

– la mise en place de nouveaux critères d'éligibilité sur le fondement du revenu fiscal de référence et une meilleure prise en compte du patrimoine ;

– la réorganisation des bureaux d'aide juridictionnelle au sein des cours d'appel ;

– l'encouragement des avocats à poursuivre la partie condamnée aux dépens et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle aux fins de recouvrement des émoluments auxquels ils peuvent prétendre ;

– la simplification et la diffusion de la contractualisation entre les barreaux et les juridictions, sur le fondement d'un nouvel instrument conventionnel unique et la définition de critères de lisibles et homogènes. Des moyens supplémentaires sont prévus à hauteur d'un million d'euros pour mener une expérimentation relative à des structures dédiées à la défense des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle au sein desquelles des avocats interviendraient à temps partiel.

B. L'ACCÈS AU DROIT ET LE RÉSEAU JUDICIAIRE DE PROXIMITÉ

En 2020, **8,6 millions d'euros** devraient bénéficier à la politique d'accès au droit, qui a pour objet de permettre à tout citoyen, en particulier ceux qui rencontrent le plus de difficultés, de connaître leurs droits afin de pouvoir les exercer et de se rapprocher de la justice. Cette dotation progresse de 4,2 % par rapport à 2019.

Ces crédits serviront, à hauteur de **8,4 millions d'euros**, à cofinancer les **101 conseils départementaux d'accès au droit (CDAD)** et les **1632 points d'accès au droit**. Leur augmentation de 350 000 euros a pour objectif de créer de nouvelles permanences, en particulier au sein des maisons France services, et d'accroître les capacités des celles existantes, en permettant l'extension de leurs horaires d'ouverture et l'augmentation du nombre d'intervenants, afin d'accueillir un public plus large.

(1) Rapport n° 1307 pour avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2019 par M. Dimitri Houbron, tome V, Assemblée nationale, XV^e législature, 12 octobre 2018.

(2) Rapport n° 2183 déposé par la mission d'information sur l'aide juridictionnelle et présenté par Mme Naïma Moutchou et M. Philippe Gosselin, rapporteurs, Assemblée nationale, XV^e législature, 23 juillet 2019.

Les associations spécialisées réalisant des actions d'envergure nationale, notamment en faveur des publics fragilisés (personnes exclues, population issue de l'immigration, personnes incarcérées, etc.), verront leur dotation stabilisée à 210 000 euros.

C. L'AIDE AUX VICTIMES

L'aide aux victimes vise à améliorer la prise en charge des victimes d'infractions pénales, en leur apportant un soutien matériel et psychologique tout au long de leur parcours judiciaire et jusqu'à leur indemnisation.

28,8 millions d'euros sont prévus pour 2020.

La **progression de la dotation d'1,7 %** en 2020 a pour objectif de renforcer l'action des associations locales d'aide aux victimes, en permettant à davantage de victimes d'être suivies et en offrant une prise en charge plus large grâce au développement du suivi social et administratif et de consultations réalisées par des juristes et des psychologues, mais également d'améliorer le service rendu aux victimes mineures et de permettre la réalisation d'initiatives locales comme la création d'unités d'accueil médico-judiciaires pédiatriques.

D. LA MÉDIATION FAMILIALE ET LES ESPACES DE RENCONTRE

Les moyens prévus en 2020 pour la médiation familiale, qui a pour objet un règlement apaisé des conflits familiaux, et pour les espaces de rencontre, qui permettent le maintien des liens entre un enfant et ses parents dans des situations où ces derniers ne peuvent les accueillir à leur domicile, devraient à nouveau fortement progresser (de plus de 2 millions d'euros) pour s'élever à **8,8 millions d'euros**.

2 millions d'euros supplémentaires sont ainsi destinés aux espaces de rencontre afin de leur permettre de faire face à la complexité croissante des dossiers qui leur sont confiés et de lutter contre l'allongement des délais d'attente qu'entraîne la saturation de ces structures spécialisées.

L'enveloppe complémentaire a également pour objet de tirer les conséquences de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice, dont l'article 3 ouvre au juge statuant sur l'autorité parentale la possibilité de proposer une mesure de médiation ou d'enjoindre les parties de rencontrer un médiateur, y compris dans la décision statuant définitivement sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale.

SECONDE PARTIE : LA MÉDIATION FAMILIALE

Apparue dans les années 1980 en France et introduite dans le droit national par la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative et par le décret n° 96-652 du 22 juillet 1996 relatif à la conciliation et à la médiation judiciaires ⁽¹⁾, la médiation est définie comme « *tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige* » ⁽²⁾.

Dans sa dimension familiale, la médiation peut être entendue comme « *un processus de construction ou de reconstruction du lien familial axé sur l'autonomie et la responsabilité des personnes concernées par des situations de ruptures ou de séparations dans lequel un tiers impartial, indépendant, qualifié et sans pouvoir de décision – le médiateur familial – favorise à travers l'organisation d'entretiens confidentiels, leur communication, la gestion de leur conflit dans le domaine familial entendu dans sa diversité et dans son évolution* » ⁽³⁾.

La médiation familiale a donc pour objectif la préservation d'un lien familial lorsqu'un événement ou une situation l'ont fragilisé, comme un divorce, une séparation, une recomposition familiale, des conflits familiaux autour du maintien des liens entre les grands-parents et les petits-enfants ainsi que ceux entre les adolescents ou les jeunes adultes et leurs parents. Elle tend également à se développer lors de la perte d'autonomie d'un membre de la famille nécessitant une prise de décision ou de successions conflictuelles.

Il s'agit en effet de restaurer le lien familial fragilisé par ces situations, en favorisant l'écoute et le dialogue dans un espace neutre par le biais d'un tiers impartial : le médiateur familial.

Mode alternatif de règlement des différends, la médiation familiale offre la possibilité de pacifier le conflit en permettant à chacun d'exprimer ses sentiments, de s'expliquer, de participer à la restauration du dialogue et de préserver les relations futures, de responsabiliser les parties en leur permettant de trouver elles-mêmes une solution à leur litige et, enfin, de trouver rapidement un accord

(1) En application de l'article 131-1 du code de procédure civile, « le juge saisi d'un litige peut, après avoir recueilli l'accord des parties, désigner une tierce personne afin d'entendre les parties et de confronter leurs points de vue pour leur permettre de trouver une solution au conflit qui les oppose ».

(2) Directive 2008/52/CE du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale, transposée par l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011.

(3) Définition donnée par le Conseil national consultatif de la médiation familiale en décembre 2003.

durable, au plus près des intérêts des parties et exécuté sans difficulté puisqu'accepté.

Deux catégories de médiation familiale peuvent être distinguées :

– la médiation dite « conventionnelle », qui se déroule en dehors de toute procédure judiciaire. Intervenant à la suite d'une initiative personnelle et spontanée, elle relève de la sphère privée des personnes ;

– la médiation judiciaire, qui a lieu lorsqu'un juge est déjà saisi d'un litige.

La médiation familiale connaît un véritable engouement : le nombre d'affaires familiales renvoyées à un médiateur est passé de 16 614 en 2013 à 23 597 en 2018, soit une augmentation de près de 7 000 (+ 42 %) en cinq ans ; il pourrait atteindre 26 615 en 2020, soit une hausse de 10 000 (+ 60 %) en sept ans.

ÉVOLUTION DE LA MÉDIATION FAMILIALE

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (prévision)	2020 (prévision)
Nombre total d'affaires familiales renvoyées à médiateur	16 614	18 205	20 589	20 989	21 834	23 597	24 856	26 615
– dans le cadre conventionnel	11 355	11 183	13 023	13 509	14 481	14 701	15 480	16 301
– dans le cadre judiciaire	5 259	7 022	7 566	7 480	7 353	8 896	9 376	10 314
Nombre d'affaires soumises au JAF (affaires nouvelles hors tutelles et référés)	359 677	383 684	376 156	383 653	301 926	300 588	Non disponible	Non disponible

Source : ministère de la Justice.

Cette évolution est plus forte pour la médiation familiale judiciaire, qui a progressé de 70 % en cinq ans et pourrait doubler en sept ans, que pour la médiation familiale conventionnelle, qui a augmenté de 30 % en cinq ans et pourrait progresser de 44 % en sept ans.

Cependant, la part de la médiation conventionnelle demeure majoritaire puisqu'elle s'établit, en 2018, à 62 % de la médiation familiale, contre 38 % pour la médiation judiciaire.

Il convient enfin de souligner que, dans le même temps, le nombre d'affaires soumises au juge des affaires familiales a, sous l'effet de la réforme du divorce par consentement mutuel notamment, diminué de 16 % pour atteindre 300 588 en 2018. Il en résulte une hausse de la part des affaires familiales renvoyées à un médiateur par rapport au nombre des affaires familiales, qui est

passée de 4,6 % en 2013 à 7,9 % en 2018, ainsi que de la part des affaires familiales renvoyées à un médiateur dans le cadre judiciaire, qui a doublé pour atteindre 3 % en 2018.

I. LA MÉDIATION FAMILIALE, UN OUTIL EFFICACE DONT LES POTENTIALITÉS DOIVENT ENCORE ÊTRE DÉVELOPPÉES

Bien que la médiation familiale représente encore une faible part des affaires familiales (un peu moins de 8 %, dont 3 % pour la médiation judiciaire), elle connaît, dans sa dimension conventionnelle, un développement soutenu et régulier depuis plusieurs années, et, dans sa dimension judiciaire, une forte progression sous l'effet de l'expérimentation de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire.

A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA MÉDIATION FAMILIALE

1. La médiation conventionnelle

Initiée par les intéressés eux-mêmes, éventuellement sur les conseils de professionnels du droit, de la santé ou des services sociaux, la médiation familiale s'inscrit dans les règles générales de la médiation posées par la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative :

– le médiateur accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence (article 21-2) ;

– sauf accord contraire des parties, la médiation est soumise au principe de confidentialité. Les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être divulguées aux tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance judiciaire ou arbitrale sans l'accord des parties. Deux exceptions sont toutefois prévues : en présence de raisons impérieuses d'ordre public ou de motifs liés à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ou à l'intégrité physique ou psychologique de la personne et lorsque la révélation de l'existence ou la divulgation du contenu de l'accord issu de la médiation est nécessaire pour sa mise en œuvre ou son exécution ;

– l'accord auquel parviennent les parties ne peut porter atteinte à des droits dont elles n'ont pas la libre disposition (article 21-4) ;

– l'accord auquel parviennent les parties peut être soumis à l'homologation du juge, qui lui donne force exécutoire (article 21-5).

De même, les dispositions relatives à la procédure relèvent des règles générales définies aux articles 1532 à 1535 du code de procédure civile, introduits

par le décret n° 2012-66 du 20 janvier 2012 relatif à la résolution amiable des différends.

Les principales dispositions relatives à la procédure de médiation conventionnelle

La médiation peut être confiée à une personne physique ou à une personne morale.

La personne physique qui assure l'exécution de la mesure de médiation doit ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation mentionnée sur le bulletin n° 3 du casier judiciaire et posséder, par l'exercice présent ou passé d'une activité, la qualification requise eu égard à la nature du différend ou justifier, selon le cas, d'une formation ou d'une expérience adaptée à la pratique de la médiation.

La demande tendant à l'homologation de l'accord issu de la médiation est présentée au juge par requête de l'ensemble des parties à la médiation ou de l'une d'elles, avec l'accord exprès des autres.

Lorsque l'accord issu de la médiation a été rendu exécutoire par une juridiction ou une autorité d'un autre État membre de l'Union européenne dans les conditions prévues par les dispositions de l'article 6 de la directive 2008/52/ CE du 21 mai 2008 du Parlement européen et du Conseil sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale, il est reconnu et déclaré exécutoire en France.

2. La médiation judiciaire

La médiation familiale judiciaire obéit, comme la médiation conventionnelle, aux principes de libre choix des parties à y recourir, de confidentialité ainsi que d'impartialité et de compétence du médiateur.

Selon l'Association pour la médiation familiale (APMF), la médiation judiciaire résulte très majoritairement d'une décision du juge aux affaires familiales (95 %) et de manière résiduelle du juge des enfants (5 %).

a. Le cadre juridique défini dans les années 2000

La médiation familiale judiciaire a été consacrée dans le code civil, en 2002, en matière d'autorité parentale, à l'article 373-2-10⁽¹⁾, et, en 2004, en matière de divorce, à l'article 255⁽²⁾.

L'article 373-2-10, tel que modifié par les lois n° 2016-1547 et 2019-222, dispose qu'en cas de désaccord sur l'exercice de l'autorité parentale, « *le juge s'efforce de concilier les parties. À l'effet de faciliter la recherche par les parents d'un exercice consensuel de l'autorité parentale, le juge peut leur proposer une mesure de médiation et, après avoir recueilli leur accord, désigner un médiateur familial pour y procéder, y compris dans la décision statuant définitivement sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale. Il peut de même leur enjoindre, sauf si des violences ont été commises par l'un des parents sur l'autre parent ou*

(1) Article 5 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

(2) Article 12 de la loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce.

sur l'enfant, de rencontrer un médiateur familial qui les informera sur l'objet et le déroulement de cette mesure »⁽¹⁾.

L'article 255 du code civil prévoit, parmi les mesures provisoires pouvant être prises par le juge en cas de procédure de divorce, la possibilité de « proposer aux époux une mesure de médiation et, après avoir recueilli leur accord, désigner un médiateur familial pour y procéder » ou d'« enjoindre aux époux de rencontrer un médiateur familial qui les informera sur l'objet et le déroulement de la médiation ».

Ainsi, ces deux textes offrent aux juges aux affaires familiales la faculté soit d'ordonner une médiation lorsque les parties y consentent, soit de leur faire injonction de rencontrer un médiateur familial qui les informera sur le processus de médiation.

À ces dispositions propres à l'exercice de l'autorité parentale et au divorce contentieux s'ajoute l'article 1071 du code de procédure civile⁽²⁾ qui dispose, d'une manière plus générale, que le juge aux affaires familiales saisi d'un litige peut proposer une mesure de médiation et après avoir recueilli l'accord des parties, désigner un médiateur familial pour y procéder.

Il en résulte que l'ensemble des contentieux soumis au juge aux affaires familiales peuvent donner lieu à une médiation judiciaire. Aux questions traditionnelles de divorce et après-divorce, exercice de l'autorité parentale, fixation d'une obligation alimentaire et changement de prénom, l'article L. 213-3 du code de l'organisation judiciaire ajoute notamment, depuis 2009, les demandes relatives au fonctionnement des régimes matrimoniaux et des indivisions entre personnes liées par un pacte civil de solidarité ou entre concubins, ainsi que les questions de partage des intérêts patrimoniaux des couples, mariés, partenaires et concubins et, depuis 2019, les demandes d'attribution à un concubin de la jouissance provisoire du logement de la famille.

Enfin, il convient de souligner que plusieurs tribunaux de grande instance (TGI) ont recours à la procédure dite de la « double convocation », afin d'inciter les parties à la médiation familiale. S'inspirant de l'expérimentation lancée en 1996⁽³⁾, ce dispositif consiste en l'envoi simultané des convocations chez un médiateur familial et à l'audience, afin d'inviter les parties à se rendre chez le médiateur avant la tenue de l'audience. Si les parties décident de ne pas se présenter au rendez-vous qui leur est proposé, cela n'a pas de conséquence quant à la poursuite de leur procédure. Les délais d'audiencement des TGI permettent

(1) *Votée en première lecture par l'Assemblée nationale le 15 octobre 2019, la proposition de loi sur la lutte contre les violences faites aux femmes modifie l'article 373-2-10 afin d'interdire la médiation dès lors que la victime de violences est sous l'emprise de son conjoint ou de son compagnon.*

(2) *Article 4 du décret n° 2004-1158 du 29 octobre 2004 portant réforme de la procédure en matière familiale.*

(3) *Cette procédure est distincte de l'expérimentation qui avait été lancée par le décret du 12 novembre 2010 relatif à la médiation et à l'activité judiciaire en matière familiale sous le même vocable et qui prévoyait que lorsqu'une requête était déposée, le juge aux affaires familiales enjoignait les parents à rencontrer un médiateur familial afin qu'ils soient informés sur l'objet et le déroulement de la médiation familiale.*

d'encourager les parties à s'y rendre, sans que cela retarde le traitement de leur affaire par le juge.

Ce sont les règles de procédure générales relatives à la médiation judiciaire, introduites dans le code de procédure civile aux articles 131-1 à 131-15 par le décret n° 96-652 du 22 juillet 1996 relatif à la conciliation et à la médiation judiciaires, qui s'appliquent dans le cas de la médiation familiale judiciaire.

Les principales dispositions relatives à la procédure de médiation judiciaire

Le juge saisi d'un litige peut, après avoir recueilli l'accord des parties, désigner une tierce personne afin d'entendre les parties et de confronter leurs points de vue pour leur permettre de trouver une solution au conflit qui les oppose. Ce pouvoir appartient également au juge des référés, en cours d'instance.

La médiation porte sur tout ou partie du litige. Elle ne dessaisit pas le juge, qui peut prendre à tout moment les autres mesures qui lui paraissent nécessaires.

La durée initiale de la médiation ne peut excéder trois mois. Cette mission peut être renouvelée une fois, pour une même durée, à la demande du médiateur.

La médiation peut être confiée à une personne physique ou à une personne morale.

La personne physique qui assure l'exécution de la mesure de médiation doit ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation mentionnée sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire, ne pas avoir commis de faits contraires à l'honneur ou aux bonnes mœurs ayant donné lieu à une sanction disciplinaire ou administrative, posséder la qualification requise eu égard à la nature du litige, justifier d'une formation ou d'une expérience adaptée à la pratique de la médiation et présenter les garanties d'indépendance nécessaires à l'exercice de la médiation.

La décision qui ordonne une médiation mentionne l'accord des parties, désigne le médiateur et la durée initiale de sa mission et indique la date à laquelle l'affaire sera rappelée à l'audience. Elle fixe le montant de la provision à valoir sur la rémunération du médiateur.

Dès le prononcé de la décision désignant le médiateur, le greffe de la juridiction en notifie copie aux parties et au médiateur. Le médiateur fait connaître sans délai au juge son acceptation. Dès qu'il est informé par le greffe de la consignation, il convoque les parties.

Le médiateur ne dispose pas de pouvoirs d'instruction. Il peut cependant, avec l'accord des parties, entendre les tiers qui y consentent. Le médiateur ne peut être commis, au cours de la même instance, pour effectuer une mesure d'instruction. Il tient le juge informé des difficultés qu'il rencontre dans l'accomplissement de sa mission.

Le juge peut mettre fin, à tout moment, à la médiation sur demande d'une partie ou à l'initiative du médiateur ou bien d'office lorsque le bon déroulement de la médiation apparaît compromis. Dans tous les cas, l'affaire doit être préalablement rappelée à une audience à laquelle les parties sont convoquées. Le médiateur est informé de la décision.

À l'expiration de sa mission, le médiateur informe par écrit le juge de ce que les parties sont ou non parvenues à trouver une solution au conflit et le juge fixe sa rémunération.

À tout moment, les parties peuvent soumettre à l'homologation du juge le constat d'accord établi par le médiateur. Le juge statue sur la requête qui lui est présentée sans débat, à moins qu'il n'estime nécessaire d'entendre les parties à l'audience.

Les constatations du médiateur et les déclarations qu'il recueille ne peuvent être ni produites ni invoquées dans la suite de la procédure sans l'accord des parties, ni en tout état de cause dans le cadre d'une autre instance.

La décision ordonnant, renouvelant ou mettant fin à la médiation n'est pas susceptible d'appel.

b. L'expérimentation de tentative de médiation familiale préalable obligatoire

Initiée par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et l'allègement de certaines procédures juridictionnelles et mise en œuvre dans les juridictions d'Arras et de Bordeaux, l'expérimentation relative à la tentative de médiation familiale préalable à toute demande de modification de décisions relatives aux modalités de l'exercice de l'autorité parentale, à la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ainsi qu'aux dispositions contenues dans la convention homologuée a été reprise, selon des modalités modifiées, par l'article 7 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

Article 7 de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle

« À titre expérimental et jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant celle de la promulgation de la présente loi, dans les tribunaux de grande instance désignés par un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, les dispositions suivantes sont applicables, par dérogation à l'article 373-2-13 du code civil.

Les décisions fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale ou la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ainsi que les stipulations contenues dans la convention homologuée peuvent être modifiées ou complétées à tout moment par le juge, à la demande du ou des parents ou du ministère public, qui peut lui-même être saisi par un tiers, parent ou non. À peine d'irrecevabilité que le juge peut soulever d'office, la saisine du juge par le ou les parents doit être précédée d'une tentative de médiation familiale, sauf :

1° Si la demande émane conjointement des deux parents afin de solliciter l'homologation d'une convention selon les modalités fixées à l'article 373-2-7 du code civil ;

2° Si l'absence de recours à la médiation est justifiée par un motif légitime ;

3° Si des violences ont été commises par l'un des parents sur l'autre parent ou sur l'enfant. »

Si la tentative de médiation préalable obligatoire n'impose pas aux parties d'aboutir à un accord, elle les contraint toutefois à assister à un premier entretien d'information, sauf en cas de violences conjugales ou pour un motif légitime.

L'arrêté du garde des Sceaux du 16 mars 2017 a retenu, pour mener cette expérimentation, les tribunaux de grande instance de Bayonne, Bordeaux, Cherbourg, Évry, Montpellier, Nantes, Nîmes, Pontoise, Rennes, Saint-Denis de la Réunion et Tours.

L'expérimentation n'a pu débuter, dans les faits, qu'entre le 1^{er} septembre 2017 et le 1^{er} janvier 2018 car il a fallu, au préalable, procéder à des ajustements au sein des services des affaires familiales et conclure des protocoles entre juridictions, barreaux et médiateurs ⁽¹⁾.

Les premiers résultats sont positifs.

Il apparaît tout d'abord que le taux d'accord entre les parties s'élève à 26 %, soit un niveau proche de celui atteint dans le cadre de la médiation familiale conventionnelle. Selon Mme Gwenola Joly-Coz, présidente du TGI de Pontoise, et M. Benjamin Deparis, président du TGI d'Évry, entendus par votre rapporteur pour avis, le taux s'établit à 12 % s'agissant des accords complets. Mme Gwenola Joly-Coz a ajouté que, dans le cas de Pontoise, 35 % des personnes qui vont en médiation ne se représentent plus devant le juge, sans que l'on en connaisse la raison.

Résultats de l'enquête menée en 2018 auprès des médiateurs participant à l'expérimentation

Dès lors que les deux parties viennent à l'entretien d'information :

- 49 % décident de poursuivre la médiation après l'entretien ;
- 53 % des médiations réalisées aboutissent à un accord, soit 26 % des cas où les deux parties ont assisté à l'entretien d'information ;
- 72 % des accords portent sur la totalité des mesures.

Dans le cadre des médiations conventionnelles :

- 44 % des personnes ayant sollicité une médiation l'ont poursuivie ;
- 69 % des médiations ont abouti à un accord, soit 31 % des demandes.

Ensuite, certains tribunaux de grande instance constatent une diminution du nombre de saisines contentieuses et une augmentation significative des demandes d'homologation d'accords parentaux sans audience dans des dossiers entrant dans le champ de la TMFPO.

Par ailleurs, les magistrats et les médiateurs familiaux soulignent tous qu'au moment de l'audience, les relations entre les parties soumises à cette

(1) En effet, cette expérimentation entraîne une modification de la procédure civile puisque la tentative de médiation familiale devient un préalable obligatoire à la saisine du juge à peine d'irrecevabilité. Sa mise en œuvre a donc été subordonnée à l'information préalable de l'ensemble des acteurs et des justiciables concernés. Par ailleurs, le système de recueil des données statistiques au sein des TGI a dû être modifié.

obligation de tentative de médiation sont apaisées, même en l'absence d'accord et que la médiation permet de concentrer les débats sur les questions juridiques.

S'agissant de la recevabilité de la requête, l'appréciation des motifs légitimes justifiant l'absence de recours à la médiation relève de l'*impérium* du juge. Les problèmes de santé de l'une des parties, son éloignement géographique sont des motifs de dispense couramment retenus.

Il apparaît enfin, comme l'ont souligné M. Roger Leconte, président d'honneur de la Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux (FENAMEF), et Mme Sophie Lassalle, secrétaire générale, que cette expérimentation est intéressante en ce qu'elle permet de diffuser la culture de la médiation auprès de nouveaux publics, de préciser le rôle de chacun des intervenants (médiateurs familiaux, juges et avocats) et de remettre en question le rôle du médiateur familial.

Au vu de ces premiers résultats encourageants, votre rapporteur pour avis, convaincu de l'intérêt du développement d'une obligation de médiation préalable, plaide pour la prorogation d'une année du terme de l'expérimentation, prévu pour le 31 décembre 2019. Il déposera un amendement en ce sens.

La généralisation de la tentative de médiation préalable obligatoire, qui constituerait une réforme d'envergure d'une procédure concernant un contentieux de masse, ne saurait en effet être envisagée sans qu'ait été menée une évaluation complète reposant sur plus de deux années pleines de mise en œuvre.

Votre rapporteur pour avis souhaite qu'à l'occasion de cette prolongation, plusieurs ajustements soient apportés.

Il conviendrait tout d'abord d'harmoniser la procédure de recevabilité des requêtes, qui fait l'objet de traitements différents selon les tribunaux. Ainsi, le TGI de Pontoise a privilégié une approche « administrative » de la recevabilité, en demandant au secrétariat de renvoyer toutes les requêtes entrant dans le champ de l'expérimentation qui ne sont pas accompagnées d'une attestation de médiation préalable avec l'information nécessaire, sans les enrôler : il enregistre par conséquent un faible taux d'irrecevabilité, de l'ordre de 4 à 5 %. Le TGI d'Évry a mené une démarche de recevabilité plus classique, conduisant à un taux d'irrecevabilité de 20 %.

Il en va de même en matière de médiation à distance : certains TGI l'acceptent, d'autres pas.

Il serait enfin souhaitable, comme l'ont souligné Mme Audrey Ringot et M. Sébastien Cuinet, co-présidents de l'APMF, que certains magistrats ne refusent pas les accords présentés par les parties au motif qu'ils ont été élaborés avec un médiateur familial libéral dès lors que ce dernier est titulaire du diplôme d'État de médiateur familial et que, lorsque le médiateur considère que les conditions

nécessaires à la médiation ne sont pas réunies, il le précise, sans en invoquer les raisons, dans une attestation remise aux parties.

Proposition n° 1 : prolonger l'expérimentation relative à la tentative de médiation familiale préalable obligatoire d'une année et, s'agissant de ses modalités, procéder aux ajustements nécessaires, en particulier à l'harmonisation des procédures en matière de recevabilité.

c. La médiation post-sentencielle

S'inscrivant dans la volonté de développer la culture du règlement alternatif des différends, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a prévu plusieurs dispositions qui peuvent concerner la médiation familiale, comme l'encadrement juridique et la certification des services en ligne de résolution amiable des litiges. À titre principal, elle introduit la médiation post-sentencielle, qui permet de ne pas restreindre la médiation familiale judiciaire à une instance en cours.

L'article 2 de la loi de programmation et de réforme pour la justice prévoit en effet qu'une médiation peut être ordonnée par le juge, avec l'accord des parties ou à leur demande, dans la décision statuant définitivement sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale.

Cette médiation n'a pas pour objectif de modifier les mesures relatives à l'exercice de l'autorité parentale résultant de la décision elle-même. Elle vise à favoriser la compréhension par les parents de la décision du juge, à encourager son exécution amiable mais également à faciliter les adaptations qui pourraient, au fil du temps, s'avérer nécessaires.

B. UN RECOURS CROISSANT À LA MÉDIATION FAMILIALE JUSTIFIÉ PAR SES NOMBREUX BÉNÉFICES

1. La médiation familiale connaît une forte progression

Bien que représentant encore une faible part des affaires familiales (8 % ; la médiation judiciaire en représentant seulement 3 %), la médiation connaît un véritable essor puisque, en cette matière, le nombre d'affaires renvoyées à un médiateur a progressé de 42 % entre 2013 et 2018.

Si la médiation familiale conventionnelle a augmenté de 30 % en cinq ans, la médiation judiciaire, qui peut être réalisée sur décision du juge (injonction ou envoi en médiation), sur incitation du juge dans le cadre de la double convocation ou bien encore dans le cadre de l'expérimentation de tentative de médiation familiale préalable obligatoire, a connu une hausse de 70 % sur la même période.

Comme le montre le tableau ci-après, la forte progression de la médiation familiale judiciaire ces dernières années résulte, pour beaucoup, de

l'expérimentation de la tentative préalable obligatoire, puisque, alors qu'elle est limitée à onze TGI, elle a concerné plus de 2 300 affaires sur 8 900 en 2018.

ÉVOLUTION DES AFFAIRES FAMILIALES RENVOYÉES À UN MÉDIATEUR DANS LE CADRE JUDICIAIRE

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (prévision)	2020 (prévision)
Envoi en médiation familiale	2 487	2 684	2 871	2 955	2 724	2 551	ND	ND
Injonction à rencontrer un médiateur	350	381	353	395	339	267	ND	ND
Incitation à rencontrer un médiateur (double convocation)	2 422	3 957	4 342	4 130	4 290	3 763	ND	ND
TMFPO	–	–	–	–	–	2 315	ND	ND
TOTAL	5 259	7 022	7 566	7 480	7 353	8 896	9 376	10 314

Source : ministère de la Justice.

2. L'intérêt de la médiation en matière familiale est multiple

L'ensemble des interlocuteurs (magistrats, médiateurs familiaux et avocats) rencontrés par votre rapporteur pour avis ont montré l'intérêt de la médiation familiale.

Les médiateurs familiaux ont en effet pour rôle d'accompagner les membres d'une famille dans une démarche constructive. La solution à laquelle les parties aboutissent au terme de celle-ci s'avère bien souvent plus acceptable et mieux adaptée à leurs besoins que celle que pourrait rendre le juge, puisqu'elle est le fruit de leurs discussions.

Au-delà de l'accord, partiel ou total, qui peut être trouvé entre les parties, c'est surtout le rapprochement des parties permis par l'expression des tensions dans une enceinte cadrée qui est important. En effet, les parents ont tendance à considérer que le juge doit tout décider, qu'une fois le jugement rendu, l'organisation de sa mise en œuvre ne leur appartient plus et qu'il n'est dès lors plus nécessaire de s'adresser la parole. Dans ces situations, les médiateurs familiaux les aident à renouer le contact et à se réinvestir différemment dans la relation. C'est essentiel, car comme l'a souligné Mme Florence Lagemi, directrice du service des affaires familiales au tribunal de grande instance de Paris, « *le juge n'est pas le parent de l'enfant* ».

Aussi, même si elle n'aboutit pas, la médiation permet, en règle générale, des relations apaisées, si bien qu'il arrive que les parties reviennent ensuite spontanément vers la médiation conventionnelle.

L'investissement dans la médiation est donc important en termes de paix sociale car, comme cela a été souligné lors des auditions, « *le juge peut trancher un litige mais il ne peut pas résoudre un conflit familial* ».

Le recours à la médiation familiale présente en outre l'avantage d'être souple. Il peut en effet être mis en œuvre à tout moment de la procédure, y compris en référé⁽¹⁾. Ainsi que l'a souligné Mme Anne Gongora-Deslaurens, présidente de chambre à la cour d'appel de Paris, « *la médiation familiale a pleinement sa place à la cour d'appel* ». En effet, en matière familiale, le juge d'appel se retrouve souvent également en position de juge de première instance car, compte tenu des délais, les situations peuvent évoluer notamment parce que les enfants ont grandi. Ces changements peuvent justifier le recours à la médiation qui obtient généralement de « *bons résultats sur des dossiers très conflictuels* ».

La procédure est par ailleurs rapide, puisque limitée dans le temps, généralement à trois mois⁽²⁾. Mme Véronique Malbec, secrétaire générale du ministère de la Justice, a précisé que la médiation consistait, en moyenne, en la réalisation de 2,6 rencontres avec le médiateur.

La médiation familiale contribue également à la réduction des délais d'audiencement et au désencombrement des juridictions.

Il importe donc de diffuser la culture de la médiation car, comme l'a souligné Mme Danièle Ganancia, médiatrice familiale et magistrate honoraire, « *il faut débattre avant de se battre* ».

C. DES PISTES DE RÉFLEXION POUR ENCOURAGER LA MÉDIATION FAMILIALE

1. L'extension du champ de l'obligation de médiation préalable

Le développement du recours à la médiation familiale se heurte encore trop souvent à la conception française du contentieux. En effet, si la médiation est « *naturelle aux cultures faisant du contrat une pièce maîtresse de leur organisation juridique, [elle] est moins évidente pour les systèmes reposant sur une conception plus centralisée des rapports sociaux les soumettant plus volontiers aux pouvoirs d'État et, notamment, à l'institution judiciaire* »⁽³⁾.

Alors même que la médiation est un processus volontaire, la première résistance émane des parties elles-mêmes. Désorientées et fragilisées par la rupture et le conflit, elles considèrent le recours au juge comme la seule solution pour

(1) Articles 22 et 22-1 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

(2) L'article 22-3 de la même loi prévoit que « la durée de la mission de médiation est fixée par le juge, sans qu'elle puisse excéder un délai déterminé par décret en Conseil d'État. Le juge peut toutefois renouveler la mission de médiation. Il peut également y mettre fin, avant l'expiration du délai qu'il a fixé, d'office ou à la demande du médiateur ou d'une partie. Le présent article n'est pas applicable lorsque le juge ordonne la médiation dans la décision statuant définitivement sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale ». L'article 2 du décret n° 96-652 du 22 juillet 1996 relatif à la conciliation et à la médiation judiciaires prévoit que « la durée initiale de la médiation ne peut excéder trois mois. Cette mission peut être renouvelée une fois, pour une même durée, à la demande du médiateur ».

(3) Définition « conciliation et médiation » in Loïc Cadet (dir.), Dictionnaire de la justice, PUF 2004.

« gagner » leur différend. Elles perçoivent la médiation comme une forme de justice incertaine et imprécise, n’apportant pas la même sécurité juridique qu’une décision judiciaire.

Cette culture du conflit en France a pour conséquence que, si le choix est laissé aux parties, ces dernières refusent la médiation alors que le préalable amiable est préférable à la procédure judiciaire.

Aussi, compte tenu des premiers résultats positifs de l’expérimentation relative à l’obligation de médiation préalable, votre rapporteur pour avis s’interroge sur l’opportunité d’en étendre le champ.

Proposition n° 2 : engager une réflexion sur l’opportunité et les éventuelles modalités d’extension du champ de l’expérimentation à toutes les requêtes en matière d’affaires familiales.

L’extension du champ de l’expérimentation à l’ensemble des affaires traitées par le juge aux affaires familiales supposerait de définir des cas de dispense, en particulier en cas de violences conjugales ou d’emprise, et plus généralement dès lors qu’il s’agit d’affaires communicables au ministère public.

2. L’amélioration de l’information sur la médiation familiale

L’information sur la médiation familiale est assurée par la CNAF et les CAF, qui mènent des actions afin de renseigner les familles sur l’existence des services de médiation familiale (information généraliste sur le site Internet de la CAF, géolocalisation des services de médiation familiale sur le site « monenfant.fr » et séances d’information dans le cadre des réunions « parents après la séparation » organisées par les CAF et leurs partenaires).

Cependant, compte tenu du champ retenu pour son avis budgétaire, votre rapporteur se concentrera sur l’information délivrée par les services de justice.

Selon l’investissement des magistrats, les parties sont incitées à recourir à un médiateur familial, et/ou sont envoyées sur injonction à une séance d’information. Au-delà, il convient que l’information relative à la médiation familiale soit diffusée de manière plus générale au sein du tribunal, des lieux d’accès au droit mais également par le ministère de la Justice.

a. Au sein des juridictions

L’information relative à la médiation peut se traduire, *a minima*, par la mise à disposition de plaquettes d’information à l’accueil du tribunal et dans la salle d’attente, et/ou par un affichage dans les locaux de la chambre de la famille. À cet égard, votre rapporteur pour avis salue l’élaboration et la diffusion, par le ministère de la Justice, d’une nouvelle plaquette d’information relative à la médiation. Il considère toutefois qu’il serait pertinent de la compléter avec une information propre à la médiation familiale.

Plusieurs juridictions ont également tenté l'expérience d'une permanence organisée à tour de rôle dans les locaux du tribunal par les associations de médiation parallèlement à la tenue des audiences. Il semble néanmoins que de telles initiatives se heurtent parfois à des contraintes matérielles, comme le manque de local disponible. Votre rapporteur pour avis considère qu'il faut dépasser ces difficultés matérielles pour généraliser l'organisation de ces permanences en même temps que les audiences des juges aux affaires familiales, car c'est un bon moyen d'information.

Proposition n° 3 : généraliser l'organisation de permanences assurées par les médiateurs familiaux en même temps que la tenue des audiences des juges aux affaires familiales.

Votre rapporteur pour avis juge également utile de projeter, les jours d'audience, un film sur la médiation familiale dans la salle d'attente des affaires familiales, afin de sensibiliser les parties à l'intérêt de la médiation.

Proposition n° 4 : projeter, les jours d'audience, un film sur la médiation familiale dans la salle d'attente des affaires familiales.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis estime que le rôle essentiel d'information et d'orientation des justiciables dévolu au service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) au sein de chaque juridiction doit particulièrement s'exercer en matière d'affaires familiales. Ainsi, une information sur la médiation familiale doit être donnée par l'agent du greffe chargé de l'accueil des personnes qui veulent saisir le juge aux affaires familiales.

Proposition n° 5 : sensibiliser les agents des SAUJ à la nécessité d'informer les personnes souhaitant saisir le juge aux affaires familiales sur la médiation familiale.

Enfin, votre rapporteur pour avis souhaite que soit généralisée la pratique de la double convocation qui, aujourd'hui mise en œuvre dans certains TGI, consiste à adjoindre, à la convocation à l'audience adressée par le greffe aux parties, une invitation à rencontrer un médiateur familial avant l'audience.

Proposition n° 6 : généraliser la pratique de la double convocation.

b. Au sein des lieux d'accès au droit

Dépendant des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), les 1 630 points d'accès au droit et les 147 maisons de la justice et du droit constituent des vecteurs essentiels d'information pour les personnes souhaitant avoir un accès au droit et à la justice.

En matière de médiation familiale, ils peuvent ainsi offrir une information en diffusant des films de promotion de la médiation familiale ou par des échanges

avec les personnes chargées d'assurer les permanences ou encore par l'organisation du premier entretien d'information préalable à la médiation.

Aussi convient-il de mieux associer les CDAD à l'information sur la médiation familiale.

Toutefois, les actions des CDAD ne peuvent être menées que si elles sont soutenues financièrement. À cet égard, on ne peut que regretter le désengagement des départements en matière de soutien à l'accès au droit.

Proposition n° 7 : affermir le rôle des conseils départementaux de l'accès au droit pour que l'implantation des lieux d'accès au droit se poursuive en lien avec le développement des maisons France services et que l'information relative à la médiation familiale soit largement assurée.

c. Au niveau national

Comme l'ont suggéré plusieurs magistrats et médiateurs familiaux auditionnés, il conviendrait que le ministère de la Justice enrichisse son site sur Internet en matière d'information sur la médiation familiale et qu'il lance une campagne d'information nationale.

Ces actions devraient notamment avoir pour objet de clarifier, auprès du grand public, les notions de médiation et conciliation.

Proposition n° 8 : lancer une campagne d'information nationale et enrichir l'information relative à la médiation familiale sur le site « justice.fr ».

II. UN COÛT CROISSANT QUI APPELLE À UNE DIVERSIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT DE LA MÉDIATION FAMILIALE

Sans aller jusqu'à envisager, sur le modèle du Canada, une médiation obligatoire se fondant sur une prise en charge par les fonds publics des six premières séances, une éventuelle extension de l'expérimentation de l'obligation de tentative de médiation familiale préalable nécessitera un renforcement des moyens budgétaires et humains qui y sont aujourd'hui consacrés.

A. LA FORTE PROGRESSION DU COÛT DE LA MÉDIATION FAMILIALE

Seules sont disponibles les données relatives au coût de la médiation familiale effectuée auprès des services de médiation familiale qui ont conclu une convention avec les CAF ou les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA).

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA MÉDIATION FAMILIALE

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CNAF et CAF	12,4	16,5	18,4	21,0	22,3	23,4
Ministère de la Justice	2,5	1,3	1,6	1,7	2,0	2,3
Autres fonds public (MSA, aide juridictionnelle)	1,1	1,0	1,3	1,4	1,3	1,4
Collectivités territoriales	2,6	2,5	2,4	2,7	2,5	2,6
Participations familiales	1,3	1,4	1,5	1,7	1,8	1,8
Autres financements	1,3	1,4	1,5	1,7	1,7	1,9
TOTAL	21,2	24,1	26,7	30,2	31,6	33,2

Source : CNAF.

Il apparaît que le coût de la médiation familiale a fortement progressé entre 2013 et 2018 puisqu'il est passé de 21,2 à 33,2 millions d'euros (+ 56 % en 5 ans, soit + 9,3 % par an).

Cette augmentation s'explique notamment par la volonté de la CNAF d'accompagner l'essor de la médiation familiale par la revalorisation de la prestation de service ⁽¹⁾ versée aux services de médiation familiale : le nombre de médiateurs financés est passé de 260 à 393 ETP (+ 51 %, soit + 8,6 % par an) pour un coût moyen qui a progressé de 81 880 à 84 430 euros par an (+ 3,1 %, soit + 0,6 % par an).

La CNAF a également souhaité tenir compte de l'évolution de l'activité des médiateurs familiaux en ouvrant, par exemple, le bénéfice de la prestation de service aux médiations familiales entre parents et adolescents. En 2020, elle prévoit d'accompagner les médiations familiales en milieu carcéral.

B. UN FINANCEMENT DE LA MÉDIATION FAMILIALE APPELÉ À SE DIVERSIFIER

1. Un financement majoritairement assuré par la CNAF

Le financement des services de médiation familiale repose principalement sur la CNAF puisque, par l'intermédiaire de la prestation de service, elle en assure plus de 66 %. Si l'on ajoute les CAF et la MSA, la part de financement prise en charge par la sécurité sociale s'établit à plus de 70 %.

Vient ensuite la contribution des collectivités territoriales (7,7 %), qui, reflétant le mouvement de désengagement à l'endroit de l'accès au droit et à la justice, a diminué depuis 2013, passant de 12,2 à 7,7 %.

(1) Créée en 2006, la prestation de service « médiation familiale » est une aide au fonctionnement des services de médiation familiale qui, destinée à financer les médiateurs familiaux, assure 75 % environ du coût de fonctionnement d'une structure conventionnée.

La participation du ministère de la Justice est de l'ordre de 7 à 8 %.

Compte tenu de la prise en charge par divers autres financeurs (5 à 6 %), la part qui revient aux familles s'établit à un peu plus de 5 %.

2. Les règles de prise en charge par la CNAF

L'entretien d'information préalable à la médiation⁽¹⁾, qui consiste en un échange personnalisé en présence de l'une seulement ou de l'ensemble des personnes concernées par la démarche, afin de leur permettre de s'engager ou non en toute connaissance dans une médiation familiale, est gratuit pour les parties, car pris en charge par la CNAF et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

Lorsque les parties se sont engagées dans une procédure de médiation, le principe d'un service payant est retenu, car la participation financière de chacune des personnes permet de concrétiser l'engagement dans une démarche acceptée.

Toutefois, une prise en charge est assurée par la CNAF et la CCMSA, selon le barème national des participations familiales. Ce barème s'appuie sur le principe du paiement d'un tarif par séance avec un taux progressif, en fonction des revenus qui sont attestés par une simple déclaration sur l'honneur. La participation familiale s'entend pour chaque personne.

BARÈME NATIONAL DES PARTICIPATIONS FAMILIALES

Revenu	Montant de la participation familiale
Inférieur au RSA socle	2 euros
Compris entre le RSA socle et le SMIC	5 euros
Compris entre le SMIC et 1 550 euros	de 8 à 10 euros
Compris entre 1 551 et 2 000 euros	de 13 à 15 euros
Compris entre 2 001 et 2 500 euros	de 21 à 25 euros
Compris entre 2 501 et 3 800 euros	de 35 à 51 euros
Compris entre 3 801 et 5 300 euros	de 62 à 85 euros
Supérieur à 5 301 euros	de 100 à 131 euros

Source : CNAF.

Allant de 2 euros pour une personne ayant un revenu inférieur au RSA à 131 euros pour une personne touchant plus de 5 301 euros, le barème est particulièrement bas. Si on le rapporte au coût moyen d'une médiation qui est, selon le ministère de la Justice, supérieur à 1000 euros, on peut en déduire, sur la base de 2,6 séances en moyenne par médiation, que le montant demandé aux parties, même les plus aisées, est très éloigné du coût réel de la médiation.

Aussi, votre rapporteur pour avis souhaiterait qu'une réflexion soit engagée sur l'opportunité de revoir ce barème.

(1) Il peut y avoir plusieurs entretiens préalables pour un même processus de médiation, avec par exemple un entretien avec chacune des personnes séparément puis en présence de toutes les personnes concernées.

Proposition n° 9 : mener une réflexion sur l'opportunité de revoir le barème national des participations familiales.

3. La prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle

L'aide juridictionnelle s'applique à la médiation familiale judiciaire et, depuis le décret du 27 décembre 2016 portant sur diverses dispositions relatives à l'aide juridique, en cas de saisine du juge aux fins d'homologation d'un accord intervenu à l'issue d'une médiation familiale conventionnelle ⁽¹⁾.

Il convient tout d'abord de souligner que, dès lors que la médiation familiale relève de l'aide juridictionnelle, la prestation de service n'intervient pas dans son financement. L'aide juridictionnelle ne prend par ailleurs pas en charge le premier entretien préalable qui n'est pas facturé aux familles.

Dès lors que l'une des parties bénéficie de l'aide juridictionnelle, totale ou partielle, une rétribution est versée par l'État au médiateur familial. Son montant est déterminé par le magistrat taxateur, après exécution de la mission et sur présentation d'un rapport exposant les termes de l'accord et les diligences effectuées. Il est fixé au maximum à 256 euros hors taxes pour chaque partie éligible à l'aide juridictionnelle, dans la limite de 512 euros hors taxes pour l'ensemble des parties bénéficiant de l'aide.

Néanmoins, lorsque la médiation familiale est en partie financée par un tiers, la rétribution du médiateur familial relevant de l'aide juridictionnelle fixée par le magistrat ne peut être supérieure à la part restant à la charge des parties.

4. Des pistes pour diversifier et moderniser le financement de la médiation familiale

Compte tenu de la forte progression du coût de la médiation familiale, qui devrait se poursuivre, il apparaît nécessaire à votre rapporteur pour avis de réfléchir à d'autres modalités de financement.

Proposition n° 10 : réfléchir à de nouvelles modalités de financement de la médiation familiale.

Pourraient ainsi être approfondies la proposition faite par M. Claude Duvernoy, président de la Fédération française des centres de médiation (FFCM), d'instaurer, sur le modèle du ticket restaurant, un « ticket médiation » dans les entreprises ou bien encore l'idée d'engager un dialogue avec les sociétés d'assurances sur l'opportunité de prévoir, dans le cadre de l'assurance de protection juridique, une prise en charge de la médiation.

(1) Cette dernière hypothèse tend à dénaturer la médiation familiale dont l'objet n'est pas tant de trouver un accord à tout prix que d'apaiser les relations.

Votre rapporteur pour avis considère par ailleurs qu'il convient de réfléchir à la modernisation des règles relatives au financement de la médiation familiale judiciaire.

Il est ainsi prévu, aux termes de l'article 22-2 de la loi du 8 février 1995 et des articles 131-6 et 131-13 du code de procédure civile, une procédure de consignation.

La procédure de consignation

Le juge est chargé de fixer le montant de la provision à valoir sur la rémunération du médiateur à un niveau aussi proche que possible de la rémunération prévisible et de désigner la ou les parties qui consigneront la provision dans un délai qu'il détermine. La désignation du médiateur est caduque à défaut de consignation dans le délai et selon les modalités impartis. À l'expiration de la mission du médiateur, le juge fixe sa rémunération.

Les frais de médiation sont répartis librement par les parties lorsqu'ils sont à leur charge. À défaut d'accord, ils sont répartis à parts égales, à moins que le juge n'estime qu'une telle répartition est inéquitable au regard de la situation économique des parties.

Le juge autorise le médiateur à se faire remettre, jusqu'à due concurrence, les sommes consignées au greffe. Il ordonne, s'il y a lieu, le versement de sommes complémentaires en indiquant la ou les parties qui en ont la charge, ou la restitution des sommes consignées en excédent.

Un titre exécutoire est délivré au médiateur, sur sa demande.

Après avoir entendu plusieurs médiateurs familiaux, votre rapporteur pour avis estime que cette procédure de consignation est trop lourde au regard des enjeux financiers et suggère de la supprimer.

Proposition n° 11 : supprimer la procédure de consignation.

III. UNE MÉDIATION FAMILIALE QUI DOIT ÊTRE ENCOURAGÉE PAR LA STRUCTURATION DE LA PROFESSION ET LA MOBILISATION DES JUGES ET DES AVOCATS EN SA FAVEUR

Afin de favoriser la diffusion de la médiation familiale, il convient d'affermir la profession de médiateur familial et d'encourager l'ensemble des acteurs des conflits familiaux à y avoir recours.

A. MIEUX ENCADRER LA PROFESSION DE MÉDIATEUR FAMILIAL

1. Médiateur familial : une profession qui gagnerait à être davantage encadrée

Le nombre total de médiateurs familiaux exerçant sur le territoire n'est pas connu de manière précise, comme l'a reconnu Mme Véronique Malbec, secrétaire générale du ministère de la Justice. Si le nombre de ceux exerçant dans des

structures conventionnées par les caisses d'allocations familiales (CAF) – soit la majorité d'entre eux – est répertorié, il n'existe en effet pas de données précises sur la pratique libérale de la médiation familiale.

Ainsi, en 2018, 756 médiateurs familiaux exerçaient dans des structures locales conventionnées⁽¹⁾, représentant un total de 393 ETP, alors qu'ils n'étaient que 597 (285 ETP) en 2013.

Si l'on se fonde sur les listes, partielles, établies par 31 cours d'appel sur 36, fin juillet 2019, il apparaît que 1 003 personnes (848 personnes physiques et 155 morales) étaient inscrites en tant que praticien de la médiation familiale.

Les structures exerçant une activité de médiation familiale sont en outre inégalement réparties sur le territoire national puisqu'elles sont principalement concentrées dans les métropoles ou en milieu urbain. À titre d'exemple, 27 structures sont implantées dans le ressort de la cour d'appel de Paris alors que 18 le sont dans celui de la cour d'appel de Douai et seulement 3 dans celui de la cour d'appel de Bourges.

Si chaque département dispose d'au moins un service de médiation familiale, ce service est parfois difficile d'accès dans certaines zones rurales, pour des raisons d'éloignement géographique et de difficulté de transports. Comme l'ont souligné les représentants de l'APMF, bien que certaines structures aient noué des partenariats (espace partagé, maison des services publics...) et que certaines CAF tentent de promouvoir une couverture homogène en matière de médiation familiale, le volume actuel de financement ne permet pas un maillage satisfaisant.

Cette disparité territoriale est renforcée par le fait que les médiateurs familiaux libéraux se concentrent principalement en zone urbaine.

Aussi est-il à craindre qu'en cas de développement de la médiation familiale le nombre de médiateurs soit insuffisant pour couvrir les besoins sur l'ensemble du territoire.

2. Prévoir un statut pour les médiateurs familiaux

Les dispositions relatives à l'exercice de la profession de médiateur familiale sont peu exigeantes.

Pour la médiation conventionnelle, l'article 1533 du code de procédure civile pose comme seules conditions que le médiateur n'ait pas fait l'objet d'une condamnation, d'une incapacité ou d'une déchéance mentionnées sur le bulletin n° 3 du casier judiciaire et qu'il possède, par l'exercice présent ou passé d'une

(1) 212 associations et services locaux conventionnés interviennent en matière de médiation familiale, parmi lesquels 116 structures ont pour activité exclusive la médiation familiale et 96 gèrent également un espace de rencontre.

activité, la qualification requise eu égard à la nature du différend ou qu'il justifie d'une formation ou d'une expérience adaptée à la pratique de la médiation.

Pour la médiation judiciaire, l'article 131-5 du code de procédure civile fait des conditions relatives à la qualification et à l'expérience des exigences cumulatives. Il précise que le médiateur doit ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation, d'une incapacité ou d'une déchéance mentionnées sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire. Il ajoute que le médiateur doit ne pas avoir été l'auteur de faits contraires à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs ayant donné lieu à une sanction disciplinaire ou administrative de destitution, radiation, révocation, de retrait d'agrément ou d'autorisation et présenter les garanties d'indépendance nécessaires.

Quant aux modalités d'exercice de la profession de médiateur, les textes précisent simplement que le médiateur accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence.

Il ressort de ces dispositions que la possibilité de se prévaloir de la qualité de médiateur est largement ouverte. Travailler quotidiennement avec des personnes en conflit a ainsi pu conduire certains professionnels à s'affirmer comme médiateur sans qu'ils possèdent une qualification ou une expérience en la matière. De manière plus générale, l'essor de la médiation conduit au développement d'un marché qui, pouvant s'avérer profitable, suscite de nombreuses vocations. Comme le souligne le collectif Médiation 21, « *s'y côtoient aujourd'hui, de façon désordonnée, les partisans résolus d'une approche non violente et réflexive de la résolution des conflits avec de nouveaux convertis attirés par l'ouverture de perspectives lucratives ; des médiateurs professionnels solidement formés avec des médiateurs occasionnels peu ou pas formés qui confondent trop souvent la médiation avec la négociation ou la conciliation* »⁽¹⁾.

Ce foisonnement risque de jeter le discrédit sur la médiation, en particulier en matière familiale, alors qu'elle requiert des compétences en matière de compréhension des conflits interpersonnels, de communication humaine et d'écoute psychologique, une maîtrise du contexte juridique ainsi qu'une approche éthique et déontologique.

Il apparaît donc nécessaire de définir un statut pour les médiateurs familiaux, afin de leur conférer une véritable reconnaissance juridique, d'asseoir leur légitimité et de renforcer les garanties offertes aux parties.

Votre rapporteur pour avis propose que, dans un premier temps, soit mis en place un Conseil national de la médiation familiale afin de développer les exigences en matière de qualité et d'intégrité de la profession de médiateur tout en maintenant la liberté d'établissement et la diversité de leurs formations d'origine.

Proposition n° 12 : créer un Conseil national de la médiation familiale.

(1) Livre blanc de la médiation, Médiation 21, octobre 2019.

Ce Conseil national de la médiation familiale serait chargé de faire des propositions pour favoriser l'organisation de la médiation familiale et promouvoir son développement et de participer à la régulation de la profession.

Ses pouvoirs seraient affermis par rapport au Conseil national consultatif de la médiation familiale qui, créé par un arrêté du 8 octobre 2001 puis abrogé le 3 juillet 2010, n'avait qu'un rôle consultatif.

Le Conseil national de la médiation familiale serait en effet chargé de :

- définir les conditions d'agrément des médiateurs familiaux ;
- contrôler les conditions d'exercice de la profession ;
- collecter et exploiter les données statistiques ;
- d'observer les pratiques.

3. Enrichir la formation des médiateurs familiaux

La matière familiale est le seul domaine de médiation qui dispose d'un diplôme d'État, mis en place par le décret n° 2003-1166 du 2 décembre 2003.

Le diplôme d'État de médiateur familial (DEMF)

Pour entreprendre la formation au DEMF, il faut être titulaire d'une licence ou d'un diplôme du travail social (assistant social, éducateur spécialisé, etc..).

Le diplôme est obtenu à l'issue de deux ans de formation, soit 595 heures dont 105 heures de formation pratique, ou par validation des acquis de l'expérience, dans des centres spécialement habilités.

Son obtention ne permet pas d'acquérir un niveau de diplôme supérieur à celui qui a sanctionné la formation initiale.

La possession de ce diplôme est une condition indispensable pour pouvoir exercer comme médiateur familial dans les services conventionnés par les CAF.

Cependant, il ne s'agit d'un titre ni protégé, ni exigé pour l'exercice de la médiation familiale, qui est donc ouvert à toute personne, qu'elle ait reçu une formation spécifique ou non et quelque qu'en ait été le contenu. Or, les formations à la médiation sont actuellement très diverses, tant par leur contenu que par leur durée et leur niveau d'exigence.

Aussi apparaît-il nécessaire de déterminer un niveau de connaissances et de compétences requis pour l'exercice à titre professionnel de la médiation, en particulier familiale, afin de garantir aux parties la qualité de la médiation.

Dans cette perspective, votre rapporteur pour avis plaide pour l'élaboration d'un référentiel de formation et la définition de conditions d'accréditation des organismes de formation.

Proposition n° 13 : mettre en place un référentiel de formation et définir des conditions d'accréditation des organismes de formation.

Cette mission pourrait naturellement revenir au Conseil national de la médiation familiale, qui pourrait s'inspirer des propositions du Livre blanc de la médiation remis mi-octobre à la garde des Sceaux.

Les associations de médiateurs y suggèrent que la qualité de médiateur soit reconnue sur la base d'une formation initiale d'au moins 200 heures. Reposant sur l'acquisition de compétences théoriques et sur des exercices pratiques, cette formation initiale aurait notamment pour objectif de favoriser la compréhension du rôle du médiateur dans le processus de médiation, l'appréhension des conflits interpersonnels et de la communication humaine, l'acquisition de compétences relationnelles (écoute active, empathie et bienveillance) ainsi que la connaissance du contexte juridique dans lequel intervient la médiation en tant que mode alternatif de règlement des différends.

Après avoir entendu plusieurs médiateurs familiaux, votre rapporteur pour avis est en effet convaincu de la nécessité de leur apporter un minimum de connaissances juridiques pour qu'ils puissent appréhender les enjeux dans leur globalité et mener au mieux la médiation.

Proposition n° 14 : prévoir dans la formation des médiateurs familiaux un module relatif aux données juridiques essentielles de la médiation familiale.

Par la suite, le médiateur devrait suivre au moins 20 heures de formation continue et 10 heures d'analyse de cas pratiques par an.

B. PROMOUVOIR LA MÉDIATION FAMILIALE AUPRÈS DES MAGISTRATS

Bien que de plus en plus de juges fassent appel à la médiation familiale, le taux de recours demeure globalement faible. Il est en outre très variable en fonction des juridictions et des magistrats. Plusieurs raisons peuvent expliquer cet usage disparate de la médiation familiale.

Il apparaît tout d'abord que la culture de la médiation familiale est inégalement développée chez les magistrats. Faute d'une sensibilisation suffisante au cours de leurs formation initiale et continue – la formation proposée par l'École nationale de la magistrature demeure centrée sur une conception traditionnelle du rôle du juge, compétent à titre principal pour trancher un litige et non pour amener les parties à se réapproprié une décision qui leur appartient –, l'assimilation de ce mode de règlement des conflits se fait lentement.

La médiation familiale participant à une transformation de la culture du contentieux en une culture de l'amiable, il est essentiel d'accompagner les magistrats vers une meilleure compréhension de la médiation familiale, qui ne les prive pas de leur compétence, mais qui les valorise dans l'application de la justice.

La sensibilisation du juge à la médiation familiale est d'autant plus importante que sa parole est primordiale pour inciter les parties à avoir recours à une procédure de médiation. Si le juge est en mesure de trancher le litige entre les parties, il ne peut résoudre le conflit qui les oppose et doit pour cela les orienter vers un médiateur.

Aussi, votre rapporteur pour avis estime-t-il nécessaire de renforcer la place de la médiation familiale dans le cadre du cycle de formation initiale proposé par l'École nationale de la magistrature et d'inciter les juges aux affaires familiales et les juges des enfants à davantage consacrer leur formation continue à la médiation familiale.

Proposition n° 15 : renforcer la place de la médiation familiale dans le cadre de la formation initiale mais également continue des magistrats.

Il apparaît par ailleurs que l'essor de la médiation se heurte à la dynamique de performance imposée aux magistrats, qui ne tient pas compte des spécificités de la médiation familiale. Fondée sur une approche qualitative et non quantitative, la médiation familiale n'entre pas, en effet, dans les statistiques de traitement des litiges des juridictions.

Votre rapporteur pour avis considère qu'il faudrait mieux prendre en compte le recours à la médiation familiale dans les statistiques de traitement des litiges des juges aux affaires familiales et des juges des enfants.

Proposition n° 16 : mieux prendre en compte le recours à la médiation familiale dans les statistiques de traitement des litiges.

C. VAINCRE LES RÉTICENCES EXPRIMÉES PAR CERTAINS AVOCATS

Compte tenu de la place croissante qu'est amenée à prendre la médiation familiale, il importe que les avocats puissent y prendre part de manière efficace, d'abord auprès de leurs clients puis, pour certains d'entre eux, en tant que médiateurs. Comme l'a souligné M. Claude Lienhard, avocat et médiateur familial, « *la parole du juge est importante à n'importe quel moment de la procédure, quel que soit le domaine ; il faut qu'elle soit ensuite relayée par les avocats* ».

Bien qu'elle évolue, en particulier chez les avocats spécialisés en droit de la famille, la culture des avocats est encore trop souvent celle du combat judiciaire. Certains avocats ne conçoivent d'ailleurs la médiation familiale que comme une manœuvre dilatoire.

Les réticences à l'égard de la médiation familiale s'expliquent également par une méconnaissance de la profession. Le médiateur est ainsi considéré comme un concurrent par certains avocats qui, ayant l'impression d'être dépossédés, sont réticents à suggérer à leurs clients une procédure de médiation familiale. Pourtant, le travail du médiateur est très différent : il ne prend pas parti, ne propose pas une solution juridique aux personnes en conflit mais les aide à rétablir le lien.

Les rôles du médiateur familial et de l'avocat sont en réalité très complémentaires. La présence du médiateur est utile lorsque les parties sont représentées, dès lors que la communication est rompue entre elles, ou lorsque le conflit a été transformé en litige et qualifié en droit par les professionnels qui apprécieront de travailler avec des clients apaisés. L'assistance de l'avocat est nécessaire car elle rassure le justiciable et peut permettre à une partie d'accepter de changer de posture. Son rôle est particulièrement utile, au début du processus, lors de la séance d'information, pour garantir que le justiciable s'engage dans la médiation en pleine connaissance de ses droits, et au terme du processus, pour formaliser l'accord en vue de son homologation par le juge. L'avocat s'assure alors que l'accord respecte les règles de droit et les intérêts de son client. En effet, les litiges familiaux sont parfois complexes et les médiateurs n'ont pas toujours la formation juridique nécessaire.

Aussi convient-il de davantage sensibiliser les avocats, au cours de leur formation initiale mais également, par la suite, lors de formations continues, à la médiation familiale.

Proposition n° 17 : sensibiliser davantage les avocats, au cours de leur formation initiale et continue, à la médiation familiale.

Par ailleurs, comme l'ont souligné Mmes Bénédicte Mast, avocate, et Mme Claire Denoit Benteux, avocate et médiatrice, toutes deux représentantes du Conseil national des barreaux, les avocats ne sont pas suffisamment incités à recourir à la médiation familiale.

Dans le cadre de l'aide juridictionnelle, la rémunération des avocats dont les clients ont recours à une médiation familiale est dérisoire par rapport à celle perçue dans le cadre de la procédure judiciaire.

En effet, l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 ne prévoit pas d'indemnisation spécifique pour une mesure de médiation judiciaire mais une majoration de la rétribution de l'avocat chaque fois qu'une telle mesure a été ordonnée par le juge en matière familiale. Cette majoration n'est que de quatre unités de valeur, soit 128 euros⁽¹⁾. Par exemple, dans une procédure de divorce, l'avocat percevra trente-quatre unités de valeurs pour la procédure, majorée de quatre unités pour la médiation.

(1) Une unité de valeur représentant 32 euros, la rémunération de l'avocat qui intervient dans un processus de médiation ordonnée par le juge sera de 128 euros.

Le même article 90 prévoit une rétribution de l'avocat à hauteur de huit unités de valeurs, soit 256 euros, dans le cadre d'une médiation conventionnelle à la condition qu'un accord ait été trouvé et homologué par le juge. Là encore, le montant est insuffisant au regard du temps et de l'investissement consacrés à la médiation familiale, si bien que les avocats ont tendance à privilégier la procédure judiciaire à la médiation familiale.

Votre rapporteur pour avis estime donc nécessaire de revaloriser la rétribution des avocats qui interviennent au titre de l'aide juridictionnelle dans le cadre de médiations familiales.

Proposition n° 18 : réévaluer l'indemnisation des avocats qui interviennent au titre de l'aide juridictionnelle dans le cadre de médiations familiales.

La place de l'avocat médiateur tend néanmoins à se développer, avec une certaine logique puisque le métier d'avocat consiste souvent à conseiller à son client le mode de règlement le plus approprié au différend et à travailler au rapprochement des parties, en particulier en matière familiale. En 2013, le barreau de Paris a créé une école de médiation pour les avocats, qui propose un enseignement qualifiant, composé d'ateliers et de mises en situation, dans le cadre de la formation continue des avocats.

Ainsi, un tiers des médiateurs familiaux inscrits sur les listes dressées par les cours d'appel sont des avocats ou des avocats honoraires.

Dès lors que la fonction d'accompagnement d'un client en médiation et la fonction de médiateur sont bien distinguées et qu'un avocat qui aurait été le médiateur des parties, impartial et neutre, ne peut les représenter à l'instance, votre rapporteur pour avis est favorable à cette évolution, qui va dans le sens d'une meilleure diffusion de la culture juridique au sein de la médiation familiale judiciaire.

D. DÉVELOPPER UNE LOGIQUE DE PARTENARIAT ENTRE LES ACTEURS DE LA JUSTICE FAMILIALE

Le succès de la médiation familiale repose, pour une large part, sur la capacité des acteurs de la justice à travailler ensemble et à s'accorder une confiance mutuelle.

Cette confiance ne peut naître que grâce au développement d'une collaboration régulière entre les médiateurs familiaux, les magistrats et les avocats.

Aujourd'hui, si des rencontres existent, elles ne sont pas forcément régulières, ni ouvertes à tous les acteurs. Ainsi, dans certains tribunaux, des réunions entre juges aux affaires familiales et services de médiation familiale sont organisées. Dans d'autres, des permanences d'associations de médiation familiale

organisées au sein des TGI ont permis un meilleur dialogue avec les magistrats. La collaboration entre avocats et magistrats, indispensable pour assurer le développement de la culture de médiation, peut prendre la forme de réunions de travail mais également de conventions conclues entre les tribunaux et les ordres.

L'idéal est néanmoins une collaboration tripartite entre avocats, magistrats et médiateurs familiaux, pour permettre un échange de pratiques, répondre aux questions et lever les malentendus sur les rôles respectifs de chacun.

Mme Danièle Ganancia, médiatrice familiale et magistrate honoraire, a ainsi insisté sur l'intérêt de rendre obligatoire la conclusion de protocoles de partenariat pour la médiation familiale.

Votre rapporteur pour avis encourage donc le développement de partenariats tripartites dans chaque juridiction.

Proposition n° 19 : développer la conclusion de partenariats tripartites en faveur de la médiation familiale dans chaque juridiction.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa première réunion du mardi 22 octobre 2019, la Commission auditionne Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les crédits de la mission « Justice » (M. Dimitri Houbron, rapporteur pour avis « Justice et accès au droit » ; M. Bruno Questel, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse »).

Lien vidéo :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8277499_5daf2121d9f44.commission-des-lois--audition-de-mme-nicole-belloubet-garde-des-sceaux-22-octobre-2019

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous sommes réunis cet après-midi pour procéder à l'audition de Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice, en vue d'examiner et de voter les crédits de la mission « Justice », dont les rapporteurs sont M. Bruno Questel, pour le budget relatif à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse, et M. Dimitri Houbron, pour le budget relatif à la justice et à l'accès au droit. Je donnerai également la parole à M. Patrick Hetzel en tant que rapporteur spécial de la commission des Finances.

Madame la garde des Sceaux, vous avez la parole.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Pour la troisième année consécutive, le budget du ministère de la Justice est en forte augmentation. Avec près de 7,6 milliards d'euros, il progresse de 4 % en 2020, après avoir augmenté de 4,5 % en 2019 et de 3,9 % en 2018. Ce sont près de 300 millions d'euros de plus qu'en 2019, en tenant compte de l'inscription sur le budget de la justice de l'intégralité du financement de l'aide juridictionnelle, dans une logique de plus grande transparence. L'année prochaine, 1 520 emplois seront créés, portant à 3 920 le nombre d'emplois créés depuis 2018.

Vous ne manquerez sans doute pas de relever que le budget est un peu inférieur aux 7,7 milliards d'euros qui figuraient dans la loi de programmation. Cela ne traduit en rien une révision à la baisse de nos ambitions : il ne s'agit que de coller au plus près de nos besoins en crédits de paiement en 2020, au vu de l'avancement réel des projets. Quelques opérations immobilières ont pris un peu de retard, soit du fait de difficultés à trouver un terrain, soit du fait d'opérations inhérentes aux projets eux-mêmes. Nous venons par ailleurs d'obtenir en complément 35 millions d'euros de financement de la part du fonds pour la transformation de l'action publique pour les prisons expérimentales d'insertion par le travail, ce qui montre le caractère innovant du projet.

Avec une telle progression des crédits, le Gouvernement confirme très clairement la priorité accordée à la justice. Ces moyens renforcés nous permettent

de mettre en œuvre la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Ses premiers effets se font déjà sentir de manière très concrète dès aujourd'hui : tout citoyen peut désormais suivre en ligne son affaire civile ; les majeurs protégés peuvent voter, se marier, divorcer sans autorisation préalable d'un juge ; les démarches à accomplir par les personnes chargées de leur protection sont simplifiées et accélérées ; les premières audiences des cours criminelles départementales se sont tenues, évitant la correctionnalisation des procédures ; la justice antiterroriste est renforcée avec la création en juin 2019 du parquet national antiterroriste et du juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme.

Voilà quelques exemples des évolutions très concrètes qui ont été traduites grâce à la loi de réforme pour la justice et aux financements qui l'accompagnent. L'effort d'investissement pour une justice de qualité se poursuivra en 2020, pour améliorer le service rendu aux citoyens et aux justiciables.

La réforme de l'organisation judiciaire, notamment la création au 1^{er} janvier 2020 des tribunaux judiciaires par fusion des tribunaux d'instance et de grande instance, constitue une priorité importante. Cette réforme rendra la justice de première instance plus lisible et permettra de mieux traiter les contentieux les plus techniques, tout en laissant plus de souplesse d'organisation. Dans un souci de proximité, tous les lieux de justice seront maintenus et un juge des contentieux de la protection sera créé. Certains tribunaux de proximité verront même leurs compétences renforcées.

Par ailleurs, 384 créations d'emplois sont prévues dans les services judiciaires par le budget 2020. Elles favoriseront la mise en œuvre de cette réforme, l'adaptation des organisations de travail et la création du tribunal judiciaire. Elles permettront aussi de poursuivre la résorption des vacances dans les greffes, le développement de l'équipe autour du magistrat et l'augmentation des effectifs de magistrats dans les domaines prioritaires que constituent, pour l'année prochaine, la justice pénale des mineurs et la lutte contre la délinquance financière. D'ores et déjà, à la fin de l'année 2019, les vacances d'emplois de magistrats seront presque totalement résorbées, puisque le taux est de 0,95 %, soit le plus bas que nous ayons connu ces dernières années.

La nouvelle programmation immobilière judiciaire, qui a été dotée en 2019 de 450 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires, est désormais bien lancée. Ainsi, 161 millions d'euros de crédits de paiement seront ouverts en 2020 et permettront d'accompagner la réforme de l'organisation judiciaire. Des opérations importantes vont ainsi passer en phase travaux comme les tribunaux de Bourgoin-Jallieu, Vienne ou Pau. Les moyens de fonctionnement des juridictions, qui avaient été fortement revalorisés en 2019, à hauteur de 9 %, sont consolidés à un niveau très élevé de 375 millions d'euros pour garantir le bon fonctionnement de la justice du quotidien.

Deuxièmement, l'entrée en vigueur de la nouvelle politique des peines en mars 2020 constituera également une étape majeure de la réforme de la justice, nécessitant un accompagnement fort des juridictions et des services pénitentiaires, pour promouvoir le prononcé de peines autres que les courtes peines d'emprisonnement ainsi que les alternatives à la détention provisoire. Aussi 400 emplois seront-ils créés en 2020 dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation, portant à 950 le nombre d'emplois créés en trois ans dans ces services. L'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice continuera sa montée en puissance, avec pour objectif, entre autres, d'atteindre une offre de 30 000 postes de travaux d'intérêt général (TIG) d'ici à trois ans.

Pendant de la réforme des peines, la réalisation du programme de construction de 15 000 places de prison à l'horizon de 2027 avance résolument, en dépit du décalage de quelques opérations lié à des difficultés locales pour obtenir des terrains. Pour les 7 000 premières places qui devaient être livrées en 2022, le programme est finalisé pour près de 80 % d'entre elles, les marchés de maîtrise d'œuvre sont passés pour plus de la moitié et 22 % sont en travaux. Dans le budget 2020, 327 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits dans le budget 2020 pour la construction et la rénovation des établissements pénitentiaires, soit une progression de 34 % par rapport à 2019, traduisant le passage de nombreux projets en phase opérationnelle. D'ici à 2022, 2 000 places en structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) seront ouvertes. Qui plus est, 145 emplois sont d'ores et déjà créés en 2020 pour préparer les prochaines ouvertures d'établissements.

Plus généralement, avec 1 000 créations d'emplois, dont 300 pour le comblement de vacances de poste de surveillants, 50 pour les extractions judiciaires et une progression de ses crédits de 6,2 %, c'est toute l'administration pénitentiaire qui poursuit sa consolidation pour améliorer le fonctionnement au quotidien des établissements pénitentiaires.

La sécurité des établissements pénitentiaires est toujours un enjeu fort. Les crédits en sa faveur atteindront cette année 58 millions d'euros, soit 16 % de plus que l'an dernier. Ils nous permettront de poursuivre l'installation de systèmes de brouillage des communications illicites, de lutte contre les drones et de vidéosurveillance.

Troisièmement, 2020 sera l'année de la réforme de la justice pénale des mineurs, maintes fois mise sur le métier par les gouvernements précédents, sans jamais être conduite à son terme. L'ordonnance du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs ouvre la voie à une rénovation profonde de la prise en charge des mineurs délinquants. Cette réforme simplifie la procédure pénale qui leur est applicable, en apportant une réponse plus rapide aux victimes, tout en assurant une meilleure prise en charge éducative des mineurs. Elle entrera en vigueur au 1^{er} octobre 2020, pour permettre au Parlement d'en débattre, comme je m'y étais engagée devant vous, et aux juridictions et

services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) de préparer sa mise en œuvre.

Des moyens importants sont consacrés à cette réforme dans le budget 2020 : 70 emplois de magistrats et 100 emplois de greffiers sont créés à cette fin, ainsi qu'une centaine d'emplois d'éducateurs à la protection judiciaire de la jeunesse. Ces moyens devraient nous permettre de respecter les délais de jugement prévus dans le code pour les nouvelles procédures, sans dégrader le traitement des procédures engagées selon les dispositions de l'ordonnance de 1945.

Les crédits de la PJJ progresseront de 17 millions d'euros en 2020, permettant également de poursuivre la diversification de la prise en charge des mineurs délinquants, la construction de vingt centres éducatifs fermés et la rénovation de son parc immobilier.

Quatrièmement, pilier indispensable de toutes ces réformes, la transformation numérique progresse de manière visible. Le ministère a augmenté de 75 % son budget informatique annuel depuis 2017, ce qui nous permet de rattraper notre retard. Nous avons renforcé l'infrastructure technique et les équipements informatiques, préalables indispensables à la dématérialisation des procédures, progressent rapidement. Le réseau haut débit sera effectif sur un millier de sites fin 2020, y compris outre-mer. Qui plus est, 20 000 ordinateurs vont être remplacés au premier semestre 2020. Près de 1 900 équipements de visioconférence sont opérationnels, permettant notamment d'éviter 20 % des extractions judiciaires.

Nous développons également de nouvelles applications autour du portail du justiciable, qui est l'un des objets de la vie quotidienne que le Gouvernement suit dans le cadre du comité interministériel de transformation publique. Nous travaillons également avec Christophe Castaner à développer une procédure pénale numérique de bout en bout, qui aille de la plainte jusqu'au jugement, ce qui facilitera considérablement le travail des personnels de justice et de la police judiciaire. Dans le cadre de ce travail, la plainte en ligne est évidemment un sujet majeur.

Face à l'ampleur de la transformation qui est en train de se jouer, l'accompagnement des agents est primordial. Un projet de formation et d'accès au droit à l'ère du numérique, réunissant le secrétariat général de mon ministère, les directions et les quatre écoles du ministère, a été lancé pour mieux accompagner la montée en compétence des agents du ministère.

Cinquièmement, dans ce contexte de transformation importante de la justice, l'accès au droit et l'aide aux victimes sont également essentiels.

La réforme de l'aide juridictionnelle doit entrer dans une phase concrète, avec la construction d'un nouveau système d'information, qui permettra une saisine en ligne et s'accompagnera d'une simplification du dispositif. Elle se traduira également par la simplification des modalités de contractualisation entre

les barreaux et les juridictions et la possibilité d'expérimenter, avec les barreaux volontaires, des structures dédiées à la défense des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

Le réseau d'accès au droit sera optimisé avec notamment la présence de conciliateurs de justice dans chaque maison France Service. Un effort particulier sera réalisé dans le budget 2020 pour développer les espaces de rencontre médiatisés, qui bénéficieront de 2 millions d'euros supplémentaires, afin de consolider l'action de ces structures indispensables à la préservation des liens parents-enfants en cas de crises familiales graves. Les crédits consacrés à l'aide aux victimes continueront leur progression – plus 10 % depuis 2017 –, avec un effort tout particulier pour les victimes de violences conjugales, dans le cadre des travaux du Grenelle ouvert le 3 septembre 2019.

Toutes ces réformes ne pourront réussir qu'avec l'engagement de tous les agents du ministère. Ainsi, 20 millions d'euros de crédits seront consacrés en 2020 à la valorisation de leur travail et de leurs compétences et à l'accompagnement des réformes. Ils financeront notamment la réforme de la chaîne de commandement et de la filière technique de l'administration pénitentiaire ; la revalorisation des astreintes des magistrats du parquet, qui est très attendue ; l'évolution des directeurs de greffe de tribunal judiciaire ; la poursuite de la mise en œuvre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) ; la création du corps des cadres éducatifs ; ainsi que la poursuite du versement de compléments indemnitaires annuels au mérite.

L'action sociale en faveur des agents du ministère continuera de progresser, grâce à une augmentation de 8 % des crédits en 2020 et de 27 % depuis 2017, pour poursuivre l'action engagée en faveur du logement, de la restauration et de la petite enfance, à l'appui de notre politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Pour conclure, 2018 et 2019 ont été des années de conception et de pose des premières briques des chantiers de réforme de la justice ; 2020 sera celle de la réalisation et du suivi des premiers résultats. La loi n'est en effet que la condition nécessaire à la modification des pratiques ou des organisations, non la condition suffisante. Nous sommes entrés dans le temps de l'application. Les indicateurs de performance qui figurent dans les documents budgétaires du projet de loi de finances pour 2020 ont été revisités à cette occasion, pour rendre compte de la mise en œuvre de la loi de programmation et de réforme pour la justice et mieux mesurer l'atteinte des résultats attendus. Ce budget devrait nous permettre de mener à bien les transformations profondes de notre justice que vous avez votées dans la loi du 23 mars dernier.

M. Bruno Questel, rapporteur pour avis du programme « Administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse ». Je ne reviendrai pas sur l'évolution des moyens de l'administration pénitentiaire et de la PJJ. Nul ne peut contester que des efforts sans doute inédits sont consentis en

faveur de ces administrations, qui sont confrontées à d'importants défis. La première doit faire face à la surpopulation carcérale et, par ailleurs, anticiper la refonte à venir du droit des peines pour mieux prévenir la récidive. La seconde doit, quant à elle, diversifier ses modes d'intervention et se préparer à la réforme prochaine de la justice pénale des mineurs, que Mme la ministre a évoquée.

S'agissant des crédits de l'administration pénitentiaire, je souhaite appeler l'attention sur deux sujets.

Pour ce qui est des surveillants, les recrutements massifs en cours, destinés à combler les vacances de postes et à améliorer les conditions de travail, peuvent parfois conduire à des affectations précipitées pour de jeunes surveillants qui ne disposent pas toujours des prérequis indispensables à l'exercice de leur fonction. Ils mériteraient d'être davantage accompagnés. Par ailleurs, la revalorisation du rôle du surveillant dans la détention, pour en faire un acteur de l'évaluation et de la réinsertion de la personne détenue, devrait être mieux pensée et davantage soutenue dans l'ensemble des établissements pénitentiaires.

Concernant l'amélioration de la diversification des établissements et des régimes de détention, le programme de construction de 15 000 places de prison d'ici à 2027 est très attendu. Mais des difficultés d'implantation locales le ralentissent. Or il est essentiel qu'il se concrétise rapidement pour mieux prendre en compte la dangerosité des détenus et mieux préparer leur sortie de détention. Les deux établissements expérimentaux pensés autour du travail et les SAS qui vont voir le jour devront s'accompagner de réels projets de réinsertion et d'une véritable prise en charge sanitaire.

Cette année, j'ai choisi de m'intéresser dans mon rapport au thème de la santé des personnes détenues. Dans ce domaine, d'incontestables progrès ont été réalisés, notamment grâce au transfert des prises en charge sanitaires au ministère de la santé, à l'affiliation obligatoire au régime général de l'assurance maladie des personnes détenues, qui conduit aujourd'hui à la gratuité des soins, à la structuration de l'offre en trois niveaux et à la spécialisation somatique et psychiatrique de cette offre.

Malgré des progrès, la situation demeure insatisfaisante à plusieurs égards. L'offre des soins est fragile et incomplète ; les effectifs de praticiens fixés en fonction de la population théorique des établissements sont notoirement insuffisants dans les maisons d'arrêt surpeuplées ; les difficultés en démographie médicale obligent à recourir à des extractions difficiles à mettre en œuvre ; le nombre de structures de prise en charge psychiatrique –services médico-psychologiques régionaux (SMPR) et unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) – est insuffisant.

Madame la ministre, comment le Gouvernement entend-il pallier ces carences ? Prendra-t-il des mesures pour accroître l'attractivité des fonctions

médicales en prison et augmenter l'offre de télémédecine ? Est-il par ailleurs envisagé de construire la deuxième tranche des UHSA ?

Mes chers collègues, à cette difficulté d'organisation s'ajoute la problématique de la vulnérabilité de la population carcérale en matière de santé. Elle est principalement de deux ordres : la prévalence des troubles mentaux, à laquelle notre collègue Stéphane Mazars, sous l'impulsion de la présidente de la commission des Lois, s'était intéressé en 2018, et la perte d'autonomie en raison d'un handicap ou de l'âge.

Une nouvelle étude sur la fréquence de ces troubles devrait prochainement permettre de mieux en connaître les contours et l'ampleur. Au-delà, une réflexion profonde devrait être conduite sur les causes d'incarcération et de maintien en détention des personnes qui en sont atteintes : mouvement général de désinstitutionnalisation ; faiblesse de l'expertise psychiatrique qui freine la bonne application des dispositions relatives à l'irresponsabilité pénale, à la suspension des peines et à la mise en liberté pour motif médical.

Quant à la perte d'autonomie, elle risque de s'amplifier avec le vieillissement de la société, ainsi que l'allongement de la durée des peines et des prescriptions. L'état de dépendance, s'il ne conduit pas à la libération pour motif médical, devrait justifier une prise en charge financière, humaine et matérielle, à la hauteur des besoins des personnes. Tel n'est pas toujours le cas, comme en témoignent les difficultés de perception de l'allocation personnalisée d'autonomie, l'absence d'intervention en détention des services des soins infirmiers ou d'aide à l'accompagnement à domicile, les défauts d'orientation en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ou le manque de spécialisation des établissements.

Comment l'administration pénitentiaire envisage-t-elle de répondre à ce terrible défi ? Des réflexions sont-elles en cours pour améliorer l'accès aux aides financières, l'intervention en prison d'organismes ou d'associations extérieurs, l'orientation des détenus les plus âgés à leur sortie de détention dans des structures de santé adaptées et la spécialisation des établissements dans la prise en charge de ces détenus ?

Enfin, l'examen de la question de la santé des personnes incarcérées ne serait pas complet si nous n'évoquions pas la situation des femmes enceintes. L'accès aux soins des femmes détenues, de manière générale, est plus limité que celui des hommes. Nous en avons débattu lors de l'examen de la loi portant réforme pour la justice, notamment à propos de la précarité menstruelle. S'agissant des femmes détenues enceintes, des modalités spécifiques d'incarcération existent : suivi de grossesse, prise en charge de l'assurance maternité, affectation dès le septième mois de grossesse dans un établissement doté de cellules mère-enfant ou encore d'une nurserie.

Néanmoins, des progrès restent à accomplir dans la répartition territoriale des cellules mère-enfant et des nurseries, ainsi que dans les modalités d'hébergement des enfants. Surtout, la circulaire de 1999, qui régit les conditions d'accueil de ces enfants, qui peuvent rester aux côtés de leur mère jusqu'à leur dix-huit voire vingt-quatre mois, apparaît aujourd'hui datée et parfois lacunaire.

Quelles dispositions pensez-vous prendre, madame la ministre, pour sécuriser sur le plan juridique et sanitaire la prise en charge des détenues enceintes et de leurs jeunes enfants ? Une réflexion peut-elle être menée pour accroître l'intervention de la protection maternelle et infantile en détention ?

M. Dimitri Houbron, rapporteur pour avis du programme « Justice et accès au droit ». 2020 sera la première année pleine de mise en œuvre de la loi du 23 mars 2019. Le budget prévu pour la justice en 2020 tire les premières conséquences en matière de moyens humains et budgétaires de la réforme d'ampleur du système judiciaire prévue par la loi de programmation, que ce soit en matière de simplification des procédures civiles et pénales, de renforcement de l'efficacité et du sens de la peine ou encore de l'amélioration de l'efficacité de l'organisation judiciaire. Il prévoit de porter les moyens en faveur de la justice de 9,1 milliards d'euros en 2019 à 9,4 milliards en 2020, soit une progression de plus de 3,5 % en crédits de paiement. Après une augmentation de 4,5 % en 2019, cette progression conforte la volonté du Gouvernement d'une mise à niveau des moyens de la justice, en accordant une attention particulière à l'administration pénitentiaire.

En 2020, les moyens prévus pour la justice et l'accès au droit devraient progresser, à périmètre courant, de près de 2,4 % en crédits de paiement pour atteindre 4 536 millions d'euros. Les autorisations d'engagement devraient diminuer de 4,6 % pour s'établir à 4 587 millions d'euros. Un effort important est réalisé en faveur des créations d'emplois, qui devraient s'élever à 450, dont 384 nouveaux emplois dans les juridictions, afin de rénover la justice des mineurs, d'accroître la lutte contre la délinquance financière et de renforcer les équipes autour des magistrats.

Après avoir étudié en 2018 la question de l'aide juridictionnelle, j'ai choisi de m'intéresser cette année à la médiation familiale. Mais j'aurais une question liminaire sur l'évolution de l'aide juridictionnelle : une fois la budgétisation des taxes jusqu'alors affectées au Conseil national des barreaux (CNB) retraitée, c'est une baisse de près de 14 millions d'euros, soit de 3,2 % qui semble prévue. Les moyens prévus dans le projet de loi de finances pour 2020 seront-ils suffisants ? Comment allez-vous assurer la montée en charge de la généralisation de la représentation obligatoire prévue dans la loi de programmation et de réforme pour la justice ?

La médiation familiale connaît un véritable essor, tant dans sa dimension conventionnelle que judiciaire. Elle a progressé de 42 % entre 2013 et 2018, avec une nette accélération en 2018, sous l'effet de l'expérimentation relative à la

tentative de médiation familiale préalable obligatoire (TMFPO), à peine d'irrecevabilité, avant toute saisine du juge aux affaires familiales visant à modifier une précédente décision fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale. Les premiers résultats sont très encourageants et confirment l'intérêt de la médiation familiale. Ils montrent en effet que le taux d'accord entre les parties s'élève à 26 %, soit à un niveau proche de celui atteint dans le cadre de la médiation familiale conventionnelle.

Certains tribunaux de grande instance constatent une diminution du nombre de saisines contentieuses et une augmentation significative des demandes d'homologation d'accords parentaux sans audience, dans des dossiers entrant dans le champ de la TMFPO. Les magistrats et les médiateurs familiaux soulignent aussi qu'au moment de l'audience les relations entre les parties soumises à cette obligation sont apaisées, même en l'absence d'accord résultant de la tentative de médiation, et que la médiation permet de concentrer les débats sur les questions juridiques.

Enfin, cette expérimentation est intéressante, en ce qu'elle permet de diffuser la culture de la médiation auprès de nouveaux publics, de préciser le rôle de chacun des intervenants et de remettre en question le rôle du médiateur familial en le conduisant à adopter d'autres postures professionnelles.

Au vu de ces premiers résultats encourageants et compte tenu du retard pris dans la mise en œuvre de cette expérimentation, je souhaiterais qu'elle soit prolongée d'un an. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement en ce sens.

La médiation familiale apparaît comme un outil efficace dont les potentialités doivent encore être développées. Pour cela, je vous sou mets, madame la ministre, plusieurs propositions : prolonger l'expérimentation d'une année et procéder aux ajustements nécessaires, en particulier à l'harmonisation des procédures en matière de recevabilité ; étendre le champ de l'obligation de médiation préalable à l'ensemble des affaires familiales, à l'exception des cas de violences conjugales et, plus généralement, des affaires communicables au ministère public ; améliorer l'information sur la médiation familiale par la généralisation de l'organisation de permanences en même temps que les audiences des juges aux affaires familiales ou par la projection, les jours d'audience, d'un film sur la médiation familiale dans la salle d'attente des affaires familiales, afin de sensibiliser les parties à l'intérêt de cette démarche.

Mais il faut également : généraliser la double convocation ; sensibiliser les agents sur la nécessité d'informer les personnes souhaitant saisir le juge aux affaires familiales ; affermir le rôle des conseils départementaux de l'accès au droit, pour que l'implantation des maisons de justice et du droit et des structures d'accès au droit se poursuive en lien avec le développement des maisons France Service et que l'information relative à la médiation familiale soit largement assurée ; lancer une campagne d'information nationale ; enrichir l'information relative à la médiation familiale sur le site justice.gouv.fr.

Une autre proposition vise à mieux encadrer la profession de médiateur familial, en créant un conseil national de la médiation familiale, qui serait notamment chargé de la définition des conditions d'agrément des médiateurs familiaux et du contrôle des conditions d'exercice de la profession, en enrichissant la formation des médiateurs familiaux, car il ressort de l'exercice actuel de la profession une certaine impression d'anarchie. Il est aujourd'hui nécessaire d'élaborer un référentiel de formation et de définir des conditions d'accréditation des organismes de formation.

Il est également nécessaire de promouvoir la médiation familiale auprès des magistrats qui en ont un usage encore inégal. Cela peut passer par le renforcement de la place de la médiation familiale dans le cadre de la formation initiale et continue des magistrats, mais également par une prise en compte du recours à la médiation familiale dans les statistiques du traitement des litiges. Il faut aussi encourager les avocats dans cette voie, en les sensibilisant davantage, au cours de leur formation, et en réévaluant l'indemnisation des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle dans le cadre des médiations familiales – on a constaté qu'il était plus rémunérateur d'aller en contentieux que dans ces phases de médiation.

Il serait intéressant de développer la conclusion de partenariats tripartites en faveur de la médiation familiale dans chaque juridiction, entre les juges, les médiateurs familiaux et les avocats. Nous pourrions également réfléchir aux pistes d'évolution du financement de la médiation familiale, comme la mise en place d'un ticket médiation dans les entreprises ou encore une prise en charge dans le cadre de l'assurance de protection juridique, par exemple. Est aussi ressortie la nécessité de supprimer la procédure de consignation, qui est trop lourde au regard des enjeux financiers.

Enfin, il semble nécessaire de mener une réflexion sur l'opportunité de revoir le barème national des participations des familles, puisqu'il va de 2 à 131 euros de participation, alors qu'une médiation coûte plus de 1 000 euros, à raison de 2,6 séances en moyenne pour aller jusqu'à son terme.

Telles sont, madame la ministre, les principales propositions que je vous soumets, en espérant que vous voudrez bien leur donner une suite favorable.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial de la commission des Finances.
Madame la ministre, je me concentrerai sur deux remarques et quatre questions.

Comme viennent de le dire les deux rapporteurs pour avis, ce budget est le premier après le vote de la loi de programmation pour la justice, promulguée le 23 mars dernier. Lorsque l'on compare ce que nous avons voté il y a sept mois et ce qui figure dans le budget 2020, on s'aperçoit qu'il y a déjà 200 millions d'euros qui manquent sur les 400 prévus. La justice, contrairement à ce que vous dites, est encore une fois sacrifiée, puisque l'on a à peine la moitié du budget que vous-même, madame la ministre, aviez prévu : il y a un décalage entre le discours

et le fait. Je trouve d'ailleurs assez étonnant qu'en l'espace de quelques mois on se retrouve dans une situation où le Gouvernement revient sur ce qui a été voté solennellement au Parlement. Cela pose très sérieusement la question de la crédibilité de la parole publique gouvernementale.

Deuxième remarque : alors que la situation du budget de l'aide juridictionnelle reste problématique et que le seuil d'éligibilité demeure faible, le budget 2020 ne fait que l'augmenter, sans apporter aucune réponse pour améliorer ni son accès, ni son financement.

Mes deux premières questions concernent le volet de la justice judiciaire. Si les objectifs du programme 166 sont louables, on peut douter de l'efficacité des financements, lorsque l'on constate que son budget est en augmentation d'à peine plus de 10 millions d'euros et qu'il est annoncé dans le même temps une augmentation des effectifs, notamment de 100 emplois de magistrats et de 284 emplois de fonctionnaires. Dans la mesure où cette augmentation n'est pas répercutée au niveau du titre 2, on peut s'interroger sur la manière dont, très concrètement, ces postes seront financés, à moins qu'il ne s'agisse que d'un nouvel effet d'annonce et qu'un certain nombre de postes ne soient pas pourvus, auquel cas on peut s'interroger sur la sincérité du budget.

Pour ce qui est du délai de traitement des affaires pénales concernant les mineurs, la cible de 2020 est fixée à quinze mois, ce qui est ambitieux. D'ailleurs, le bleu budgétaire le précise lui-même. Rappelons que la hausse régulière des affaires et du nombre de mineurs suivis au pénal comme au civil alourdit la charge de travail pesant sur les juges des enfants. Ma question est très simple : comment allez-vous faire pour atteindre vos objectifs ?

Ma troisième question a trait à l'administration pénitentiaire. En début de quinquennat, le Président de la République avait annoncé, de manière très tonitruante, la création de 15 000 places de prison au cours de son mandat. Sans doute souhaite-t-il exercer un deuxième mandat présidentiel, parce qu'il faudra aller jusqu'à 2027 au moins pour atteindre ce nombre de places ! Vous êtes obligés de reconnaître qu'au mieux vous arriverez à atteindre les 7 000 places en fin de quinquennat. Qui a dit faux ? Est-ce le président Macron qui s'est trompé dans ses promesses aux Françaises et aux Français ou est-ce vous qui ne respectez pas ce que souhaitait faire le Président de la République ? Le taux d'occupation des places en maisons d'arrêt continue d'augmenter. La question de leur suroccupation est une vraie préoccupation. Or on a l'impression que le Gouvernement reste très largement en deçà de ce qu'il faudrait faire en la matière.

Enfin, s'agissant de la PJJ, le budget consacrerait pas loin de 20 millions d'euros à la poursuite du programme de construction des cinq nouveaux centres éducatifs fermés du secteur public. Pourriez-vous préciser sur quelles bases ont été choisis les lieux d'implantation de ces sites ?

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Monsieur Questel, vous avez évoqué la question du recrutement massif des surveillants pénitentiaires. Notre plan de recrutement répond à un protocole d'accord qui avait été signé avec l'une des organisations syndicales. Il permettra de combler les vacances d'emploi, ce qui se sent déjà sur le terrain. Grâce à des efforts de communication importants de l'administration pénitentiaire, à des indemnités de fidélisation et à la formation de six mois, nous pouvons désormais recruter tous les surveillants pénitentiaires dont nous avons besoin. Pour ce qui est de leur affectation, nous pouvons les stabiliser dans leur premier poste, grâce à la prime de fidélisation instaurée dans un nombre important d'établissements pénitentiaires.

S'agissant de la nécessaire revalorisation de leur rôle, depuis mon arrivée au ministère, je souhaite que les surveillants pénitentiaires, qui sont les premiers acteurs de la détention et qui sont ceux qui connaissent le mieux les personnes en détention, voient leur travail valorisé. Nous l'avons fait de différentes manières : sur un plan indemnitaire, en répondant à des souhaits d'équipement ou de prise en charge différenciée des détenus. Nous diversifions également leurs fonctions, ce qui fait qu'au cours de leur carrière, ils pourront exercer différentes missions – surveillance sur la coursive, extractions judiciaires, participation aux équipes régionales d'intervention et de sécurité, présence en quartiers d'évaluation de la radicalisation et dans d'autres lieux. Nous essayons de montrer aux surveillants pénitentiaires qu'ils n'effectueront pas les mêmes tâches durant toute leur carrière. Nous avons aussi travaillé sur l'enrichissement de leur mission. La direction de l'administration pénitentiaire a diffusé, à la fin de l'année 2018, une note sur le surveillant acteur, laquelle vise à valoriser et à prendre réellement en compte les observations faites par les surveillants dans le cadre de leur mission et à les impliquer dans l'évaluation des détenus et dans la prise de décision les concernant.

Sur la question de la santé des personnes détenues, il faut d'abord souligner que, dans chaque établissement pénitentiaire, les unités médicales accueillent avec beaucoup de présence et de permanence les détenus et qu'elles jouent un rôle très important. Par ailleurs, nous avons souhaité développer la télémédecine, ce qui nous permet d'éviter des extractions et, dans un certain nombre de cas, de consulter des spécialistes, notamment en dermatologie ou en anesthésie. Nous venons de bénéficier, de la part du fonds pour la transformation de l'action publique, de presque 3 millions d'euros pour développer l'offre de télémédecine en détention. Deux projets ont été financés, ce qui est assez rare : les prisons expérimentales d'insertion par le travail, avec 35 millions d'euros, et le développement de la télémédecine.

S'agissant de la mise en œuvre de la deuxième tranche d'UHSA, comme vous le savez, monsieur le rapporteur, nous avons une compétence partagée avec le ministère de la Santé. C'est ce ministère qui dispose de l'essentiel des budgets. Le principe de la construction d'une deuxième vague d'UHSA n'est absolument pas discuté. Nos deux ministères travaillent actuellement pour nous assurer de la localisation et de l'ampleur des travaux à réaliser et à suivre.

Pour ce qui est des soins psychiatriques, ce sujet essentiel fait partie des mesures importantes que je ne vais pas détailler devant vous mais que j'ai présentées avec la secrétaire d'État auprès de la ministre de la Santé Christelle Dubos. Nous avons présenté une feuille de route en juillet dernier, qui apporte des réponses importantes sur la continuité de la prise en charge psychiatrique des détenus, dans le parcours mais aussi en sortie de détention. Au moment de leur passage en SAS, les détenus bénéficient d'une prise en charge singulière, qui les conduit à être pris en charge non plus entre les murs de la structure pénitentiaire mais déjà hors des murs.

Concernant la vulnérabilité, la feuille de route 2019-2022 consacre son action 19 à l'amélioration de la prise en charge des personnes en situation de handicap, de fragilité ou de perte d'autonomie. Je ne détaille pas l'ensemble des mesures qui feront suite à cette action. À la sortie de détention, les personnes dépendantes seront orientées vers des structures de santé ou médico-sociales, qui seront adaptées à une prise en charge spécifique. La direction de l'administration pénitentiaire a ainsi conventionné avec plusieurs structures, dont la Croix rouge ainsi que, dans certaines villes, des fondations importantes.

Sur la question des femmes enceintes, vous avez cité à juste titre le manque de cellules mère-enfant. Mais, comme vous le savez, monsieur le député, nous devons créer de nouvelles places d'hébergement pour les femmes détenues. Alors que le quart sud-ouest de la France ne permet d'accueillir aucune femme, dans le programme immobilier pénitentiaire une structure d'accueil est prévue à Toulouse. Dans toutes les nouvelles structures, nous construirons bien évidemment des lieux d'accueil pour les femmes enceintes.

Monsieur Houbron, vous avez évoqué la médiation familiale, qui est un sujet essentiel. Vous avez également parlé de l'aide juridictionnelle ; je vous répondrai sur ce point en même temps qu'à M. Hetzel.

En ce qui concerne la médiation familiale, et plus particulièrement l'intérêt de l'expérimentation qui a été conduite, je me suis effectivement rendue dans certains des lieux concernés. Le mot « apaisement », que vous avez prononcé, est très juste dans ce type de situations. Vous me demandez de prolonger l'expérimentation d'un an ; cette proposition me paraît tout à fait pertinente et justifiée pour nous permettre d'en tirer tous les enseignements. Vous avez également fait une série de propositions très précises, souhaitant notamment étendre la médiation familiale, sauf en cas de violences intraconjugales. Toutes ces propositions méritent d'être étudiées. Certaines sont, en l'état, tout à fait intéressantes ; d'autres mériteraient peut-être que l'on y réfléchisse davantage. Par exemple, j'ai quelques doutes au sujet de la généralisation de la double convocation, car celle-ci ne me semble pas toujours adaptée. Cela dit, nous pourrions en rediscuter.

Vous avez évoqué notamment la nécessité de mieux encadrer les médiateurs familiaux. Il y a de cela trois ou quatre jours, un Livre blanc sur la

médiation m'a été remis par le collectif Médiation 21. On y trouve une synthèse sur le sujet et des propositions d'évolution du cadre de la médiation. Comme vous le savez, la médiation est pour nous un point important, car nous avons fait des modes alternatifs de règlement des litiges un préalable obligatoire dans un grand nombre de cas. Les médiateurs qui m'ont remis le Livre blanc m'ont dit que certains points leur semblaient très importants : d'une part, le référentiel de formation, dont vous parliez vous-même, et, d'autre part, un meilleur encadrement global des médiateurs, avec notamment la mise en place d'un Conseil national de la médiation. Je suis très intéressée par ces propositions, et j'ai promis de revenir vers leurs auteurs. Du reste, c'est l'un de vos collègues parlementaires qui m'avait incitée à participer à cette rencontre. Il y a là des idées extrêmement intéressantes, qui méritent d'être creusées. En ce qui concerne les autres points que vous évoquiez – les juges, les médiateurs familiaux et les avocats –, ils participent de la même logique et tendent à souligner l'importance de la médiation, singulièrement de la médiation familiale.

Monsieur Hetzel, la première de vos remarques portait sur les 200 millions manquants. Ce sont en réalité 153 millions qui sont inscrits en moins par rapport au budget que nous avons envisagé dans le cadre de la loi de programmation. Comme j'ai eu l'occasion de vous le dire, ces sommes manquantes sont liées aux retards de certaines opérations, notamment dans l'immobilier pénitentiaire, et s'expliquent, pour l'essentiel, par deux phénomènes : premièrement, l'absence de réponse probante à nos appels d'offres, ou encore certaines difficultés rencontrées dans les marchés que nous passons – cela arrive – ; deuxièmement, la difficulté à trouver des terrains, à laquelle s'ajoute le fait que, pour certains de ceux qui avaient été repérés, nous nous heurtons à l'opposition de plusieurs élus. J'espère que les choses s'amélioreront dans les mois à venir. Quoi qu'il en soit, cela ne remet pas en cause la création des 15 000 places de prison promises par le Président de la République. Vous m'avez dit que nous créerions, dans le meilleur des cas, 7 000 places à la fin du quinquennat. Le débat entre nous sur ce point n'est pas nouveau, monsieur le rapporteur pour avis : nous l'avons déjà eu, vous avez lancé les mêmes affirmations au moment du vote de la loi de programmation. Je vous avais alors exposé clairement la manière dont nous allions conduire le programme immobilier pénitentiaire.

Vous avez évoqué également le budget de l'aide juridictionnelle en me disant que je n'apportais pas de réponse concernant l'accès à cette aide et son financement. Or le financement de l'aide juridictionnelle augmente : les crédits progressent de 60 millions entre 2019 et 2020, puisqu'ils passent de 423 à 484 millions d'euros. Cette augmentation intègre 83 millions d'euros issus de la rebudgétisation des taxes affectées au CNB. Nous sommes parfaitement transparents sur ce point : effectivement, nous opérons une rebudgétisation.

M. Ugo Bernalicis. Ce n'est pas seulement de la transparence : je ne suis pas sûr que le CNB soit très content !

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. C'est tout simplement un souci de transparence qui nous conduit à regrouper tous les crédits sur le budget de l'État.

Si les crédits de l'aide juridictionnelle n'augmentent pas d'autant – c'est-à-dire de 83 millions d'euros –, c'est pour des raisons techniques ; cela ne signifie pas une baisse de l'effort en faveur de l'aide juridictionnelle. D'une part, il y a un apurement de produits de contributions pour l'aide juridique, restés sur un compte d'attente. Ce produit sera réalisé d'ici à la fin de l'année et apportera 9 millions de ressources supplémentaires pour le financement de l'aide juridique. D'autre part, l'évolution tendancielle de la dépense, qui fait apparaître une baisse, conduit à diminuer l'enveloppe de 20 millions d'euros environ : la dépense constatée en 2018 n'était que de 464 millions d'euros. Cela dit, la dotation inclut une enveloppe de 4,5 millions destinée à financer l'extension de la représentation obligatoire et 5 millions visant à développer la contractualisation avec les barreaux et à financer, entre autres, la création de structures dédiées à la défense des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

Par ailleurs, comme je vous le disais tout à l'heure, nous avons développé le suivi informatisé des affaires juridiques, c'est-à-dire la numérisation de l'aide juridictionnelle. En outre, nous prendrons comme critère unique le revenu fiscal de référence. Cela nous permettra d'obtenir un traitement à la fois plus équitable et plus performant de l'aide juridictionnelle. J'y reviendrai si vous le souhaitez.

Vous m'avez également interrogée, monsieur Hetzel, sur le financement des postes créés dans le domaine judiciaire. Vous pensez que, dans le titre 2, les crédits ne sont pas à la hauteur du nombre d'emplois créés. Or il a bel et bien été budgété pour financer les 384 créations d'emplois, à savoir 100 magistrats et 284 greffiers supplémentaires : 22 millions ont été prévus à cette fin.

Vous m'avez demandé comment je comptais améliorer les délais de traitement de la justice des mineurs, qui sont actuellement de l'ordre de dix-sept mois, en effet. Nous avons indiqué, dans les documents qui vous ont été transmis, que les délais devraient passer à quinze mois en 2020. Notre idée est très simple : nous allons affecter à la justice des mineurs 70 magistrats et 100 emplois de greffiers supplémentaires. Nous espérons qu'avec cet apport, et avec le travail sur les procédures que nous allons effectuer, nous pourrions diminuer les délais dans les proportions que j'indiquais.

Enfin, vous m'avez demandé comment les lieux d'implantation des centres éducatifs fermés avaient été choisis. C'est très simple : nous sommes partis de l'évaluation des besoins en matière de justice des mineurs – étant entendu que les centres éducatifs fermés ne sont que l'une des réponses possibles pour les mineurs délinquants – et avons lancé des appels à projets afin de les satisfaire.

Mme Alexandra Louis. Je voudrais commencer en rappelant que nos concitoyens sont très attachés à la justice et qu'ils attendent, très légitimement,

que celle-ci soit plus lisible, plus efficace, mais aussi – évidemment – plus rapide. C'est dans cet esprit que le budget de la justice pour 2020 donne la priorité à la simplification et à la modernisation de la justice engagées par la loi de programmation, avec une augmentation de 3,5 % des crédits de paiement. Je ne reviendrai pas en détail sur l'ensemble des objectifs de ce budget, qui ont été rappelés préalablement ; je mettrai l'accent sur le renforcement de la PJJ, l'accès au droit - particulièrement à travers l'aide juridictionnelle – et la transformation numérique.

Premièrement, le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » accompagne la réforme de la justice des mineurs, dont vous avez parlé, madame la garde des Sceaux. Il va favoriser la mise en place d'une nouvelle procédure, de nouvelles dispositions qui permettront d'avoir une justice plus claire, plus lisible et plus rapide. Je me dois de rappeler également que cette réforme a fait l'objet d'une longue concertation et qu'elle est à la hauteur de nos ambitions. Une justice plus claire, avec une présomption de discernement fixant le seuil de la responsabilité pénale à 13 ans ; une justice plus rapide, avec un jugement sur la culpabilité du mineur et sur l'indemnisation des victimes intervenant dans un délai de trois mois maximum, contre près de dix-sept mois actuellement – il s'agit, bien sûr, d'un point important de la réforme – ; une justice plus lisible, avec, entre autres, une mise à l'épreuve éducative de six à neuf mois avant la décision sur la sanction, prenant en compte l'évolution du mineur, sa personnalité, les efforts qu'il a accomplis ou les incidents éventuels. Pour favoriser cette évolution que beaucoup de professionnels appellent bien évidemment de leurs vœux, il est prévu un renforcement des moyens humains, avec la création de 94 emplois au sein de la PJJ, 70 emplois de magistrats et 100 emplois de greffiers en juridiction. Il me semble important de préciser que ces nouveaux postes de magistrats vont bénéficier à la justice pénale des mineurs, évidemment, mais aussi à la justice civile, notamment à la protection de l'enfance.

Deuxièmement, la politique d'accès au droit et de développement des modes alternatifs de règlement des litiges va bénéficier de 17 % de moyens supplémentaires. L'accès au droit sera favorisé par les conseils départementaux de l'accès au droit et par le réseau judiciaire de proximité, constitué par les 147 maisons de la justice et du droit (MJD), avec à la clé un budget de 8,6 millions d'euros. Je profite de cette occasion, madame la garde des Sceaux, pour vous remercier de l'attention particulière que vous avez portée à la création de la première MJD de Marseille, qui, je l'espère, verra le jour prochainement. La question de l'accès au droit est particulièrement liée, bien entendu, à celle de l'aide juridictionnelle. La réforme de l'aide juridictionnelle annoncée lors des débats parlementaires autour de la loi de programmation entrera dans sa phase opérationnelle en 2020. Elle s'appuiera sur le travail mené par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de la justice, ainsi que sur les propositions contenues dans le très intéressant rapport de mes collègues Naïma Moutchou et Philippe Gosselin : je saisis cette occasion de saluer leur travail.

M. Philippe Gosselin. Merci, chère collègue !

Mme Alexandra Louis. Le projet de loi de finances fait état d'une dotation pour l'aide juridictionnelle, de 484,3 millions d'euros, à laquelle s'ajoute, vous l'avez rappelé, un reliquat de 9 millions, soit 493,3 millions au total. L'aide juridictionnelle, indispensable en ce qu'elle permet aux plus démunis de faire valoir leurs droits en justice, mérite évidemment que l'on poursuive à l'avenir la réflexion et le travail entrepris – je pense notamment à la prise en charge des frais de justice pour les femmes victimes de violences conjugales, qui, à mon sens, nécessite une réflexion. Je rappelle, par ailleurs, que la dématérialisation des procédures de l'aide juridictionnelle représente un enjeu particulier : c'est extrêmement important car cela va faciliter l'accès à la justice pour les justiciables, mais aussi faciliter la vie des greffiers, des magistrats et des avocats. À cet égard, madame la garde des Sceaux, pourriez-vous nous donner des éléments d'information sur la nature et les moyens qui vont être mis en œuvre pour renforcer l'aide juridictionnelle et sur votre vision quant à l'avenir des conditions de prise en charge ?

Troisièmement, de manière plus générale, la révolution du numérique va renforcer l'accès au service public de la justice, avec une augmentation de 13 millions d'euros des crédits du ministère consacrés à l'informatique, ou encore la création de 50 emplois. Sur ce point, nous allons d'ailleurs connaître prochainement une révolution, avec la dématérialisation de l'aide juridictionnelle, dont je parlais à l'instant. Je tiens à rappeler également la création de la plateforme de signalement des violences sexuelles et sexistes, qui fonctionne sous forme de *tchat*, disponible vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, et produit d'ores et déjà d'excellents résultats. Elle devrait être élargie en 2020 – et je souhaite qu'elle le soit – aux faits de violences conjugales, de cyberharcèlement et de discrimination. Cependant, la plainte en ligne n'est pas encore effective, dans la mesure où elle nécessite le déploiement de l'intégralité de la procédure pénale numérique, tout au long de la chaîne pénale, et une collaboration entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice. Il me paraît primordial d'insister sur l'importance de ce processus, qui constituera une avancée pour les victimes, eu égard à l'extrême difficulté qu'il y a souvent à faire le premier pas, c'est-à-dire la révélation des faits au commissariat. Pourriez-vous, madame la garde des Sceaux, nous donner des précisions sur la nature des contraintes rencontrées à l'heure actuelle quant à la mise en place des plaintes en ligne, et nous indiquer à quel horizon vous estimez envisageables leur fonctionnement et leur généralisation ?

Pour conclure, je tiens à saluer votre volonté de poursuivre les chantiers qui ont été ouverts, non seulement par les moyens accordés, mais surtout par l'effectivité du processus de simplification et de modernisation de notre justice.

M. Antoine Savignat. La justice est une priorité – tout au moins c'est ce qu'a affirmé le Président de la République, mais aussi le Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale en 2017, et vous l'avez vous-même rappelé à de multiples reprises, madame la garde des Sceaux.

Par ailleurs, comme en faisait tout à l'heure la remarque mon collègue Patrick Hetzel en présentant son rapport, l'article 1^{er} de la loi de programmation et de réforme pour la justice prévoit une révision de la loi de programmation au plus tard fin 2021. Vous êtes extrêmement en avance de ce point de vue : comme Patrick Hetzel, j'ai noté qu'il manque 153 millions d'euros.

M. Erwan Balanant. La garde des Sceaux s'est expliquée sur ce point !

M. Antoine Savignat. Je vais y venir !

Cela veut dire, sauf erreur de ma part, qu'au lieu d'augmenter de 400 millions en 2020, comme c'était initialement prévu, les crédits de la justice ne croissent que de 247 millions d'euros. D'ailleurs, vous les financez par un petit tour de passe-passe : je pense aux 83 millions récupérés auprès du CNB pour les affecter à l'aide juridictionnelle, mais aussi au fait que les crédits seront inexorablement absorbés par les 160 millions d'euros restant à payer au titre de l'immobilier occupant – car un bon budget, c'est aussi un budget qui permet de régler l'ensemble de ses créanciers, et il n'est pas question que ce ne soit pas le cas de celui-ci.

Concernant le programme 166 « Justice judiciaire », qui va porter le gros de la réforme qui été votée, nous notons, selon les chiffres qui nous ont été communiqués, une augmentation de 11 millions d'euros. Un calcul rapide, peut-être basique mais révélateur, montre que cela représente 66 000 euros pour chacun des 178 tribunaux judiciaires – je n'ai même pas compté les autres. Or quand on lit, par exemple, le communiqué qui a été publié cette semaine au sujet du tribunal de grande instance d'Annemasse – vous avez dû le voir passer –, on apprend qu'il manque 50 % des postes de greffiers, qu'il faut six mois pour avoir une date d'audience et à peu près autant pour obtenir une décision, compte tenu précisément de l'absence de greffiers. Dès lors, on peut se demander si les moyens affichés sont suffisants pour mettre en place la réforme tout en consolidant le système existant. Il manque également 100 postes par rapport à ce que prévoyait la loi de programmation. De plus, ce texte n'incluait pas la réforme de la justice des mineurs. Or je note que, s'agissant des nouveaux postes annoncés, 94 seront affectés à la mise en place de la réforme de la justice des mineurs. Ce sont donc 194 postes qui manquent par rapport à ce qui avait été initialement prévu.

Nous souhaiterions donc savoir, madame la garde des Sceaux, quel sera le coût de la création des tribunaux judiciaires – car elle en aura forcément un, et il sera même important, tout au moins pendant la période de transition. À propos de période de transition, combien coûtera celle pendant laquelle, dans le cadre de la réforme de l'ordonnance de 1945 relative à la jeunesse délinquante, il y aura un doublon entre les anciennes procédures et les nouvelles ? Quel sera, enfin, le coût de la mise en place de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance économique ?

Autre sérieux sujet d'inquiétude – je ne les aborderai pas tous : mon collègue Patrick Hetzel en a déjà évoqué certains, et mes autres collègues des Républicains en feront de même –, nous notons, concernant l'action « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales », une baisse de 2,2 % : 27 millions d'euros en moins par rapport à 2019. Est-ce vraiment une démission totale en matière pénale ? Évidemment, si on ne poursuit plus et si on ne juge plus, on va régler le problème de l'administration pénitentiaire, mais est-ce vraiment la solution ? J'ai rencontré récemment un maire qui avait reçu un avis de classement sans suite de la plainte qu'il avait déposée pour lutter contre des dépôts sauvages. L'auteur des faits avait été identifié – c'était clairement indiqué dans l'avis de classement sans suite –, mais il n'y avait pas les moyens de le chercher. On peut légitimement s'inquiéter de telles pratiques.

Je voudrais, enfin, évoquer un dernier sujet d'inquiétude. Vous aviez annoncé que vous réformeriez régulièrement la justice tout au long de la législature : quelles sont donc les prochaines réformes à venir, en dehors de celle relative à l'ordonnance de 1945 ?

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. Il y en a beaucoup !

M. Antoine Savignat. Certes, mais sans argent pour les financer : c'est inquiétant. Vous comprendrez que nous souhaitions être éclairés sur ce point.

M. Erwan Balanant. L'avis budgétaire dont nous sommes saisis est indéniablement l'un des plus importants du PLF. Il nous permet de débattre du budget et donc des conditions de fonctionnement d'une institution qui est au fondement de notre démocratie et de notre contrat social : la justice. Le groupe MODEM et apparentés se félicite de l'augmentation de près de 4 % des crédits alloués au ministère de la Justice, bien que cette hausse soit légèrement plus faible que celle qui était prévue initialement – mais vous nous en avez expliqué les raisons, madame la garde des Sceaux.

Le PLF participe ainsi clairement à l'ambition du Gouvernement d'augmenter le budget de la justice de 24 % d'ici à 2022, comme le prévoyait la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. En effet, une telle augmentation est cruciale pour mettre pleinement en œuvre les dispositifs introduits par la réforme de la justice et, en conséquence, pour faire face aux trop nombreuses carences qui affectent notre appareil judiciaire. Les difficultés sont sérieuses : juridictions sous-dotées et encombrées, vacances de postes, délais de traitement excessifs – je pourrais continuer la liste, hélas. Notre système carcéral est également en proie à de nombreux maux, tels que la surpopulation systémique et l'insalubrité des locaux pénitentiaires, qui ont transformé certains établissements en lieux de déshumanisation.

Dans ce contexte, nous nous réjouissons tout particulièrement des augmentations de crédits alloués à des dispositifs qui nous tiennent à cœur et que nous avons activement soutenus il y a quelques mois lors de l'examen de la

réforme. À cet égard, un effort significatif a été consenti pour moderniser l'administration pénitentiaire en prenant en compte les nombreux enjeux auxquels elle est confrontée. Ainsi, 14,6 millions d'euros sont affectés à l'amélioration de la formation professionnelle des personnes détenues. La rémunération horaire des détenus qui travaillent est elle aussi revalorisée. Les revendications des surveillants pénitentiaires grévistes ont également été entendues par le Gouvernement, avec la création de 150 postes supplémentaires destinés à renforcer les équipes de sécurité et 300 emplois permettant de combler les vacances de postes chez les personnels de surveillance.

De plus, en vue d'améliorer sensiblement les conditions de détention, un budget important est consacré à des travaux de maintenance, de rénovation et d'entretien des établissements ; 176 millions d'euros sont affectés à la création de 7 000 places de prison supplémentaires – je laisserai ma collègue Laurence Vichnievsky vous poser une question à ce propos. Le renforcement de l'objectif de réinsertion sociale et celui du principe de l'encellulement individuel me semblent également mériter notre plus vive attention. Je salue en particulier les efforts accrus pour le développement des centres de semi-liberté, ainsi que pour les nouvelles structures d'accompagnement vers la sortie. Ces dispositifs renforcent le respect effectif des droits fondamentaux des détenus à plusieurs égards : ils permettent non seulement de désengorger les maisons d'arrêt surpeuplées, mais également de favoriser la vie après la détention en luttant contre les sorties sèches.

Par ailleurs, l'augmentation de 13 millions d'euros des crédits du ministère consacrés à l'informatique contribuera à mettre utilement en œuvre le grand plan de numérisation de la justice. Ce dernier contient des avancées essentielles pour assurer de meilleures conditions de travail pour le personnel judiciaire ainsi qu'une proximité accrue de l'accès aux services de la justice pour les citoyens – je pense notamment à la dématérialisation de certaines procédures et à l'ouverture de dossiers en ligne.

Le groupe MODEM salue les augmentations de crédits, qui sont cruciales et à la hauteur de la réforme de la justice particulièrement ambitieuse que nous avons adoptée. Pour continuer à avancer dans le bon sens et moderniser notre système carcéral, je souhaiterais vous interroger sur deux sujets. Le premier est en lien avec la prise de conscience collective de l'urgence qu'il y a à améliorer la protection des femmes victimes de violences conjugales et leur accès à la justice. Quels crédits seront alloués à cet objectif ? En particulier, comment la prise en charge des bracelets électroniques visant à protéger les victimes sera-t-elle assurée ? Le second sujet concerne les modules de respect, qui permettent, entre autres, aux détenus de disposer de la clé de leur cellule. Quels crédits envisagez-vous d'allouer à ces modules, madame la garde des Sceaux ? Les résultats des expérimentations sont très encourageants et il me semblerait pertinent de poursuivre les efforts afin de généraliser ces modules.

Mme Cécile Untermaier. Tout d’abord, je voudrais m’excuser d’être arrivée en retard : j’étais retenue par la mission d’information mise en place par la Conférence des Présidents sur la concrétisation des lois, qui vient de commencer ses travaux, et dont l’objectif est de s’assurer que les lois que nous avons votées sont appliquées dans toute l’étendue de leur champ. Vous comprendrez, madame la garde des Sceaux, l’intérêt que je porte à cette mission.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. Tout à fait.

Mme Cécile Untermaier. Je vais d’ailleurs devoir y retourner.

Le budget 2020 du ministère de la Justice s’élève à 7,5 milliards d’euros hors pensions, en hausse de 2,8 % par rapport à la loi de finances pour 2019. C’est la troisième année consécutive que ce budget connaît une majoration, après des hausses de 4,5 % en 2019 et 3,9 % en 2018, soit une moyenne de 3,7 % en trois ans. Ce chiffre doit être rapproché de ceux qui ont été constatés dans le passé, toutes majorités confondues, de Jacques Toubon, qui avait augmenté le budget de 1,6 % puis de 6,4 %, jusqu’à Christiane Taubira, qui avait obtenu, entre 2013 et 2017, une hausse de 8,5 %. La tendance s’était poursuivie en 2018, marquant ainsi une augmentation de 12,3 % par rapport à 2013. Il me semblait important de rappeler ces éléments dans le cadre de l’examen du présent projet de loi de finances.

Ce budget inscrit les réformes entérinées dans le cadre de la loi de réforme pour la justice : une nouvelle politique des peines et de réinsertion, avec la promotion du prononcé de peines alternatives à l’emprisonnement, une prise en charge des mineurs améliorée en termes de délais et d’accompagnement, la transformation numérique, le plan prison, les centres éducatifs fermés – toutes orientations pour lesquelles nous partageons vos préoccupations.

Je voudrais toutefois faire observer que l’examen du budget et le débat qu’il implique ne peuvent se faire, à mon sens, sans une lecture attentive du rapport de la Cour des comptes, opportunément demandé par certains commissaires aux Finances et remis début 2019. Ce rapport traite de l’organisation et de l’allocation des moyens de la justice. Il met en évidence des dysfonctionnements pendant plusieurs années – dont vous n’êtes évidemment pas la seule responsable, madame la garde des Sceaux – et constate surtout que l’administration du ministère ne dispose pas de tous les outils de connaissance et de pilotage nécessaires pour élaborer le budget. J’en conclus que nous travaillons quelque peu à l’aveugle. De fait, j’avoue que, lorsqu’on m’annonce qu’il y aura 70 magistrats en plus pour la justice des mineurs, je ne sais pas pourquoi ce doit être 70 plutôt que 80 ; je ne sais pas non plus quand ces 70 magistrats seront opérationnels sur le terrain. Toujours selon le même rapport, malgré une augmentation des crédits budgétaires, la situation se dégrade. Le Conseil de l’Europe relève quant à lui que les juridictions françaises bénéficient d’un effort budgétaire moindre, malgré la hausse significative de ces dernières années, par rapport aux États européens comparables au nôtre.

S'agissant de l'absence d'outils de connaissance et de pilotage que j'évoquais, nous avons vu ce qu'il en était à propos de la justice des mineurs : nous n'avons aucun élément statistique nous permettant de connaître, par exemple, les effets d'un passage en centre éducatif fermé sur la réinsertion d'un enfant. Or nous allons programmer l'ouverture de vingt centres. En fait, nous légiférons sans vraiment connaître l'activité judiciaire. Si nous ne nous trompons certainement pas en majorant globalement les crédits – et je vous remercie, bien sûr, de cette augmentation –, reconnaissons que nous allons un peu à l'aveugle pour ce qui est des missions elles-mêmes.

Ma dernière observation porte sur le programme 101 « Accès au droit et à la justice », notamment l'aide juridictionnelle. La politique en matière d'accès au droit et à la justice doit permettre à toute personne qui le souhaite d'avoir connaissance de ses droits et de les faire valoir, quelle que soit sa situation sociale ou le lieu de son domicile. Cette politique doit associer l'État, les collectivités locales et le milieu associatif, mais aussi, madame la garde des Sceaux, tous les professionnels du droit. C'est le sens du travail que nous avons mené dans le cadre de la loi de finances. Les crédits de ce programme s'élèvent à 530,5 millions d'euros en 2020, contre 466,8 millions d'euros en 2019. Il s'agit non pas d'une augmentation, contrairement à ce que j'ai lu dans la presse, mais du transfert vers le budget de l'État de 83 millions d'euros qui étaient affectés au CNB. Or, si l'on fait l'addition, 466,8 millions plus 83 millions, cela donne 549,8 millions et non 530,5. Je ne m'explique pas la différence.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Mon groupe note avec satisfaction l'augmentation des moyens de votre ministère : 4,3 %, soit 200 millions d'euros. C'est une bonne chose, même si cela ne doit pas cacher une sous-budgétisation chronique : bon nombre de magistrats dénoncent cette situation chaque année, en particulier les vacances de postes.

Nous prenons également acte du financement d'une première vague d'établissements pénitentiaires visant à créer 15 000 nouvelles places d'ici à 2027. Cela dit, je souhaite vous interroger une nouvelle fois sur les structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) : quel est le budget prévu ? Vous le savez, c'est un sujet qui me tient à cœur. On parle de prison ouverte, mais vous reprenez un autre terme. Je souhaiterais savoir ce qu'il en est, car je ne trouve pas de réponse dans le projet de loi.

Enfin, concernant les juridictions en milieu rural, dont les effectifs sont faibles, est-il envisagé de mieux les doter en augmentant le nombre de postes de magistrats ? Dans certaines juridictions, il est difficile de garantir un fonctionnement normal de la collégialité. Pourraient-elles également se voir affecter davantage de greffiers ?

M. Jean-Félix Acquaviva. Dans le projet de loi de finances pour 2020, les crédits de la justice augmentent, ce dont nous nous réjouissons. Toutefois, leur montant – 7,5 milliards hors charge des pensions –, ainsi que les 1 520 emplois

créés, sont en deçà de ce qui était inscrit dans la loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice. Je rappelle que, selon le Conseil de l'Europe, les Français dépensent chaque année 65,9 euros par habitant pour leur justice, nettement moins que les Britanniques, sans parler des Allemands, pour lesquels le chiffre est quasiment deux fois plus important, ou des Suisses, qui y consacrent 215 euros. C'est un fait : nous ne dépensons pas assez pour notre justice.

Le groupe Libertés et Territoires s'interroge sur la pertinence des crédits que vous allouez à certaines actions, par exemple en ce qui concerne l'aide juridictionnelle. Vous inscrivez dans ce budget 401 millions au titre de l'aide juridictionnelle et de l'aide à la médiation, ce qui n'est pas assez pour faire face à la forte augmentation du nombre d'admissions ; et ce n'est pas la dématérialisation des procédures, sur laquelle vous souhaitez vous appuyer pour désengorger les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) et faire des économies, qui vous permettra de répondre aux besoins, tant le budget est contraint.

J'aimerais également, madame la garde des Sceaux, que vous nous rassuriez sur un point précis. Dans le projet annuel de performances que nous examinons, il est fait état d'une « *connexion avec les sociétés d'assurances qui proposent une assurance de protection juridique dans le cadre de la mise en œuvre du principe de subsidiarité* ». Or ces sociétés s'appuient de plus en plus sur des algorithmes qui permettent de prédire l'issue d'un procès, et ainsi d'accepter ou non d'enclencher la protection juridique de l'assuré. Si une compagnie d'assurance refuse l'accès en raison d'un risque important de perte du procès, avons-nous la garantie que l'aide juridictionnelle prendra le relais, sans se fonder sur ces algorithmes de justice prédictive ? Nous devons être très vigilants car, face au développement de ces techniques, il y a un véritable risque de déni d'accès à la justice.

Notre groupe avait aussi des interrogations en ce qui concerne l'administration pénitentiaire, notamment l'augmentation des crédits alloués aux programmes immobiliers, les engagements et les 7 000 nouvelles places à l'horizon 2022, mais vous y avez répondu. Notre groupe s'interroge également sur le montant des crédits consacrés à la sécurisation des établissements pénitentiaires. Leur augmentation s'impose, dans un contexte marqué par des menaces sécuritaires, mais, là encore, le budget nous paraît insuffisant, en particulier en ce qui concerne la sécurisation des établissements ou le renforcement du renseignement pénitentiaire, lequel est d'autant plus crucial qu'il permet de prévenir le terrorisme.

La lutte contre la radicalisation violente en prison est un enjeu majeur, comme chacun sait. L'attaque au couteau menée par un détenu contre deux surveillants dans la prison de Condé-sur-Sarthe, dans l'Orne, en mars dernier, en est une douloureuse illustration. La majorité des 1 520 créations de postes inscrites dans la mission « Justice » est destinée à l'administration pénitentiaire, dont 155 nouveaux postes pour les extractions, le renseignement et la sécurité

pénitentiaire. Pouvez-vous nous indiquer précisément combien de postes sont fléchés vers le renseignement pénitentiaire ?

Enfin, je ne saurais terminer mon intervention sans aborder un sujet qui nous est cher. Je veux parler, évidemment, du rapprochement des détenus, qu'ils soient basques, corses ou autres. En septembre dernier, vous aviez confirmé que le rapprochement des prisonniers basques se poursuivait. Nous nous en réjouissons, car il est important de faire œuvre de droit dans ces affaires. De plus, comme chacun le sait, maintenir les liens familiaux est essentiel pour faciliter la réinsertion et prévenir la récidive. Ainsi, nous pensons qu'il est temps que le rapprochement soit systématique, à défaut de quoi les détenus se voient infliger une double peine indigne d'un État de droit.

M. Ugo Bernalicis. Je me suis dit, avant le début de cette audition, que je devais arrêter de poser des questions techniques : en définitive, non seulement je n'obtiens pas des réponses techniques, mais cela n'intéresse pas grand monde. Je vais donc essayer d'être aussi général que possible, de sorte qu'on comprenne bien les enjeux de ce dont nous sommes en train de parler. Le budget de la justice augmente, grosso modo, de 4 %, soit moins que ce qui était prévu.

M. Erwan Balanant. La loi de programmation est sur quatre ans !

M. Ugo Bernalicis. Rien que pour cela, on se demande à quoi cela sert de nous faire voter des lois de programmation si, à la fin, il y a moins que prévu. Qui plus est, la loi en question n'est pas si vieille que cela, même s'il est vrai que dès le moment où elle a été adoptée, c'est-à-dire au mois de mars, elle n'était pas très sincère – mais laissons cela de côté.

On nous explique qu'il va y avoir 100 magistrats supplémentaires. Très bien ; c'est mieux que 100 de moins, nous en sommes d'accord. Mais, pour l'essentiel, les postes seront fléchés vers la justice des mineurs – j'entends parler de 70 depuis tout à l'heure. Par déduction, il n'y en aura donc que 30 pour la lutte contre la délinquance économique et financière. C'est une bonne nouvelle pour les juridictions concernées, mais je ne peux pas m'empêcher de me dire qu'il y a aussi une question dont nous avons parlé pas plus tard que la semaine dernière, si je ne m'abuse, à savoir la délivrance des ordonnances de protection en six jours. Il y avait un lien vague avec les violences sexuelles et sexistes et les violences conjugales, que subissent essentiellement les femmes. Or nous nous sommes dit que, pour avoir une ordonnance de protection en six jours, il fallait un nombre important de juges aux affaires familiales. Combien sont prévus en plus pour 2020 ? Si je compte bien, 100 moins 70 moins 30 égale zéro. Le TGI de Lille, par exemple, dont les juges aux affaires familiales tirent la langue comme ce n'est pas permis, n'aura pas de renforts l'année prochaine. Nous avons donc, une fois de plus, voté une loi dont l'application concrète risque de décevoir aussi bien les professionnels que les personnes qui ont affaire au service en question.

On peut se féliciter du fait que le taux de vacance soit de 0,9 %, mais il faudra se demander, à un moment donné, si l'effectif cible correspond vraiment aux besoins des juridictions. En ce qui me concerne, la réponse est non. Je ne suis d'ailleurs pas le seul à le dire : mon procureur général et mon président de tribunal le disent aussi.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. Votre procureur ? Votre président ?

M. Ugo Bernalicis. Eh bien oui, ils dépendent aussi de moi, madame la garde des Sceaux, et pas seulement de vous. (*Sourires.*) C'était un clin d'œil à l'allocution radiophonique dans laquelle vous disiez « mes procureurs ». Je vois que vous suivez les débats ; c'est très bien.

M. Erwan Balanant. Vous vous voyez déjà garde des Sceaux ?

M. Ugo Bernalicis. Plus tard, peut-être...

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. Au vu de votre conception de l'indépendance de la justice, ce n'est pas rassurant !

M. Ugo Bernalicis. ... même si mon choix se porterait plutôt sur le ministère de l'Intérieur. Mais vous me direz qu'aujourd'hui c'est à peu près la même chose.

Revenons-en à notre débat budgétaire. Il y a 383 créations de postes, et 413 greffiers supplémentaires – pour un effectif total de 10 000, soit 4 % d'augmentation. Ce n'est pas mal, sauf que, l'année dernière, on n'a pas été très bons s'agissant du recrutement de greffiers et que, rien qu'à Lille, il en manque plus de 200, selon les effectifs cibles du ministère. J'espère donc que la moitié des greffiers recrutés seront affectés à Lille, même si je sais bien que ce ne sera pas le cas, ce que je déplore dès à présent.

Cela dit, on observe aussi une diminution de 150 ETPT dans les catégories C, parmi les personnels administratifs et techniques. Je ne sais pas pourquoi il faut diminuer leur nombre de 150 personnes, d'autant que les tribunaux judiciaires devront être mis en place, sans parler des autres réformes qu'il faudra conduire. D'ailleurs, dans le programme 166 « Justice judiciaire », le budget de fonctionnement – le titre 3, comme il convient de l'appeler – diminue entre 2019 et 2020. C'est étrange : comment faites-vous pour conduire des réformes et augmenter les effectifs tout en affichant un budget de fonctionnement en baisse ? Dans ces conditions, madame la garde des Sceaux, je n'ai pas envie d'être à votre place. Pour le moment, je ne vous envie pas.

M. Erwan Balanant. Nous voilà rassurés !

M. Ugo Bernalicis. En outre, le programme 166 connaît une augmentation de 0,3 % seulement, ce qui tranche avec les 4 % de hausse pour la mission dans

son ensemble. Il est vrai que l'on sait très bien où va l'argent : il faut construire des prisons. Pour ma part, je suis en désaccord avec cette approche. Pour le titre 2, c'est-à-dire les dépenses de personnel, vous réussissez une autre prouesse : il y a une baisse entre 2019 et 2020 concernant la justice pénale, comme l'a rappelé tout à l'heure mon collègue Antoine Savignat. Je me demande comment on peut faire mieux avec moins.

Avant de conclure, je voudrais dire un mot au sujet du placement à l'extérieur, dont il a été beaucoup question. C'est une mesure que l'on voulait mettre en avant comme une solution alternative à l'incarcération. Dans le budget 2017, c'est-à-dire avant que vous ne soyez au pouvoir, on y consacrait 9,5 millions d'euros ; en 2018, 7 millions, soit une diminution importante, mais il paraît que c'était pour coller à la réalité, car on n'arrivait pas à dépenser les crédits ; en 2019, 8 millions ; en 2020, 8 millions. Autrement dit, c'est une priorité, mais les crédits n'augmentent pas : voilà qui est quand même étrange.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous en arrivons aux questions. Compte tenu de l'heure et du fait que Mme la garde des Sceaux doit vous répondre, je vous demande d'être concis.

M. Guillaume Vuilletet. Le 10 octobre, nous avons examiné une proposition de loi visant à agir contre les violences faites aux femmes, et l'avons adoptée quelques jours plus tard à la quasi-unanimité – et même à l'unanimité en tenant compte des mises au point au sujet du vote. Cette unanimité s'explique notamment par une prise de conscience de la nation à l'égard des violences conjugales. Elle s'explique aussi – et cela justifiait le fait que nous allions vite et que nous agissions ensemble – par l'une des dispositions du texte, à savoir la mise en place du bracelet anti-rapprochement, sujet déjà ancien : à cet égard, je salue à mon tour le travail de nos collègues Philippe Gosselin et Ugo Bernalicis. Nous avons donc mené un travail de co-construction entre la majorité, l'opposition et le Gouvernement pour arriver à un texte que nous voulons efficace et entrant rapidement en vigueur. Or ce ne sera le cas que si des moyens financiers sont débloqués. Au nom des 124 femmes qui ont été victimes de leur conjoint ou ex-conjoint depuis le début de l'année, mais aussi de celles qui ont été simplement blessées et dont on parle moins, je voudrais savoir où nous en sommes dans la mise en œuvre de ce dispositif absolument nécessaire.

Mme Laetitia Avia. Je vous remercie, madame la garde des Sceaux, pour votre exposé et les précisions éclairantes que vous nous avez apportées sur le budget alloué cette année à la justice. En ma qualité de rapporteure sur le projet de loi de programmation, j'ai été particulièrement sensible à l'adéquation entre le budget voté en mars dernier et celui que nous examinons aujourd'hui. Je vous remercie pour la clarté de vos explications, qui nous invitent bien, non pas à un recul de l'ambition en matière de réforme de la justice et de budget, mais bien à un décalage dans le temps, lequel est expliqué, ciblé et ne concerne aucunement les recrutements, notamment de magistrats et de personnel des greffes, sur lesquels l'attention s'est concentrée lors de ces débats.

Je souhaite vous interpellier notamment sur la transformation numérique de la justice, qui va de pair avec la réforme engagée. Vous avez évoqué un certain nombre d'évolutions structurelles, de mises à niveau. Le portail numérique que vous avez évoqué tout à l'heure participe de cette évolution. Dans le cadre de la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur Internet, que nous avons adoptée cet été, vous avez également validé la création d'un parquet spécialisé dans le numérique, ce dont je vous remercie. Pas plus tard que la semaine dernière, j'ai une nouvelle fois eu l'occasion de rencontrer des victimes de cyberharcèlement. Or on voit qu'il y a une véritable difficulté à fournir une réponse pénale adaptée – je veux parler aussi bien de la prise en compte des plaintes que des jugements qui sont prononcés *in fine*. Il y a donc, en effet, urgence à agir, ce que vous faites, ce qui se traduit par des moyens, des effectifs et la mise en œuvre de certaines techniques. Vous avez évoqué tout à l'heure la plainte en ligne : pourriez-vous revenir plus avant sur le dispositif ?

Mme Naïma Moutchou. Madame la garde des Sceaux, je voudrais d'abord saluer votre engagement en faveur du budget de la justice, puisque celui-ci est en augmentation : contrairement à ce que l'on pourrait croire en entendant certains de nos collègues, il ne stagne pas, ni ne baisse. Nos débats sur le budget de la justice sont aussi l'occasion de parler de la réforme de l'aide juridictionnelle – comme vous l'avez fait vous-même, madame la garde des Sceaux. Philippe Gosselin et moi-même avons longuement travaillé sur la question dans le cadre d'une mission de la commission des Lois.

Après plusieurs mois d'auditions, nous pouvons dire deux choses. D'une part, l'aide juridictionnelle est un bon dispositif ; elle est même essentielle au fonctionnement de la justice, puisqu'elle garantit l'accès au droit pour tous, en particulier les plus démunis. Mais, d'autre part, elle doit être réformée. En effet, le dispositif est victime de son succès, avec près de 1 million de demandes par an, nécessitant quasiment un demi-milliard de ressources. Il faut donc adapter le dispositif. Notre rapport contient 35 propositions opérationnelles. C'est un choix que nous avons fait : il ne s'agissait pas, pour nous, de faire un nouveau rapport sur le sujet. Nous avons conçu des mesures pratiques qui, mises bout à bout, peuvent changer la donne pour simplifier et moderniser le système de l'aide juridictionnelle, avec évidemment comme objectif d'aller vers une justice plus inclusive. Je ne citerai pas l'ensemble des propositions que nous avons faites ; ma collègue Alexandra Louis en a d'ailleurs égrené quelques-unes, ce dont je la remercie. Parmi les plus symboliques, ou emblématiques, je mentionnerai le choix du revenu fiscal de référence comme critère d'éligibilité, la volonté de regrouper un certain nombre de BAJ pour fluidifier le fonctionnement de l'aide juridictionnelle, ou encore la possibilité de relever le plafond d'admission au niveau du SMIC net. Une autre mesure nous tient particulièrement à cœur, et est d'ailleurs défendue par un grand nombre d'entre nous : il faut permettre aux femmes victimes de violences de bénéficier plus largement de l'aide juridictionnelle. À cet égard, nous avons la possibilité, dans le cadre de ce projet de loi de finances, d'avancer et d'améliorer le dispositif pour l'avenir. Nous

pouvons y travailler ensemble, madame la garde des Sceaux, et aboutir très prochainement, au moment de l'examen en séance publique.

Pour finir, je souhaite évoquer l'article 52 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui prévoit une revalorisation au niveau de l'inflation des pensions de retraite inférieures à 2 000 euros. Cet article applique la même règle aux pensions des avocats, supprimant ainsi la faculté pour la Caisse nationale des barreaux français (CNBF) de fixer le montant des pensions qu'elle verse. Certains avocats ont vu dans cette disposition la volonté détournée de leur imposer par anticipation la réforme des retraites. Il n'en est rien, évidemment, puisque le Gouvernement a toujours dit sa volonté de dialoguer et de mener une concertation avec les forces représentatives des avocats, ce qu'il fait – ce que vous avez fait, madame la garde des Sceaux. Je crois néanmoins que, par souci de clarté, il faut supprimer cette disposition du PLFSS.

M. Éric Ciotti. Madame la garde des Sceaux, je voudrais vous interroger sur le manque de places dans les établissements pénitentiaires pour la prise en charge des détenus ou des prévenus atteints de troubles psychiatriques. Les places en unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) font cruellement défaut, en particulier à la prison de Nice – je vous ai adressé une demande en ce sens, ainsi qu'à Mme Buzyn. Les prisons prennent en charge certaines personnes faute de lits dans des établissements médicaux adaptés et spécialisés. C'est un problème majeur, une source d'énormes difficultés. Même si une augmentation du nombre de places est prévue, elle n'est pas à la hauteur des enjeux, malheureusement.

Par ailleurs, au moment où débutait cette réunion, j'ai pris connaissance d'un article, paru dans *Le Canard enchaîné* de cette semaine, qui évoque des notes émanant de vos services, qui laissent à penser que les suppressions de postes de juges d'instruction dans les tribunaux – 50 sont prévues – se feraient en fonction de critères purement électoraux : elles dépendraient notamment du score de La République en marche et de la présence de parlementaires appartenant au parti. Il est ainsi écrit : « *Nous serions preneurs d'une réunion avec X. Chinaud* » – je précise que Xavier Chinaud est conseiller du Premier ministre et spécialiste de la carte électorale – « *et les experts des élections municipales de LaREM pour que nous puissions avoir une idée des communes potentiellement concernées qui représenteraient des cibles électorales pour les municipales afin de faire différer les annonces par les chefs de cour des schémas retenus.* » Je voudrais savoir, madame la garde des Sceaux, si cette note est authentique, et si oui, de qui elle provient, et si vous en condamnez l'esprit, car elle est contraire à tous les principes républicains.

M. Éric Diard. Madame la ministre, le 10 juillet dernier, lorsque je vous ai remis le rapport que j'ai rédigé avec Éric Poulliat sur les services publics face à la radicalisation, j'ai regretté que, dans le cadre de l'évaluation de la radicalité des détenus, priorité ait été donnée aux terroristes islamistes plutôt qu'aux détenus de droit commun, qui sont, hélas ! les plus enclins au prosélytisme dans nos prisons. Ces derniers seront désormais également évalués, au rythme de 200 à 300 par an.

Un tel rythme permettra-t-il de répondre à l'urgence, sachant que vous estimez à environ 1 000 le nombre des détenus suivis pour risque de radicalisation ?

Par ailleurs, je rappelle qu'au moins une dizaine de surveillants pénitentiaires sont inscrits au Fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT). Aussi, je m'étonne que le criblage systématisé de ces personnels, qui devait être effectué en 2019, ne figure pas dans la présentation stratégique du projet annuel de performance. À propos de son objectif numéro 3, intitulé « *Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires* », il est indiqué : « *aucune évolution n'est à noter* ». Je souhaiterais donc obtenir des précisions sur la mise en œuvre du criblage systématique des personnels pénitentiaires par le Service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS), criblage qui nous permettrait de savoir si des agents pénitentiaires sont inscrits au FSPRT et sont susceptibles d'être écartés pour incompatibilité.

Mme Laurence Vichnievsky. Merci, madame la garde des Sceaux, pour toutes les précisions que vous nous avez apportées et pour ce budget. J'ai en effet connu une époque où le budget du ministère de la justice ne représentait même pas 1 % de celui de l'État. Il est vrai qu'en le doublant, on n'atteint que 2 %, mais enfin, c'est tout de même un doublement.

Nous avons bien compris que les 15 000 places de prison supplémentaires ne pourraient pas être livrées avant 2027, à l'issue de la prochaine législature. Cependant, pourriez-vous nous préciser la date à laquelle les 7 000 places relevant du premier volet doivent être livrées et quels types d'établissement en bénéficieront ? Enfin, en 2022, de combien de places supplémentaires l'administration pénitentiaire disposera-t-elle par rapport à 2017 ?

Mme Nicole Dubré-Chirat. Madame la ministre, je vous remercie pour votre exposé liminaire. Mon intervention sera brève, car ma question, qui porte sur la construction des nouvelles places de prison inscrites dans la loi de programmation, recoupe celle de Mme Vichnievsky. Les projets dont la réalisation est prévue après 2022 seront-ils maintenus ? Ma circonscription est particulièrement concernée puisque la construction d'une maison d'arrêt y a été reportée à plusieurs reprises.

Par ailleurs, on sait que les surveillants de prison sont souvent affectés, à l'issue de leur formation, en région parisienne et qu'ils souhaitent ensuite être mutés en province. Cette situation évoluera-t-elle après la création du dispositif de fidélisation dont vous êtes à l'origine ? J'ajoute, à ce propos, que les personnels issus des territoires d'outre-mer, qui sont, quant à eux, d'abord affectés en province souhaitent souvent repartir outre-mer. Cela leur est cependant difficile en raison du faible nombre de postes disponibles. Or, le fait qu'ils ne souhaitent pas rester en métropole complique parfois leur intégration dans les équipes.

M. Philippe Gosselin. Madame la ministre, je vous remercie pour votre présence et vos réponses intéressantes. Je relève néanmoins quelques éléments en trompe-l'œil concernant le budget de la loi de programmation. Je pense, par exemple, aux 200 millions d'euros qui ont été retranchés du budget cet été et à la rebudgétisation d'une partie de l'aide juridictionnelle, à hauteur de 82 millions d'euros.

Ce constat me conduit à vous poser deux questions. Tout d'abord, vous avez évoqué un retard dans les appels d'offres liés aux programmes immobiliers – nous avons souligné ce risque dès le printemps dernier – et des problèmes fonciers – c'était, là aussi, couru d'avance – alors que le département de la Manche, par exemple, était prêt, puisqu'il disposait de réserves foncières d'une superficie de 15 hectares purgées de tout recours. Pourriez-vous faire un point d'étape sur cette question ?

Ensuite, je rejoins, naturellement – et avec bonheur – le propos de Naïma Moutchou concernant l'aide juridictionnelle, puisqu'elle et moi avons eu le plaisir de vous remettre, il y a quelque temps, un rapport sur le sujet. En la matière, l'argent ne résout pas tous les problèmes, certes, mais il peut contribuer à leur résolution, notamment si nous voulons relever les plafonds de l'aide juridictionnelle et étendre celle-ci à un public un peu plus large. Se pose également la question du droit de timbre, que nous avons évoquée dans notre rapport. Bref, où en sommes-nous de la réforme de l'aide juridictionnelle, qui doit permettre à la justice d'être plus inclusive ? Je vous sais sensible à cette question, mais il faudrait que cette ambition se traduise d'ores et déjà par des actes, notamment dans ce budget.

M. Didier Paris. La loi de programmation et de réforme pour la justice a profondément remanié l'échelle des peines et placé les Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) au cœur du dispositif. J'en veux pour preuve le fait que les agents sont chargés de constituer et d'instruire le dossier unique de personnalité, l'extension du placement sous bracelet électronique, les placements extérieurs, la libération sous contrainte ou la création de l'Agence nationale du travail d'intérêt général.

Le budget fait la part belle à l'administration pénitentiaire : les 400 postes créés en 2020 – sur un total de 1 000 – en sont l'éclatante démonstration. Or, les SPIP sont, à ce jour, dans une situation relativement délicate. Leurs agents attendent donc une nette amélioration qualitative de leur travail, amélioration qui dépend de la charge de travail qui incombe à chacun d'entre eux. Il est prévu, dans le budget, que chaque agent traite, en moyenne, 60 dossiers – soit presque la moitié de la charge de travail que certains assument actuellement. Cet objectif me semble donc vertueux et relativement conforme aux standards. Cette mesure était essentielle pour maintenir la confiance de l'ensemble de la chaîne pénale, notamment des magistrats, dans un dispositif efficace.

Ma question est simple. Comment percevez-vous cette évolution ? Avez-vous déjà élaboré les indicateurs de performance que vous avez évoqués tout à l'heure ? Avez-vous des éléments complémentaires à nous transmettre sur l'effectivité des moyens alloués aux SPIP ?

M. Jean-Michel Mis. Madame la ministre, vous avez fait de la transformation numérique du ministère de la Justice l'une des priorités de votre action, et le budget de plus d'un demi-milliard d'euros prévu dans la loi de programmation en témoigne. Cette politique correspond à une attente forte du ministère, qui a connu des retards considérables dans ce domaine. Elle est sans doute l'un aussi des moyens clés qui permettront de rapprocher la justice des justiciables en la rendant plus accessible. Pourriez-vous nous faire part de l'avancée de ce chantier et des crédits qui seront déployés pour soutenir cette politique ?

M. Aurélien Pradié. Madame la garde des Sceaux, je souhaiterais vous poser quatre questions précises auxquelles, je l'espère, vous pourrez apporter une réponse précise.

Je ne reviens pas sur la question du financement du bracelet anti-rapprochement. Cependant, il est impératif que les crédits annoncés apparaissent dans le budget que nous allons voter et qu'ils soient affectés de manière précise. Ces deux conditions sont solidaires : nous devons y voir très clair, car les efforts que nous avons collectivement consentis et qui ont abouti au vote en première lecture de la proposition de loi visant à agir contre les violences faites aux femmes ne doivent pas se solder par un manque de crédits.

Deuxièmement, je souhaiterais que vous puissiez isoler les crédits affectés au dispositif « Téléphone grave danger » au sein du programme destiné à l'aide aux victimes, en particulier l'action 03. Il m'est en effet difficile d'identifier précisément les crédits alloués respectivement à ce dispositif et à l'aide aux associations.

Troisièmement, sur les 100 postes de magistrats supplémentaires, combien seront des postes de juge aux affaires familiales ?

Enfin, en ce qui concerne la proposition de soins, prévue dans la proposition de loi, il m'est, là encore, difficile d'identifier, dans le « bleu » budgétaire, les crédits qui y sont précisément affectés et l'évolution qu'ils auraient pu connaître entre 2019 et 2020. Ces questions sont, certes, très précises, mais il est nécessaire que vous y répondiez pour que nous puissions y voir clair sur l'application des mesures législatives que nous avons adoptées.

Mme Danièle Obono. Je souhaite, pour ma part, revenir sur la question de la protection judiciaire de la jeunesse. Vos services, que j'avais interrogés à ce sujet en novembre 2018, m'ont répondu en septembre 2019, mais cette réponse demeure incomplète. Je suppose que ce retard est dû à la surcharge de travail des personnels, liée au manque d'effectifs. Je n'en fais donc pas grief à vos services,

d'autant que leur réponse est intéressante puisqu'ils m'indiquent la création de 51 emplois et l'augmentation des crédits de fonctionnement dans le cadre du budget de 2019, en mentionnant le problème des centres éducatifs fermés et le fait que l'incarcération doit demeurer une décision de dernier ressort.

À cet égard, votre budget fait apparaître une hausse faciale des crédits alloués à la protection judiciaire de la jeunesse qui masque des choix problématiques. De fait, cette hausse ne concerne, en réalité, que l'investissement dans les centres éducatifs fermés – choix que votre ministère semble également réprouver. On constate, en outre, une baisse des dépenses de personnel et de fonctionnement pour 2019 et 2020.

J'en viens à ma question, à laquelle souscrivent sans doute l'ensemble des professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse, qui sont déjà mobilisés contre la réforme à venir et qui subissent beaucoup de pressions et de souffrance au travail, dès lors qu'ils sont dans l'incapacité de mener à bien leurs missions de justice et, surtout, de protection de l'enfance en danger. Comment pensez-vous pouvoir faire mieux avec moins de personnels et de dépenses de fonctionnement ?

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Madame Louis, j'ai abordé la question des frais de justice des victimes de violences conjugales avec Mme Moutchou et M. Gosselin lorsqu'ils m'ont remis leur rapport. Nous avons en effet commencé à réfléchir à la manière dont ces personnes pourraient avoir recours à l'aide juridictionnelle. En tout état de cause, nous trouverons le moyen de leur apporter une réponse. C'est une de nos préoccupations importantes.

S'agissant de la dématérialisation de cette aide, le système d'information de l'aide juridictionnelle permettra, non pas de faire des économies, comme je l'ai entendu ici ou là, mais d'apporter une réponse plus harmonisée, plus rapide et mieux à même de donner satisfaction aux personnes qui la demandent, sur la base d'un critère – je reprends ici les préconisations de Naïma Moutchou et Philippe Gosselin – qui sera le revenu fiscal de référence. Cette harmonisation et cette dématérialisation s'accompagneront d'une réorganisation des bureaux d'aide juridictionnelle, mais, je le précise, la numérisation n'interdira nullement l'accueil physique des personnes, qui continuera d'être assuré dans tous les services d'accueil unique du justiciable.

Monsieur Savignat, vous avez évoqué, ainsi que Mme Untermaier, la rebudgétisation des 83 millions de l'aide juridictionnelle. Il n'y a là aucun artifice : je vous l'ai annoncé clairement et distinctement. Oui, nous réintroduisons ces crédits dans le budget de l'État, afin que les choses soient présentées de manière plus claire.

Vous avez également mentionné le manque de moyens dont pâtissent un certain nombre de tribunaux, en vous appuyant sur l'exemple du tribunal d'Annemasse. La justice a toujours besoin de moyens supplémentaires – il ne

s'agit pas, ici, d'afficher une satisfaction béate ou naïve. Mais, lorsque l'on regarde les chiffres, force est de constater que les vacances de postes ont considérablement diminué dans les tribunaux. Du reste, je n'ai pas reçu beaucoup de demandes en la matière. Cela ne signifie pas que nous n'ayons pas besoin de magistrats supplémentaires ; nous continuons d'ailleurs à en recruter. Mais j'observe que l'on ne me dit plus, comme c'était le cas il y a deux ans, qu'il manque cinq ou dix magistrats dans tel tribunal. Par ailleurs, vous avez raison, nous avons besoin de personnels de greffe, mais ce besoin sera couvert. Là encore, nous résorbons peu à peu les postes vacants. Actuellement, l'École nationale des greffes recrute jusqu'à trois promotions par an, précisément pour satisfaire ces besoins. Il est ainsi prévu dans le budget de 2020 d'affecter 284 personnels de greffe supplémentaires dans les tribunaux. J'ajoute, à ce propos, que les moyens de fonctionnement des juridictions s'élèvent aujourd'hui à 374 millions d'euros, soit 20 millions de plus qu'en 2017. Nous avons donc, et c'est un point très important, entièrement apuré les charges à payer.

À Annemasse, le problème n'est pas propre à cette juridiction : il est dû, non pas tant à l'impossibilité de combler ses besoins qu'à la moindre attractivité de certains territoires, dans lesquels nous pourvoyons les postes manquants en recourant uniquement aux sorties d'école.

Par ailleurs, la création des tribunaux judiciaires dans le cadre de l'ordonnance de 1945 a peut-être un coût lié à la numérisation, car nous devons accompagner les réformes par une mise en adéquation des processus numériques, mais elle n'a pas de coût en tant que telle.

Il manque 100 postes, dites-vous. Toutefois, ces derniers concernent, non pas les juridictions, mais l'administration pénitentiaire, et ce manque s'explique par le décalage des programmes que j'évoquais tout à l'heure. De fait, dès lors que l'ouverture des établissements prend un peu de retard, la création des postes de surveillant dont nous avons besoin est reportée.

Quant à la baisse des crédits en matière de politique pénale, elle correspond – c'est en tout cas ce que je comprends de vos propos – au déploiement de la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) qui nous permet, comme nous l'avions prévu, de réaliser des économies importantes, de l'ordre de 11 millions d'euros cette année.

S'agissant des réformes à venir, beaucoup de sujets pourraient être évoqués. Je n'en citerai que deux : la réforme de la responsabilité civile, qui sera le pendant de la réforme des contrats – que j'espère pouvoir vous présenter l'année prochaine –, et celle de la procédure d'adoption. J'aurais pu citer également le parquet européen, qui fera l'objet d'un texte que vous examinerez prochainement.

Monsieur Balanant, vous avez dressé un état des lieux très juste de la situation actuelle de la justice française, en évoquant les délais de traitement, les audiences qui demeurent chargées ou l'amélioration des droits fondamentaux des

détenus. Certains éléments sont positifs, d'autres doivent être améliorés : je partage pleinement votre opinion. Soulignant l'urgence de la protection des femmes victimes de violences, vous me demandez quel est le montant du budget consacré à cette politique, notamment au bracelet anti-rapprochement. Ainsi que je l'ai indiqué en séance publique il y a quelques jours, nous allouons à ce dispositif 5 millions, qui viennent s'ajouter aux 7,1 millions d'euros affectés, en 2020, à l'effort en faveur des femmes victimes de violences. Ces crédits nous permettront – je réponds, ici, également à votre question, monsieur Pradié – de financer les « Téléphones grave danger », à hauteur, je crois, de 1,6 million d'euros.

M. Aurélien Pradié. Ce 1,6 million fait-il partie de l'enveloppe de 5 millions que vous venez d'évoquer ?

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Non, nous consacrons 7 millions aux actions contre les violences faites aux femmes, qui comprennent notamment le soutien aux associations et, à hauteur de 1,6 million, le dispositif Téléphone grave danger.

M. Aurélien Pradié. Quel était le montant de ces crédits en 2019 ?

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il était sans doute moindre. Je ne suis pas en mesure de vous le dire, mais je m'engage à vous donner une réponse précise sur ce point. Je précise que le dispositif « Téléphone grave danger » relève du programme 101. Quant au bracelet anti-rapprochement, qui sera financé à hauteur de 5 millions, il relève à la fois du programme 101 et du programme consacré au développement numérique du ministère.

M. Ugo Bernalicis. Eh oui, il a bien fallu trouver de l'argent quelque part...

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Non. On fait ce que l'on veut avec l'argent que l'on a, sous le contrôle du Parlement.

Madame Untermaier, nous avons évidemment lu avec beaucoup d'attention le rapport de la Cour des comptes. Nous nous dotons, du reste, d'outils de suivi, d'une part, pour l'application de la loi de réforme pour la justice – des indicateurs très précis ont été élaborés, que j'ai déjà eu l'occasion de présenter à certains d'entre vous – et, d'autre part, pour l'activité des magistrats. Nous menons ainsi actuellement une réflexion avec eux pour élaborer un tableau qui permette de bien mesurer leur activité.

M. Morel-À-L'Huissier m'a interrogée sur les moyens affectés aux structures d'accompagnement vers la sortie. Ainsi que je l'ai indiqué, 2 000 places seront livrées. Certaines sont d'ores et déjà ouvertes à Marseille et 27 millions d'euros ont été programmés en 2020 pour construire de nouvelles structures. Les premières d'entre elles seront livrées, l'an prochain, notamment à Poitiers, Bordeaux et Longuenesse. Quant aux juridictions rurales, je dois mentionner, là

encore, le problème de leur attractivité qui nous contraint, pour pourvoir les postes ouverts, à faire principalement appel, comme dans un certain nombre d'autres lieux, aux sorties d'école.

Monsieur Acquaviva, vous avez évoqué, à propos de l'aide juridictionnelle, la « connexion avec les sociétés d'assurance juridique ». Vous craignez que nous travaillions dans un schéma de justice prédictive. Ce n'est pas du tout notre intention. Nous voulons uniquement nous assurer que les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle n'ont pas souscrit par ailleurs une assurance juridique, car le mécanisme de prise en charge n'est pas le même. C'est tout : il n'est pas question d'aller au-delà. Par ailleurs, nous menons, depuis notre arrivée au ministère, une politique de rapprochement des prisonniers. Ainsi, nous avons eu l'occasion de rapprocher des détenus corses et des détenus basques, en prenant en considération un certain nombre d'éléments et de critères objectifs, et nous continuons à travailler sur cette base.

Monsieur Bernalicis, l'effectif cible concernant notamment les magistrats est-il l'effectif idéal ? Je ne le crois pas. Je suis parfaitement lucide : les tâches des magistrats évoluent sans cesse. C'est la raison pour laquelle, prenant appui sur le rapport de la Cour des comptes, nous avons décidé, avec le directeur des services judiciaires, de réfléchir, avec les représentants des magistrats, les conférences et les organisations syndicales, à l'élaboration d'une nouvelle clé de répartition, qui concerne aussi bien les magistrats que les greffiers.

Sur la baisse des crédits de la justice pénale, je vous ferai la même réponse qu'à M. Savignat : elle est due à l'impact de la PNIJ. Par ailleurs, oui, nous transformons des postes de catégorie C en postes de catégorie B, car nous considérons que l'évolution des tâches confiées aux services dans les juridictions nécessite davantage de personnels de catégorie B.

Enfin, vous avez évoqué la question du déploiement des ordonnances de protection et de la création de nouveaux JAF. Nous ne fonctionnons pas ainsi : nous revoyons, grâce à la réforme de la justice, notre organisation juridictionnelle de manière à soulager les JAF. Comme j'ai eu l'occasion de le dire lors de la discussion de la proposition de loi de M. Pradié, nous allons élaborer des systèmes de traitement de l'urgence spécifiques, analogues à celui qui a cours à Créteil pour les juridictions comparables. Nous serons ainsi en mesure de respecter les délais qui seront fixés dans la proposition de loi.

Enfin, une enveloppe de 8 millions d'euros est prévue pour les placements à l'étranger.

M. Ugo Bernalicis. En effet.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Eh bien, pour une fois, nous sommes complètement d'accord.

M. Ugo Bernalicis. Mais c'est le même montant que l'an dernier : ce n'est pas suffisant.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je vous entends, monsieur le député.

Monsieur Vuilletet, en ce qui concerne le dispositif du bracelet anti-rapprochement – que vous avez, vous aussi, beaucoup soutenu –, nous sommes déjà en train de travailler à la rédaction des marchés que nous devons passer afin d'être à pied d'œuvre le jour où la proposition de loi sera adoptée. Je me suis ainsi engagée à ce que ces bracelets soient disponibles en 2020. C'est une préoccupation très importante.

Madame Avia, vous m'avez interrogée sur la transformation numérique de la justice, notamment sur les délais dans lesquels nous pourrions appliquer les dispositifs de plainte en ligne autorisés par la loi de réforme pour la justice. Depuis le début de l'année, plus de 4 100 *chats* ont été recensés sur la plateforme consacrée aux violences sexuelles et sexistes, qui fonctionne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, et environ 1 300 signalements ont été transmis par les policiers et gendarmes qui travaillent sur cette plateforme. Nous souhaitons étendre ce dispositif, dans le courant de l'année 2020, aux faits de violences conjugales, de cyberharcèlement et de discrimination. La plainte en ligne, quant à elle, sera liée à la procédure pénale numérique. Celle-ci, vous le savez, est actuellement expérimentée à Blois et à Amiens. Elle suppose une modification radicale des manières de travailler de nos magistrats et des personnels de greffe et nécessitera donc un accompagnement très important, de sorte qu'il ne sera probablement pas possible de déposer une plainte en ligne directe avant 2021 ou 2022 – mais nous y travaillons d'arrache-pied.

Madame Moutchou, nous allons beaucoup nous inspirer des propositions opérationnelles que vous avez faites avec Philippe Gosselin sur l'aide juridictionnelle, notamment pour ce qui concerne la lutte contre les violences conjugales, la numérisation et les bureaux d'aide juridictionnelle. Le rétablissement d'un droit de timbre, en faveur duquel vous vous êtes prononcés dans votre rapport, doit être étudié. De fait, si ce droit de timbre était appliqué à toutes les personnes qui entament une action juridictionnelle, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle pourraient en être exonérés. On peut également imaginer des droits différenciés suivant qu'il s'agit d'une personne morale ou d'une personne physique. Je souhaite étudier ces différentes hypothèses et en parler avec vous avant d'aller au-delà, mais cette idée me semble pouvoir prospérer.

Par ailleurs, nous avons pris connaissance de la disposition de l'article 52 du PLFSS pour 2020, adopté en commission, qui concerne les avocats ; le Gouvernement va en demander le retrait. Je crois que c'est plus sage, car nous sommes en train de travailler avec les avocats – pour ne rien vous cacher, je les reçois demain avec Jean-Paul Delevoye. Or, cette disposition n'est pas tout à fait conforme au dialogue que nous entretenons avec eux.

Monsieur Ciotti, en ce qui concerne le manque de places dans les UHSA, je crois avoir déjà répondu : nous étudions avec le ministère de la Santé la manière dont nous pouvons financer ces places. Quoi qu'il en soit, la deuxième vague d'UHSA n'est absolument pas remise en cause.

Vous m'avez ensuite interrogée sur un article qui paraît dans *Le Canard enchaîné* de demain, selon lequel, dites-vous, des postes seraient supprimés dans les juridictions sur le fondement d'une appréciation politique. Sur ce point, je vous réponds deux choses.

Tout d'abord, il n'est pas question de supprimer des postes puisque, – je l'ai toujours dit devant vous lors de l'examen de la loi de réforme pour la justice – nous nous efforçons, au contraire, de respecter un équilibre entre les différentes juridictions d'un territoire et nous réfléchissons à la possibilité de spécialiser certaines d'entre elles autour de certains contentieux. Quant aux juges d'instruction, il est souhaitable, dans un certain nombre d'hypothèses, d'éviter qu'ils travaillent de manière isolée, voire à temps partiel, parce que, dans leur juridiction, le volume d'affaires à l'instruction les y conduit. C'est pourquoi vous avez voté une disposition qui nous permet de procéder à des regroupements autour de pôles d'instruction un peu denses et à un rééquilibrage consistant à confier aux tribunaux qui subiraient de telles évolutions le traitement d'autres contentieux.

Ensuite, le document auquel vous faites allusion comporte ces critères objectifs, liés notamment aux affaires traitées et, comme pour toute décision politique, des critères contextuels parmi lesquels figurent – il serait irresponsable de ne pas le dire – des éléments politiques, c'est-à-dire une appréciation du contexte politique comme de la gestion des services publics dans les territoires concernés ainsi que le souci de préserver l'équilibre de ces derniers. Les documents auxquels *Le Canard enchaîné* fait allusion sont ainsi des documents d'aide à la décision ; ils ne sont en aucun cas une décision.

Monsieur Diard, vous avez évoqué la question des détenus suivis pour radicalisation. On dénombre, en effet, 800 détenus de droit commun radicalisés et un peu moins de 500 terroristes islamistes. Je ne vous rappellerai pas le dispositif que nous avons mis en œuvre, qui me semble assez pertinent – peut-être avez-vous pu consulter le résultat d'études menées sur le sujet. Quant au criblage des personnels pénitentiaires, il est effectué, je le rappelle, à chaque entrée en fonction. Actuellement, tous les surveillants pénitentiaires, mais aussi les personnels des SPIP, font l'objet d'un tel criblage dans le cadre des concours, au stade de l'admissibilité. Ne sont ainsi autorisés à passer les épreuves d'admission que ceux pour lesquels le criblage n'a pas révélé de difficultés. Nous avons déjà renoncé à certaines candidatures de ce fait. J'ajoute qu'il n'y a pas d'impact budgétaire sur le travail effectué par le SNEAS.

Madame Vichnievsky, en ce qui concerne les 15 000 places de prison supplémentaires que nous avons annoncées, le mode de calcul est extrêmement simple : nous partons du nombre des places existantes en mai 2017 – soit environ

60 000 – et nous nous engageons à ce qu’il y en ait 15 000 de plus, c’est-à-dire 75 000. Au moment où je vous parle, le nombre des places de prison s’établit à 62 000, puisque 2 000 places ont déjà été livrées depuis 2017. Notre premier objectif est de parvenir à 67 000, et nous y travaillons.

Madame Dubré-Chirat, vous espérez que les projets prévus après 2022 seront maintenus. Ils le sont, notamment en ce qui concerne la prison d’Angers : le programme se déroulera tout à fait normalement. Cependant, un certain nombre de programmes post-2022 seront légèrement décalés ; je cite souvent l’exemple de Baumettes 3 à Marseille, dont le lancement dépend du règlement de quelques défaillances affectant Baumettes 2.

Monsieur Gosselin, je crois vous avoir déjà répondu.

Monsieur Paris, la loi de programmation prévoit la création, dans les services pénitentiaires d’insertion et de probation, de 1 500 places supplémentaires, dont 400 sont d’ores et déjà inscrites dans le budget pour 2020. De fait, nous avons grand besoin de ces services, à différentes étapes. Nous nous sommes dotés d’indicateurs de performance, puisque les SPIP vont contribuer au développement des TIG. Nous souhaitons atteindre en 2020, après l’entrée en vigueur de la loi, un taux de 26 % des personnes sous écrou placées sous bracelet électronique, en placement extérieur ou en semi-liberté, contre 21 % actuellement. Quant au nombre des postes de TIG, il augmentera de 20 % l’an prochain, grâce à la création de l’Agence du TIG. Nous avons besoin des moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs. Je dois ajouter que nous avons des indicateurs de suivi de la loi de réforme pour la justice, liés notamment au taux de récidive, ce qui signifie que les conseillers pénitentiaires d’insertion et de probation joueront un rôle important.

Monsieur Mis, les crédits consacrés au soutien de la politique numérique sont très importants, puisqu’ils s’élèvent à 176 millions d’euros pour 2020, soit une progression de 8 % qui correspond à l’ensemble des évolutions positives que nous constatons. En effet, en 2019, 3 millions de bulletins de casier judiciaire ont été délivrés par l’intermédiaire du numérique – 80 % des demandes sont effectuées de cette manière-là – et, chaque mois, 800 000 demandes d’état civil sont effectuées par voie dématérialisée sur la plateforme COMEDec (Communication électronique des données d’état civil), qui permet des échanges entre l’état civil et les professionnels. Depuis le 1^{er} septembre, nous avons ouvert la communication électronique avec les avocats. Je pourrais citer d’autres exemples : le portail du justiciable est désormais accessible ; les requêtes seront possibles dès la fin de l’année en matière de tutelle et début 2020 pour les conseils de prud’hommes. Nous progressons, et les crédits suivent cette progression.

Monsieur Pradié, je crois vous avoir répondu, en précisant le montant des crédits alloués respectivement au TGD et au bracelet. Je vous indiquerai très précisément les lignes sur lesquelles ils se trouvent, car, vous avez raison, c’est important.

Enfin, madame Obono, il faudrait, dites-vous à propos de la protection judiciaire de la jeunesse, faire mieux avec moins ?

Mme Danièle Obono. C'est ce que vous semblez dire.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Non, puisque, j'ai eu l'occasion de l'indiquer, nous allons créer 94 emplois d'éducateurs supplémentaires pour accompagner la réforme, auxquels s'ajoutent les 100 personnels de greffe et les 70 juges des enfants. Nous allons donc faire mieux avec plus.

Mme Danièle Obono. Avec un budget en baisse en personnel et en fonctionnement ? C'est magique !

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Je ne crois pas que cela soit magique. Je vous ai répondu : nous avons le souci que des personnels appuient la politique qui vous sera présentée au cours de l'année 2020.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Merci beaucoup, madame la ministre, pour ces réponses très complètes.

À l'issue de l'audition de Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice, la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission « Justice » (M. Dimitri Houbron, rapporteur pour avis « Justice et accès au droit » ; M. Bruno Questel, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse »).

Article 38 et état B : Crédits du budget général

La Commission est saisie de l'amendement II-CL36 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement a pour objet d'appeler l'attention sur le coût des partenariats public-privé (PPP). En l'espèce, nous avons fait le choix, arbitraire – le programme « Administration pénitentiaire » étant également concerné –, de proposer de transférer, du programme « Justice judiciaire » vers le programme « Accès au droit et à la justice », des crédits d'un montant de 53,3 millions, montant qui correspond, selon l'analyse qui en est faite, au surcoût des partenariats public-privé. Sachez en effet, chers collègues, que les sommes en cause dans ce type de décisions politiques, qui engagent d'ailleurs les gouvernements successifs, sont loin d'être négligeables. Ces partenariats pourraient être dénoncés, mais il faudrait, pour cela, un peu plus de volonté politique. Lorsqu'on sait que le dispositif du bracelet anti-rapprochement, par exemple, coûte 5 millions d'euros, on mesure ce que ces fichus partenariats public-privé empêchent de faire.

M. Dimitri Houbron, rapporteur pour avis. Votre amendement vise à transférer 53,3 millions d'euros du programme « Justice judiciaire » vers le programme « Accès au droit et à la justice ». Vous souhaitez manifester ainsi

votre opposition aux PPP, mais, une fois que ceux-ci sont lancés, il faut bien les honorer et prévoir les loyers correspondants. Je ne peux qu'émettre un avis défavorable.

Mme Danièle Obono. On peut parfaitement casser un contrat si l'on estime qu'il pose problème. En tout état de cause, il serait intéressant d'évaluer le coût de cette procédure car les surcoûts de ces partenariats sont tels qu'il pourrait être plus économique d'y mettre fin, d'autant qu'en l'espèce – nous aimerions que ce soit le cas dans d'autres domaines –, tout le monde s'accorde à reconnaître qu'ils sont une grave erreur. Plutôt que de persévérer dans l'erreur, nous pourrions avoir intérêt à payer moins maintenant en cassant ces contrats.

La Commission rejette l'amendement.

Conformément aux conclusions de M. Dimitri Houbron, rapporteur pour avis « Justice et accès au droit », et de M. Bruno Questel, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse », la Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Justice » pour 2020.

Après l'article 76

La Commission examine l'amendement II-CL68 de M. Dimitri Houbron.

M. Dimitri Houbron, rapporteur pour avis. Cet amendement a pour objet de prolonger d'une année l'expérimentation relative à la tentative de médiation familiale préalable obligatoire.

La Commission adopte l'amendement II-CL68.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : prolonger l'expérimentation relative à la tentative de médiation familiale préalable obligatoire d'une année et, s'agissant de ses modalités, procéder aux ajustements nécessaires, en particulier à l'harmonisation des procédures en matière de recevabilité.

Proposition n° 2 : engager une réflexion sur l'opportunité et les éventuelles modalités d'extension du champ de l'expérimentation à toutes les requêtes en matière d'affaires familiales.

Proposition n° 3 : généraliser l'organisation de permanences assurées par les médiateurs familiaux en même temps que la tenue des audiences des juges aux affaires familiales.

Proposition n° 4 : projeter, les jours d'audience, un film sur la médiation familiale dans la salle d'attente des affaires familiales.

Proposition n° 5 : sensibiliser les agents des SAUJ à la nécessité d'informer les personnes souhaitant saisir le juge aux affaires familiales sur la médiation familiale.

Proposition n° 6 : généraliser la pratique de la double convocation.

Proposition n° 7 : affermir le rôle des conseils départementaux de l'accès au droit pour que l'implantation des lieux d'accès au droit se poursuive en lien avec le développement des maisons France services et que l'information relative à la médiation familiale soit largement assurée.

Proposition n° 8 : lancer une campagne d'information nationale et enrichir l'information relative à la médiation familiale sur le site « justice.fr ».

Proposition n° 9 : mener une réflexion sur l'opportunité de revoir le barème national des participations familiales.

Proposition n° 10 : réfléchir à de nouvelles modalités de financement de la médiation familiale.

Proposition n° 11 : supprimer la procédure de consignation.

Proposition n° 12 : créer un Conseil national de la médiation familiale.

Proposition n° 13 : mettre en place un référentiel de formation et définir des conditions d'accréditation des organismes de formation.

Proposition n° 14 : prévoir dans la formation des médiateurs familiaux un module relatif aux données juridiques essentielles de la médiation familiale.

Proposition n° 15 : renforcer la place de la médiation familiale dans le cadre de la formation initiale mais également continue des magistrats.

Proposition n° 16 : mieux prendre en compte le recours à la médiation familiale dans les statistiques de traitement des litiges.

Proposition n° 17 : sensibiliser davantage les avocats, au cours de leur formation initiale et continue, à la médiation familiale.

Proposition n° 18 : réévaluer l'indemnisation des avocats qui interviennent au titre de l'aide juridictionnelle dans le cadre de médiations familiales.

Proposition n° 19 : développer la conclusion de partenariats tripartites en faveur de la médiation familiale dans chaque juridiction.

PERSONNES ENTENDUES

- **Ministère de la Justice**

- Mme Véronique Malbec, secrétaire générale

- Mme Fabienne Bonnet, cheffe du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes

- Mme Ségolène Pasquier, adjointe à la cheffe du bureau de l'accès au droit et de la médiation

- **Conseil national des barreaux**

- Mme Bénédicte Mast, avocate et présidente de la commission « Accès au droit et à la justice »

- Mme Claire Denoit Benteux, avocate et médiatrice, présidente de la commission « Textes »

- Mme Anne-Charlotte Varin, directrice des affaires publiques

- M. Jacques-Edouard Briand, directeur des affaires législatives et réglementaires

- **Fédération française des centres de médiation (FFCM)**

- M. Claude Duvernoy, président

- Mme Isabelle Klotz, médiatrice

- **Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux**

- M. Roger Leconte, président d'honneur

- Mme Sophie Lassalle, secrétaire générale

- **Association pour la médiation familiale**

- Mme Audrey Ringot, co-présidente

- M. Sébastien Cuinet, co-président

- Mme Gwenola Joly-Coz, présidente du tribunal de grande instance de Pontoise
- M. Benjamin Deparis, président du tribunal de grande instance d'Evry
- Mme Danièle Ganancia, médiatrice familiale, avocate, magistrate honoraire
- Mme Anne Gongora-Deslaurens, présidente de chambre à la cour d'appel de Paris
- Mme Florence Lagemi, magistrate, directrice du service des affaires familiales au tribunal de grande instance de Paris
- M. Claude Lienhard, professeur des universités, président de l'association nationale des avocats spécialistes en droit de la famille et médiateur