

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XV^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Séances du lundi 19 novembre 2018

Compte rendu intégral



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



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

SOMMAIRE GÉNÉRAL

1^{re} séance 12233

2^e séance 12269

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

69^e séance

Compte rendu intégral

1^{re} séance du lundi 19 novembre 2018

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



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

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE MME CAROLE BUREAU-BONNARD

1. **Cessation de mandat et remplacement de députés nommés membres du Gouvernement – Reprise de l'exercice du mandat d'un ancien membre du Gouvernement en remplacement de son suppléant** (p. 12235)
2. **Programmation 2018-2022 et réforme de la justice – Renforcement de l'organisation des juridictions** (p. 12235)

PRÉSENTATION COMMUNE (p. 12235)

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

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

M. Didier Paris, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mme Marie-Pierre Rixain, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

MOTION DE REJET PRÉALABLE (*projet de loi ordinaire*)
(p. 12245)

M. Philippe Gosselin

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux

M. Jean Terlier

M. Antoine Savignat

M. Erwan Balanant

Mme Cécile Untermaier

M. Michel Zumkeller

M. Alexis Corbière

M. Sébastien Jumel

MOTION DE REJET PRÉALABLE (*projet de loi organique*)
(p. 12251)

M. Sébastien Jumel

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux

M. Stéphane Mazars

M. Maxime Minot

Mme Élodie Jacquier-Laforge

M. Michel Zumkeller

M. Ugo Bernalicis

M. Sébastien Jumel

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (*projet de loi ordinaire*) (p. 12257)

Mme Marietta Karamanli

Mme Laetitia Avia, rapporteure

M. Jean Terlier

M. Philippe Gosselin

M. Erwan Balanant

Mme Marie-Noëlle Battistel

M. Michel Zumkeller

M. Ugo Bernalicis

M. Sébastien Jumel

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (*projet de loi organique*) (p. 12262)

M. Antoine Savignat

M. Didier Paris, rapporteur

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux

M. Stéphane Mazars

M. Jean-Louis Masson

M. Erwan Balanant

Mme Cécile Untermaier

M. Michel Zumkeller

M. Ugo Bernalicis

M. Sébastien Jumel

3. **Ordre du jour de la prochaine séance** (p. 12267)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE MME CAROLE BUREAU-BONNARD

vice-présidente

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à seize heures.)

1

CESSATION DE MANDAT ET REMPLACEMENT DE DÉPUTÉS NOMMÉS MEMBRES DU GOUVERNEMENT – REPRISE DE L'EXERCICE DU MANDAT D'UN ANCIEN MEMBRE DU GOUVERNEMENT EN REMPLACEMENT DE SON SUPPLÉANT

Mme la présidente. J'informe l'Assemblée que M. Franck Riester, M. Marc Fesneau, Mme Christelle Dubos et M. Gabriel Attal, nommés membres du Gouvernement par décret du 16 octobre 2018, ont été remplacés respectivement par Mme Patricia Lemoine, M. Stéphane Baudu, M. Pascal Lavergne et Mme Florence Provendier.

J'informe également l'Assemblée de la cessation, le 16 novembre à minuit, du mandat de député de M. Grégory Galbadon et de la reprise de l'exercice du mandat de M. Stéphane Travert, dont les fonctions gouvernementales ont pris fin par décret du 16 octobre 2018.

2

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

Discussion, après engagement de la procédure accélérée, d'un projet de loi et d'un projet de loi organique adoptés par le Sénat

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi, adopté par le Sénat, de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (n^{os} 1349 et 1396) et du projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (n^{os} 1350, 1397).

La conférence des présidents a décidé que ces deux textes donneraient lieu à une discussion générale commune.

PRÉSENTATION COMMUNE

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. La justice est un mot magnifique et extraordinaire : il représente un idéal que chacun porte en soi, un horizon que toute société s'efforce d'atteindre et une valeur pour laquelle nous luttons sans cesse. Mais la justice est aussi une institution, constituée d'une communauté de femmes et d'hommes qui, chaque jour, en dépit des difficultés, des obstacles et de la rudesse de leur tâche, accueillent nos concitoyens, les protègent, les sanctionnent quand c'est nécessaire, rendent à chacun la justice à laquelle il a droit dans un État démocratique. À l'orée de ce débat consacré à la réforme que j'ai l'honneur de vous proposer au nom du Gouvernement, c'est à ces femmes et à ces hommes qui ont fait le choix personnel de s'engager pour la justice que je souhaite adresser mes premiers mots pour les remercier du travail qu'ils accomplissent chaque jour au service de cette institution garante de la paix sociale.

Faire de la justice une priorité : tel est l'engagement pris par le candidat Emmanuel Macron pendant sa campagne électorale et renouvelé par le Premier ministre dans son discours de politique générale en juillet 2017. Le projet de loi de programmation et de réforme de la justice ainsi que le projet de loi organique qui l'accompagne traduisent le respect de cette promesse.

Cette réforme de la justice répond à un constat ancien, clair et partagé : la société française connaissant de profondes mutations, l'État redéfinit ses missions et les services publics se modernisent. La justice ne saurait échapper à ces transformations : elle doit faire face à de nouveaux enjeux qui traduisent l'évolution de notre société, et s'approprier de nouveaux outils dans le cadre de la révolution numérique, porteuse d'espoir et parfois d'incertitudes. Pour rendre le meilleur service possible aux citoyens, la justice ne peut rester sur le bord du chemin, indifférente à ce qui joue autour d'elle. Comment le pourrait-elle d'ailleurs puisqu'elle connaît de toutes les activités humaines ? Mais elle doit aussi incarner une stabilité : celle de nos valeurs et celle de l'État.

À cette fin, la justice française doit se renforcer et s'adapter. Pour se renforcer, il lui faut des moyens susceptibles de faire rattraper un retard évident ; le Gouvernement répond à cette nécessité en déployant un budget très important en faveur de la justice. Mais le déploiement de moyens, s'il est indispensable, ne saurait suffire à répondre aux défis qui se dressent devant nous. Pour se renforcer, la justice doit également se réformer en s'adaptant aux besoins des justiciables. Partant de ce constat, mon ambition est simple – si certains la trouveront modeste, je la crois au contraire essentielle – : je souhaite que les Français se sentent écoutés, protégés et pris en considération par l'ensemble de notre système judiciaire. Et j'ai la conviction profonde – en quelque sorte viscérale – que la justice sera plus crédible si elle est rendue avant tout compréhensible pour les citoyens et qu'elle

apporte des solutions en temps utile aux problèmes quotidiens qu'ils rencontrent. C'est cette conviction que j'ai souhaité insuffler dans ces textes.

La réforme que je vous présente repose sur trois piliers : elle est globale et concrète ; elle a été construite pour le justiciable ; elle consacre des moyens importants à la justice.

Dès mon entrée à la chancellerie, j'ai fait un choix, celui d'une réforme globale et concrète. Globale, car le premier texte qui vous est proposé conjugue des moyens – c'est une loi de programmation – et des évolutions relatives aux procédures, aux méthodes et à l'organisation – c'est une loi de réforme de la justice. Concrète, cette réforme entend l'être également car elle s'appuie de manière pragmatique sur les propositions de terrain, dans le respect des principes indépassables comme la garantie des droits. Je n'ai pas souhaité aborder cette réforme au prisme de considérations exclusivement idéologiques. Ma volonté est de mettre en action des principes qui auront un effet direct et rapide sur la justice au quotidien. Indiscutablement, cette réforme s'inscrit dans un objectif de protection : chacune des dispositions prévues s'attache à protéger la société, le citoyen, le justiciable. C'est cette volonté seule qui m'a animée dans la construction du projet que je vous soumetts.

La deuxième caractéristique de cette réforme est d'avoir été construite avec les acteurs et pour le justiciable. Comme je l'ai indiqué à plusieurs reprises, j'ai organisé, d'octobre 2017 à janvier 2018, d'octobre 2017 à janvier 2018, une grande consultation – les chantiers de la justice – qui a permis d'entendre tous les acteurs de la justice et de faire remonter des propositions issues du terrain. Des concertations ont ensuite été menées avec toutes les parties prenantes. J'ai voulu écouter les propositions, comprendre les arguments et y répondre, mais sans jamais abandonner l'ambition initiale que je viens de préciser.

Une réforme suscite toujours des réactions, c'est inévitable : certains expriment des craintes face au changement ; d'autres ont des aspirations nouvelles. Ces craintes et ces aspirations ne sont pas toujours convergentes, loin de là, selon que l'on se place du point de vue des avocats, des magistrats ou des élus de terrain. C'est pourquoi, je le réaffirme ici, devant vous, cette réforme n'a pas pour vocation de faire la part belle à tels ou tels acteurs, à telle ou à telle profession du monde judiciaire. Elle ne néglige le point de vue de personne mais elle entend surplomber ces intérêts particuliers avec une seule préoccupation, une seule boussole : l'intérêt des justiciables, c'est-à-dire, au fond, l'intérêt général. C'est mon rôle et plus encore, c'est mon devoir. C'est dans cet esprit que j'ai présenté ces deux projets de loi au Sénat et que je les présente aujourd'hui devant vous.

Dernière caractéristique de cette réforme : elle consacre à la justice des moyens importants. Je le répète, il s'agit d'une priorité gouvernementale. Nous avons besoin de moyens pour investir et recruter du personnel afin d'assurer une justice de qualité. C'est tout l'intérêt d'une loi de programmation sur cinq ans, qui offre une visibilité, des perspectives et des garanties indispensables. Les moyens mis en jeu sont considérables. Une première étape a été franchie avec la loi de finances pour 2018, où le budget de la justice avait connu une hausse de 3,9 % et vu la création de 1 100 emplois. Une deuxième étape est intervenue avec le budget 2019 : l'augmentation de nos moyens s'accélère, avec une hausse des crédits de 4,5 % et la création de 1 300 emplois. Le projet de loi de programmation qui vous est soumis prévoit des moyens dont l'importance doit être mesurée à la hauteur de la discipline budgétaire à laquelle s'est astreint l'ensemble du Gouvernement : le budget de la justice

augmentera de 1,6 milliard en cinq ans, passant de 6,7 milliards à 8,3 milliards d'euros – à plus de 9 milliards si l'on y inclut les pensions –, soit une hausse de 24 %, qui nous permettra d'engager 6 500 recrutements supplémentaires.

On peut toujours proposer des chiffres encore plus élevés. Ce fut la position du Sénat et c'est le sens de certains amendements que nous examinerons. Je conçois qu'il s'agit d'une manière d'exprimer son soutien à la justice, et j'en suis heureuse. Mais il faut également être réaliste et tenir compte de l'effort puissant engagé par ce gouvernement, dans un contexte budgétaire contraint.

De l'utilisation de ces moyens, on peut attendre une amélioration des conditions de travail des magistrats et du personnel, une résorption des vacances de postes et la possibilité de constituer de véritables équipes autour des magistrats. Ce budget va aussi nous permettre de passer de l'ère de l'informatique à celle du numérique. Il s'agit pour moi d'un élément véritablement stratégique : c'est le défi qu'il nous faut relever pour que la justice soit vraiment à la hauteur des attentes des magistrats comme des justiciables. Aussi, nous allons engager plus d'un demi-milliard d'euros de crédits pour la révolution numérique.

Enfin, ces moyens se déploieront naturellement dans le secteur pénitentiaire, avec la construction de 15 000 places de prison, dont 7 000 seront livrées et 8 000 engagées d'ici à 2022. Le texte propose d'ailleurs des dispositions permettant d'accélérer la construction des établissements pénitentiaires par l'allègement de certaines procédures. J'ajoute que le projet de loi de programmation prévoit la création de vingt centres éducatifs fermés, qui constitueront l'une des réponses envisageables, parmi une gamme de propositions, à la question des jeunes mineurs délinquants, dont nous aurons à débattre de manière plus approfondie.

Mais, au-delà des moyens, ce projet de loi est avant tout un texte de réforme au contenu ambitieux, construit autour de six axes.

Le premier axe s'attache à la procédure civile, qui concerne la justice de tous les jours, celle de la vie quotidienne ; parfois peu spectaculaire, elle est pourtant essentielle. Mon projet est clair : il faut simplifier les procédures, faciliter la vie des gens et recentrer le juge sur son cœur de métier, tout en maintenant une justice humaine, protectrice et proche des gens, une justice de meilleure qualité, qui considère mieux chacun des justiciables. C'est le sens des dispositions du projet de loi.

Simplifier les procédures passe, par exemple, par la réduction des modes de saisine de la juridiction civile ou par une procédure de divorce plus fluide, grâce à la division par deux de leur durée, qui dépasse actuellement deux ans. J'insiste sur ce point car il est emblématique de ce que je souhaite pour la justice. Le divorce est parfois le premier contact de nos concitoyens avec la justice. Hier, on considérait que la procédure devant les juridictions devait durer longtemps pour être vraiment certain que le mariage ne pouvait être finalement sauvé. Il en est résulté des procédures inadaptées aux situations actuelles, lorsque les personnes souhaitent que leur situation soit clarifiée et stabilisée rapidement. Néanmoins, modifier ces règles ne signifie pas sacrifier les procédures protectrices, surtout dans des matières où les inégalités entre les femmes et les hommes restent fortes. C'est pourquoi je propose de réformer, d'élaguer les procédures inutiles, tout en maintenant les mesures protectrices. Votre commission des lois a approuvé cette démarche et l'a même renforcée, sous l'impulsion de votre rapporteure, Laetitia Avia, et de Jean Terrier ; je les en remercie.

Faciliter la vie des gens, c'est également supprimer les formalités inutiles, par exemple en matière de protection des majeurs vulnérables, tout en renforçant encore les droits de ces derniers. Nous avons formulé des propositions pour ce qui concerne leurs droits fondamentaux, notamment l'exercice du droit de suffrage. Elles rejoignent celles du groupe LaREM, avec plusieurs initiatives prises notamment par Caroline Abadie.

La dématérialisation des petits litiges du quotidien est aussi une voie à explorer et une faculté nouvelle à offrir à nos concitoyens, pour plus de simplicité. La dématérialisation des injonctions de payer permettra, par exemple, d'obtenir plus rapidement une ordonnance, tout en laissant à chacun la possibilité d'exercer un recours devant une juridiction de proximité.

Faciliter la vie des gens, c'est aussi permettre aux personnes séparées d'obtenir rapidement la revalorisation de leur pension alimentaire, sans devoir suivre les méandres de procédures judiciaires parfois trop lentes. Beaucoup de femmes sont concernées par cette situation. C'est pourquoi nous proposons d'expérimenter un dispositif qui a fait ses preuves dans d'autres pays, tout en maintenant un accès au juge. Des ajustements sont envisageables pour que le juge puisse suspendre les décisions de la CAF lorsque cela s'imposera. Le Gouvernement soutiendra ces propositions.

Mme Cécile Untermaier. Très bien !

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux.* Recentrer le juge sur son cœur de métier nécessite également de développer les règlements amiables des différends, comme nous le proposons. Cela suppose aussi que nous prenions en considération ces outils nouveaux que sont les plateformes juridiques, mais en les encadrant avec un haut niveau de garanties pour leurs utilisateurs. Là encore, l'adaptation au monde qui est le nôtre est une évidente nécessité, mais pas à n'importe quel prix.

Assurer enfin une justice de meilleure qualité, c'est proposer, par exemple, d'étendre le périmètre de la représentation obligatoire par avocat. Cela s'appliquera non pas aux litiges inférieurs à 10 000 euros mais à certains contentieux complexes.

Grâce à ces mesures, mesdames et messieurs les députés, et à de nombreuses autres, l'expertise sollicitée de l'avocat sera mieux dirigée dans l'intérêt du client, et le travail du juge sera facilité : il sera recentré sur son office, et les résolutions des litiges ne passeront plus exclusivement par lui, afin de pacifier et de responsabiliser la société.

Pour ce qui concerne la procédure civile, je dois constater que le Sénat est revenu sur bon nombre de mesures proposées, en les vidant bien souvent de leur substance. Votre commission des lois a rétabli l'ambition du projet initial en précisant les termes lorsque cela lui paraissait nécessaire. Je ne peux que m'en réjouir.

Le deuxième axe de la réforme s'attache à la procédure pénale.

En cette matière, les dernières décennies ont trop souvent été marquées par des débats idéologiques et des coups de balanciers déstabilisant le fonctionnement quotidien de la justice. J'ai pris résolument un autre parti. Je n'ai pas voulu céder au fantasme du grand soir de la procédure pénale. J'ai voulu, au contraire, construire des solutions pratiques nées des constats issus du terrain, grâce au travail conduit en commun avec le ministère de l'intérieur pour la phase d'enquête et avec l'ensemble des personnels de justice pour les autres phases. J'insiste sur cet aspect : c'est à la fois avec les forces de sécurité et les magistrats que nous avons

voulu penser des solutions concrètes à des problèmes réels. Tel n'a pas toujours été le cas par le passé. J'en remercie Gérard Collomb, avec qui ce travail a été harmonieux, et Christophe Castaner, qui lui a succédé.

La criminalité prend des formes nouvelles qui imposent plus de réactivité et de simplicité dans l'action. J'insiste sur ce point : nous devons être plus agiles pour mieux protéger les Français. L'objectif que je poursuis consiste à atteindre plus d'efficacité, tant pour les justiciables que pour les acteurs de la justice, sans sacrifier la garantie des droits. À cette fin, il faut simplifier le travail des acteurs, mieux protéger les victimes et lutter contre la délinquance du quotidien.

Simplifier le travail des acteurs, qu'ils soient enquêteurs ou magistrats, est bien une priorité. C'est la raison pour laquelle je souhaite aller vers une numérisation complète des procédures. C'est aussi pour cela que le texte propose toute une série d'harmonisations, par exemple au sujet des seuils de déclenchement de certaines procédures. Avoir des textes et des procédures plus clairs, c'est renforcer l'efficacité de l'action au profit de nos concitoyens.

Mieux protéger les victimes est aussi une de mes grandes préoccupations. La plainte en ligne constituera un réel progrès, notamment pour les victimes de violences sexuelles ou conjugales, qui hésitent parfois à franchir le seuil d'un commissariat ou d'une gendarmerie pour porter plainte. Dans le même esprit, je propose, à travers ce texte, l'expérimentation du tribunal criminel départemental, devenu « cour criminelle », à l'initiative de la délégation aux droits des femmes et de son rapporteur, Guillaume Gouffier-Cha, afin notamment d'éviter la correctionnalisation de certains crimes, en particulier des viols. Il faut que les crimes soient jugés comme des crimes ; c'est un élément clef de la vérité judiciaire. Je rappelle que, depuis plus de trente ans, les crimes terroristes sont jugés par des magistrats professionnels ; je n'ai pas le sentiment qu'il s'agisse d'une réponse dégradée par rapport au jugement rendu par une cour d'assises classique. C'est aussi pour mieux protéger les victimes que j'ai proposé la création d'une juridiction chargée de l'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'actes de terrorisme. De ce dispositif, adopté par le Sénat et précisé par votre rapporteur, Didier Paris, on peut attendre une meilleure prise en charge de l'indemnisation des victimes, qui déchargera parallèlement la juridiction pénale de la procédure d'indemnisation, sans écarter bien entendu les victimes du procès pénal. Cette mesure fait écho à la création du parquet national antiterroriste, qui entend répondre à l'installation, malheureusement durable, de cette menace dans notre paysage ; c'est une mesure essentielle pour assurer la sécurité des Français.

Lutter contre la délinquance du quotidien est également une nécessité. L'instauration des amendes forfaitaires pour l'usage de stupéfiants et l'extension de l'interdiction de comparaître en constituent des exemples. Je salue ici le travail mené par la commission des lois sur ces questions, sous l'impulsion notamment d'Éric Poulliat, qui a permis d'affiner le dispositif sur les amendes forfaitaires.

Mesdames et messieurs les députés, j'ai bien entendu tous ceux qui estimaient que ce texte faisait la part belle aux enquêteurs au détriment de la garantie des droits. Je voudrais apporter deux réponses à leurs inquiétudes.

En premier lieu, protéger les Français est une mission essentielle de la justice. Ne l'oublions pas, c'est parce que la justice pénale fait son œuvre que nous vivons dans une

société démocratique. Elle en est même le fondement, en écartant toute idée de vengeance privée et en faisant reposer la peine sur le principe de légalité.

En second lieu, les garanties constitutionnelles sont bien là, j'y ai veillé avec la plus grande attention. Votre rapporteur, Didier Paris, y a veillé, votre commission des lois y a veillé, et le Conseil d'État l'a amplement confirmé dans son avis. Au renforcement des pouvoirs des enquêteurs, répond le contrôle des magistrats du parquet et du siège par le juge des libertés et de la détention sur les actes d'enquête. Je rappelle à nouveau devant vous l'unité de l'autorité judiciaire, au sein de laquelle les magistrats du parquet sont avant tout des magistrats, indépendants et, à ce titre, également garants de la liberté individuelle. Quant aux juges des libertés et de la détention, je ne crois pas que les contrôles qu'ils exercent soient de nature purement formelle. Par l'intervention de ce juge statutaire, la garantie des droits est effectivement assurée.

Sur le volet pénal du texte, le Sénat a tenu une position en retrait par rapport à l'ambition du projet et au travail mené avec les magistrats, les policiers et les gendarmes pour répondre à des problèmes pratiques. Votre commission a rétabli les grands équilibres du texte, grâce à des propositions de votre rapporteur et à plusieurs initiatives du groupe LaREM, sous l'impulsion de Stéphane Mazars, qui ont même permis quelques améliorations.

Le troisième axe du projet de loi redéfinit le sens et l'efficacité de la peine.

Notre objectif est ici de mieux réprimer les infractions, de mieux protéger la société et de mieux réinsérer. C'est un chantier essentiel, qui doit se comprendre en lien avec le plan pénitentiaire que j'ai récemment présenté.

C'est pourquoi, considérant que toute infraction mérite sanction, je propose une nouvelle échelle des peines, destinée à remettre de l'ordre dans notre droit de la peine. Les peines prononcées doivent en effet être des peines réelles, utiles et autonomes, qu'il s'agisse, par exemple, des travaux d'intérêt général ou de la détention à domicile sous surveillance électronique – le bracelet électronique –, que nous proposons de développer.

Pour les peines de prison, le postulat de base est simple : ceux qui doivent être placés en détention doivent s'y rendre réellement ; ceux qui n'ont rien à y faire doivent être sanctionnés, mais d'une autre manière, notamment par les peines autonomes, auxquelles je faisais allusion à l'instant. Je propose que l'emprisonnement, qui ne sera donc plus la seule peine de référence, soit abordé de la manière suivante : en dessous d'un mois, les peines d'emprisonnement ferme seront interdites ; entre un et six mois, la peine s'exécutera par principe en dehors d'un établissement de détention ; entre six mois et un an, le tribunal aura la possibilité d'imposer que la peine s'exécute en détention, mais il pourra aussi orienter vers un aménagement ; au-delà d'un an, les peines d'emprisonnement seront exécutées sans aménagement ab initio.

Quel est mon objectif ? Il est double : mettre fin aux emprisonnements de courte durée, très souvent inutiles, désocialisants et qui nourrissent la récidive, mais aussi assurer une exécution effective des peines prononcées. Aujourd'hui, l'inexécution des peines de prison rend incompréhensible notre justice pénale, aussi bien pour les victimes que pour les délinquants. C'est la raison pour laquelle je propose que le seuil d'aménagement des peines d'emprisonnement soit abaissé de deux ans à un an, en modifiant l'article 723-15 du code de procédure pénale. Je pourrais

également évoquer la proposition d'expérimenter un dossier unique de personnalité, qui sera extrêmement utile dans ce contexte.

Vous l'aurez compris, l'efficacité, pour moi, ne consiste pas à brandir la prison comme l'alpha et l'oméga de notre politique pénale. Elle n'a pas non plus pour but de vider les prisons, au nom d'une vision angélique de la société. Ces schémas tout faits nous empêchent de voir la réalité telle qu'elle est.

C'est d'ailleurs le constat que votre commission des lois a fait, en travaillant intensément sur les questions pénitentiaires depuis plusieurs mois, sous l'impulsion de sa présidente, Yaël Braun-Pivet. Et ce constat dépasse les clivages partisans classiques.

Le Sénat s'est reconnu dans ces objectifs globaux mais a adopté un point de vue opérationnel différent de celui du projet de loi que je porte, en particulier sur les plus courtes peines. Votre commission des lois a adhéré à la philosophie des peines que j'ai proposée et a rétabli le dispositif initial, en retravaillant très utilement certains points.

Je pense en particulier aux travaux d'intérêt général, dont Didier Paris est l'un des plus ardents promoteurs. Le dispositif a été renforcé et étendu, par exemple, aux entreprises dont les statuts définiraient une mission assignant la poursuite d'objectifs sociaux et environnementaux. Des ajustements pour les outre-mer, proposés par Philippe Gomès et Philippe Dunoyer, ont aussi été adoptés – c'est une heureuse initiative.

Le quatrième axe du projet de loi prévoit l'évolution de l'organisation judiciaire.

Il s'agit ici de réformer, sans brutaliser. Je n'ai pas dessiné de carte ; j'ai voulu proposer une méthode, fondée sur le dialogue. Mon projet repose donc sur une double préoccupation. La proximité, d'abord : le justiciable doit, j'y crois profondément, avoir un accès simple à la justice, ce qui passe par une proximité physique, mais aussi par le développement du numérique. La qualité du service public de la justice, ensuite : la dispersion des moyens et l'absence de spécialisation pour certains contentieux complexes ne sont pas nécessairement le gage d'une justice efficace, et nous souhaitons y porter remède.

Dès l'ouverture des chantiers de la justice, j'ai affirmé qu'aucune fermeture de lieu de justice n'aurait lieu, et je tiens parole. Pour autant, il faut améliorer notre organisation judiciaire, ce qui suppose trois évolutions principales.

La première porte sur les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance. Le présent texte prévoit ce regroupement administratif, qui donnera naissance au tribunal judiciaire, lequel constituera dorénavant, pour plus de clarté, le pendant du tribunal administratif. Ainsi, l'organisation de la justice de première instance sera plus simple aux yeux du justiciable, qui ne connaîtra plus qu'un seul tribunal et une seule procédure de saisine. Tous les sites seront maintenus, je le répète ici, puisque le tribunal judiciaire travaillera de concert avec ses tribunaux de proximité – les actuels tribunaux d'instance.

Pour assurer la justice de proximité en matière de contentieux du quotidien, j'ai décidé, à la suite de la concertation que j'ai menée, de maintenir un juge des contentieux de la protection, chargé des tutelles, du surendettement, des crédits à la consommation et des baux d'habitation. Ce juge spécialisé statutaire traitera des contentieux identifiés comme relevant des problématiques de la vulnérabilité sociale ou économique.

Enfin, pour optimiser le traitement des contentieux et adapter au mieux le dispositif à la situation de chaque ressort, les chefs de cour des villes où il n'existe actuellement qu'un tribunal d'instance pourront confier à celui-ci des contentieux en plus de ceux dont il a aujourd'hui la charge.

La deuxième évolution de notre organisation judiciaire concerne les départements comptant plusieurs tribunaux de grande instance. Je réaffirme clairement devant vous que les tribunaux de grande instance – futurs tribunaux judiciaires –, dans les départements où il en existe plusieurs, seront tous maintenus. Les chefs de cour pourront, à l'issue d'une concertation locale, proposer la création, dans ces tribunaux, de pôles de compétences spécialisés. Ceux-ci jugeront, à l'échelle du département, certains contentieux spécialisés, techniques, dont le volume est faible. L'idée est de répartir ces pôles de compétences parmi les TGI d'un même département, de renforcer les compétences des magistrats là où c'est utile et d'améliorer en conséquence les délais de jugement.

J'ai pris note de l'adoption par votre commission, à l'initiative conjointe de votre rapporteure et de Denis Sommer, de l'amendement relatif aux tribunaux interdépartementaux. Il vise uniquement la situation particulière de Belfort-Montbéliard et doit rester cantonné à ce cas spécifique.

La troisième évolution est celle des cours d'appel. Le projet de loi prévoit d'expérimenter, dans des régions administratives comportant plusieurs cours d'appel, l'exercice par l'une d'entre elles de fonctions d'animation et de coordination ainsi que la spécialisation des contentieux, conformément au modèle précédemment évoqué. Votre commission des lois a proposé d'augmenter le nombre de régions concernées par ces expérimentations. En la matière, il faut trouver le bon niveau d'action, permettant de rendre cette expérimentation utile tout en en conservant le caractère expérimental. Je sais votre rapporteure, Laetitia Avia, aussi attentive que moi à cet équilibre. Je ne doute pas que la discussion parlementaire permettra d'atteindre le bon.

Le projet de loi organique, quant à lui, tire les conséquences de la loi ordinaire s'agissant de la fusion des TI et des TGI que je viens d'évoquer.

J'en viens à présent aux deux derniers axes de la réforme. Le cinquième vise à la diversification du mode de prise en charge des mineurs délinquants, l'idée directrice consistant à offrir une gamme de solutions diversifiées pour ces jeunes.

Outre la création de vingt centres éducatifs fermés à laquelle il procède, le projet de loi permet de mieux préparer la sortie progressive des jeunes de ces structures, notamment le retour en famille, dont il vise à atténuer les effets, qui peuvent s'avérer brutaux et très déstabilisants. Il sera aussi institué, à titre expérimental, une mesure éducative d'accueil de jour, troisième voie entre le placement en centre éducatif fermé et l'accompagnement en milieu ouvert.

La justice des mineurs est un sujet qui mérite d'être traité de façon raisonnée et mesurée. Les problèmes sont réels. Les textes et les procédures méritent d'être réévalués. Des actions méritent d'être engagées. Cependant, je ne souhaite pas que les postures l'emportent, car elles ont toujours eu pour conséquence l'impossibilité de réformer. Sans angélisme ni démagogie là encore, il s'agit d'adopter une approche sérieuse afin d'affronter les questions et d'y répondre.

Si des ajustements très ponctuels restent possibles à ce stade, un travail plus global doit être mené. Je sais que Jean Terlier et Cécile Untermaier, dans le cadre de la mission d'information qui leur a été confiée, travaillent sur

ce sujet. Il peut être utile de s'appuyer sur ce travail en vue de répondre aux besoins de la société et aux attentes de nos concitoyens en la matière. Nous aurons ce débat au cours de la semaine à venir.

Le sixième axe du présent texte traite de la procédure devant les juridictions administratives. À la demande même de celles-ci, le projet de loi prévoit le recrutement de juristes assistants pour renforcer les équipes entourant les magistrats. Il prévoit aussi de renforcer l'exécution des décisions administratives par le biais d'injonctions et d'astreintes.

Mesdames et messieurs les députés, le projet de loi que je vous soumetts est à la fois ambitieux et modeste.

Il est ambitieux car il est systémique, traitant de divers pans de la procédure devant les juridictions. Il l'est aussi car il a pour unique objectif l'amélioration de la protection du justiciable et de l'image de la justice parmi nos concitoyens.

Il est modeste, cependant, car, je le sais, d'autres chantiers devront être ouverts. Sitôt voté le projet de loi – si vous l'adoptez –, et tout en veillant à son exécution, je souhaite notamment m'atteler à une vaste réforme de l'accès au droit des plus vulnérables et à la question de l'aide juridictionnelle. Il s'agit, à mes yeux, d'un enjeu majeur, qui exige de prendre le temps et de mener une concertation, notamment avec les autres professions du droit. Je pourrais évoquer d'autres sujets, d'autres chantiers qui méritent d'être menés à bien, mais je préfère revenir au texte que je vous présente.

À l'orée de nos débats, je remercie les parlementaires qui ont participé aux trente-trois heures de débat en commission, dans un climat constructif. Je rends hommage à vos rapporteurs pour la qualité de leur travail, leur engagement et le dialogue que nous avons mené depuis plusieurs mois, dans le cadre d'une véritable entreprise de coconstruction de la réforme. Je remercie également les membres de la majorité, ceux du groupe LaREM, menés par Jean Terlier et Stéphane Mazars, et ceux du groupe MODEM, menés par Laurence Vichnievsky et Erwan Balanant. Enfin, je salue la hauteur de vue des membres de l'opposition qui connaissent bien le sujet; ils ont défendu leurs propositions avec conviction, dans un climat qui fait honneur à nos institutions.

J'en suis très heureuse car j'estime que la justice doit être un objet de débat et non de combat. Si combat il devait y avoir, il devrait nous réunir en vue de mieux servir les justiciables et la justice de notre pays. C'est, je crois, ce qu'attendent les Français. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

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

Mme Laetitia Avia, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Comme beaucoup d'entre vous, j'aime nos palais de justice. J'aime ces lieux dans lesquels se jouent la garantie et l'exercice de nos droits et libertés, ces longs couloirs et ces hauts plafonds empreints d'histoire et de symboles, comme les structures plus modernes reflétant l'adaptation de la justice à son temps. J'aime enfin les gens que l'on y côtoie : avocats, magistrats, greffiers, personnels, justiciables.

Toutefois, reconnaissons que nous sommes peu nombreux à aimer nous rendre au tribunal; la majorité de nos concitoyens se porte d'autant mieux qu'elle n'a pas affaire à un juge. Car la justice est synonyme de conflit mais aussi, pour beaucoup d'entre eux, de lourdeur, de lenteur et d'archaïsme.

Elle semble être un lieu et un outil dont seuls les sachants, mieux armés, maîtrisent les arcanes ainsi que les tenants et les aboutissants.

Le projet de loi vise à lutter contre un certain délitement de la relation entre nos concitoyens et la justice, pour restaurer un lien de confiance et rétablir pleinement le service public de la justice dans son rôle de pilier de notre démocratie. Pour cela, il prévoit un investissement sans précédent dans le budget de la justice, qui augmentera de près de 25 % durant le quinquennat. Ainsi, 6 500 emplois seront créés, un plan de construction de 15 000 places de prison sera conduit et un demi-milliard d'euros sera investi dans la transformation numérique.

Certes, nous voudrions toujours plus pour la justice. Mais je salue ici le choix du Gouvernement qui, par le biais de ce budget ambitieux, place la justice au rang de priorité du quinquennat.

Par ailleurs, le projet de loi vise à améliorer la lisibilité de notre organisation judiciaire, de l'acte de saisine du juge, qui sera unique, au lieu de jugement, le tribunal judiciaire, fusion des tribunaux d'instance et de grande instance en une entité unique pour chaque territoire. Ainsi, on ne renverra plus les justiciables d'une ville à l'autre afin qu'ils saisissent le bon juge. Il suffira de se rendre dans le tribunal le plus proche de chez soi – en toute hypothèse, le tribunal judiciaire. Aux greffes et services d'assurer ensuite la transmission des dossiers à l'entité compétente. C'est cela, une justice plus simple, plus lisible et de proximité.

Cette nouvelle organisation territoriale a suscité de l'émoi, en raison, d'une part, de la crainte devenue irrationnelle de fermetures de tribunaux – alors que la garde des sceaux a rappelé à maintes reprises, et encore il y a quelques instants, qu'aucun lieu de justice ne sera fermé – et, d'autre part, de l'opposition non moins idéologique à toute spécialisation des tribunaux judiciaires comme des cours d'appel. Rappelons qu'il s'agit peut-être moins d'une spécialisation que du regroupement de contentieux spécifiques, de faible volumétrie et de grande technicité.

M. Sébastien Jumel. C'est de la dialectique!

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux.* Vous vous y connaissez!

Mme Laetitia Avia, *rapporteuse.* Ce regroupement sera réalisé avec les premiers concernés : les magistrats qui, sur le terrain, identifient les contentieux de niche dont il faut améliorer le traitement.

S'agissant du volet civil de la réforme, son cœur réside dans une modification de notre rapport au juge, lequel doit être pleinement consacré à sa tâche. Celle-ci ne consiste pas à tenir l'agenda des parties ou à leur offrir un lieu d'expression ou de dialogue, mais bien à trancher un litige, s'il y a lieu, et à assurer la protection des droits, s'ils sont menacés.

Pour cela, le projet de loi ainsi que les nombreuses modifications adoptées en commission visent à déjudiciariser les nombreuses procédures pour lesquelles le passage devant le juge non seulement n'est pas nécessaire mais fait perdre du temps, de la disponibilité et de l'efficacité à l'ensemble des parties prenantes. Actes d'état civil, consentement à la PMA – procréation médicalement assistée –, apostilles et légalisation, autorisation des débits de boisson : autant de procédures pour la réalisation desquelles la présence d'un magistrat n'a guère de plus-value.

Ainsi, les majeurs protégés pourront désormais accomplir de nombreux actes de gestion quotidienne sans autorisation préalable du juge. Surtout, ils pourront jouir de leurs droits fondamentaux – voter, se marier, se pacser ou divorcer – comme tout un chacun.

J'ai entendu dire qu'un tel processus de déjudiciarisation soulèverait deux prétendues difficultés.

La première résiderait dans son principe même, dès lors qu'il s'agit d'affaires familiales – en l'occurrence de la révision des montants de pensions alimentaires.

M. Sébastien Jumel. Oui!

Mme Laetitia Avia, *rapporteuse.* S'agissant d'une expérimentation aux contours parfaitement délimités, je nous appellerai à légiférer avec raison et pragmatisme, en nous contentant de répondre à cette simple question : comment adapter efficacement les pensions alimentaires aux évolutions de revenus et de situations?

Le second point de vigilance est le coût de la déjudiciarisation, qui ne doit pas être disproportionné ni porter préjudice aux justiciables. Je tiens ici à remercier ici le Gouvernement, qui a levé le gage adossé à l'amendement que j'ai présenté en commission sur ce point, permettant ainsi l'exonération des futurs parents du règlement des droits d'enregistrement dans le cadre du consentement à une PMA devant le notaire – ce seront 125 euros en moins à déboursier.

Changer le rapport au juge, c'est aussi développer la culture du règlement amiable des conflits, à tout moment de la procédure, chaque fois que le juge estimera qu'il peut être opportun pour les parties d'accomplir un pas de côté pour trouver ensemble, en dehors du schéma judiciaire, une solution à leur différend. La médiation sera également un préalable nécessaire à l'engagement de tout contentieux du quotidien.

Mais si une tentative de conciliation doit être encouragée, elle ne peut pour autant devenir une contrainte qui alourdirait considérablement des procédures judiciaires déjà longues et pesantes pour les parties concernées. Je fais référence ici au divorce, manifestation concrète de ce que notre droit est capable d'engendrer comme délais, attente, complexité et superposition des procédures, avec une véritable pénibilité pour ces familles.

Je noterai deux évolutions majeures adoptées en commission : une audience de fixation des mesures provisoires se tiendra dès le début de la procédure, sauf avis contraire des parties ; la période permettant de caractériser l'altération définitive du lien conjugal sera réduite de deux ans à un an. Nous aurons encore, au cours de la séance, à apporter quelques précisions pour affiner ce nouveau dispositif de divorce contentieux.

Le projet de loi vise en outre à entrer de plain-pied dans le XXI^e siècle en engageant la transformation numérique de la justice, avec trois avancées significatives, pour lesquelles nous avons trouvé des points d'équilibre en commission.

Tout d'abord, il faut reconnaître que la *legaltech* existe et propose des services utiles ; mais il faut mieux encadrer ces technologies et permettre leur certification.

Il faut ensuite rendre publiques toutes les décisions de justice, gratuitement, en *open data*, dans des conditions garantissant la sécurité et le respect de la vie privée de chacun. Un amendement du groupe La République en

marche viendra également interdire tout profilage des magistrats, car tel n'est pas notre conception d'une justice transparente.

Enfin, il faut permettre des jugements dématérialisés pour les injonctions de payer, et des procédures sans audience avec l'accord des parties : c'est une innovation nécessaire pour les 85 % de justiciables pour qui le numérique fait partie du quotidien et qui attendent une modernisation de la justice. Mais nous n'oublions pas pour autant les 15 % de Français touchés par ce qu'on appelle l'« illectronisme », pour lesquels des alternatives et un accueil physique seront maintenus.

Je terminerai mon intervention en abordant quelques dispositions du bloc pénal, dont mon collègue Didier Paris est rapporteur, mais qui me tiennent particulièrement à cœur, car elles touchent à des problèmes de société sur lesquels nous sommes régulièrement interpellés.

Il y a quelques mois, nous débattions ici même de la lutte contre la correctionnalisation des viols. La création d'une cour criminelle professionnelle, plus prompte et plus apte à traiter ces crimes, est une des réponses, parmi d'autres, que nous apportons à cette question.

Nous savons que nous devons aider les victimes à mieux saisir la justice. La possibilité de déposer plainte en ligne est l'une des réponses à ces questions. Elle évitera que les réseaux sociaux ne soient le lieu par excellence de révélation des agressions subies.

En parlant de réseaux sociaux, la mise en place de la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale permettra de mieux sanctionner les auteurs de propos racistes, antisémites ou encore LGBT-phobes, dans la continuité des recommandations que j'ai pu remettre au Premier ministre.

C'est donc un texte riche, dense et répondant à des besoins réels sur lequel nous nous apprêtons à débattre et à voter. Je tiens à saluer la qualité des débats en commission ; ils ont enrichi le texte et nourri des amendements qui seront présentés en séance. Je ne peux que nous souhaiter des débats d'une même hauteur durant cette semaine que nous allons passer ensemble.

Cette réforme est-elle le grand soir de la justice ? Je ne sais répondre à cette question, qui a été posée à de nombreuses reprises. Mais je peux dire qu'elle est ambitieuse et qu'avec elle, nous arrêtons de légiférer uniquement pour réparer le passé ; nous légiférons pour préparer l'avenir, celui d'une justice accessible à tous. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM et sur quelques bancs du groupe MODEM.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Didier Paris, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Didier Paris, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Nos concitoyens veulent un État fort et protecteur, des services publics qui marchent, qui soient facilement accessibles et qui répondent sans tarder à leurs demandes. Ils veulent aussi, et ce n'est pas nécessairement paradoxal, que les droits individuels, dans une société qui a souvent tendance à se replier sur elle-même, soient le point cardinal de toute action publique.

La justice n'échappe évidemment pas à ces multiples exigences, dont le respect est une condition du lien de confiance qui l'unit au peuple et construit son image, en bien ou en mal. Elle est totalement connectée au réel ; elle fait partie de la vie des Français qui, à un moment ou un autre de

leur existence auront à franchir la porte d'un tribunal, à pousser celle d'un avocat ou d'un service de police, à faire valoir des droits personnels.

Notre justice doit, à n'en pas douter, s'adapter au quotidien de nos compatriotes, sans leur demander d'accomplir le chemin inverse. Elle se doit d'être plus simple, plus accessible, plus claire, plus efficace, tout en gardant une très haute exigence de qualité. Le projet du Gouvernement qui vous est soumis répond, selon moi, pleinement à cette demande – je pourrais dire à cette commande – des Français.

Soyons clairs : ce n'est pas d'une révolution qu'il s'agit, car la valeur de nos principes est largement éprouvée ; il s'agit plutôt d'une adaptation, d'une modernisation des méthodes, d'une simplification des processus. Cette vision s'applique, sans restriction, à la matière pénale, dont j'ai l'honneur d'être votre rapporteur. Le texte s'attache à simplifier réellement la procédure pénale sans renoncer en aucune façon à la garantie des droits.

C'est ainsi que sont inscrites dans le texte de nombreuses mesures de simplification et d'harmonisation relatives aux règles de compétence des OPJ – les officiers de police judiciaire –, à la garde à vue, à la visioconférence, ou encore aux techniques spéciales d'enquête. D'autres, plus novatrices, permettent la poursuite pendant un très court laps de temps de mesures d'investigation après une ouverture d'information, à l'instar de ce qui existait déjà en matière de terrorisme, ou créent une procédure de comparution différée.

Ces mesures ne parlent pas nécessairement aux citoyens, qui, fort heureusement, hormis quelques-uns d'entre eux, n'y sont que rarement confrontés. Mais elles prennent tout leur sens aux yeux des services d'enquête, dont elles constituent, à l'inverse, le quotidien. Le projet de loi vise à les décharger le plus possible des tâches qui ne sont pas au cœur de leur action de protection des populations.

C'est la même logique qui prédomine dans la distribution des rôles entre les acteurs judiciaires : un parquet suffisamment puissant pour répondre aux urgences et tenir pleinement sa place dans la lutte contre la délinquance, petite ou grande ; un juge des libertés et de la détention, magistrat du siège, totalement indépendant et assurant par son contrôle la garantie des droits, le respect de l'équilibre entre répression et libertés individuelles ; un juge d'instruction qui demeure, quoi qu'on en dise, quoi que l'on entende, un élément fondamental de notre dispositif pénal mais dont l'importance et la valeur méritent qu'il soit recentré sur ses missions les plus essentielles ; des avocats dont le rôle, essentiel à la garantie des droits, n'est absolument pas amoindri. Votre commission des lois s'est attachée à dissiper les craintes du Sénat dans ces domaines.

Elle a aussi considéré que les explications du Gouvernement, tout particulièrement celles, fréquentes, longues et précises apportées par Mme la garde des sceaux, ainsi que les garanties inscrites dans le texte étaient suffisantes pour rétablir les dispositions initiales en matière de garde à vue, d'extension de la compétence des juges uniques, de visioconférence – en tenant compte de la restriction acceptée par le Gouvernement s'agissant du placement en détention provisoire –, de comparution différée, etc. Elle les a aussi jugées suffisantes pour la réduction du périmètre de l'avis à transport de l'avocat ou de sa présence pendant une opération de seule perquisition.

Le dépôt d'une plainte en ligne pour tous types d'infraction, contrairement aux restrictions du Sénat, est une avancée majeure pour l'amélioration du parcours judiciaire des victimes. Les plaintes, créatrices de droits, répondront pleine-

ment aux besoins de traitement d'infractions répétitives et permettront à certaines victimes qui hésitent, pour de multiples raisons, à franchir physiquement le seuil d'un commissariat ou d'une gendarmerie, d'enclencher le processus judiciaire. Qu'il soit bien entendu que cette procédure nouvelle n'empêchera absolument pas le contact direct avec l'OPJ chargé d'enquêter et de caractériser les faits – le texte a été complété sur ces points – et que toutes les précautions indispensables de conservation des preuves seront prises par voie réglementaire.

Dans cet esprit, un amendement de votre rapporteur, avec l'accord du Gouvernement, vient prolonger la réforme engagée. Il s'agit de prévoir, dès maintenant et pour un avenir proche, la possibilité de numériser l'ensemble de la procédure, d'un bout à l'autre de la chaîne pénale. C'est une avancée très attendue par les acteurs judiciaires, qui verront leur travail grandement simplifié. Un groupe projet puissant, réunissant les services de la chancellerie et du ministère de l'intérieur, est en place. Mme la garde des sceaux a rappelé qu'un demi-milliard d'euros sera consacré à cette opération.

Le projet de loi s'attache aussi à mieux protéger et à mieux lutter contre le terrorisme et le crime organisé.

À l'initiative du Gouvernement et en dépit du rejet par le Sénat qui avait seulement accepté des améliorations du système judiciaire existant, il est procédé à la création d'un parquet national antiterroriste, ou PNAT, qui sera doté de pouvoirs centraux et de capacités de mobilisation des magistrats, à Paris et sur tout le territoire national. C'est un outil, une force de frappe indispensable en raison des menaces qui continuent de peser en France. Il améliorera notre capacité de renseignement, de cohésion et d'action, y compris en dehors de nos frontières. Protéger les populations de la menace terroriste reste, mes chers collègues, une priorité absolue de l'État, parfaitement prise en compte dans ce texte, comme l'illustre la création du PNAT.

Il est tout aussi essentiel de faciliter le parcours des victimes elles-mêmes. C'est pourquoi nous allons créer le juge de l'indemnisation des victimes d'attentats terroristes, ou JIVAT, qui, en parallèle ou plutôt en complément des juridictions pénales, lesquelles doivent se recentrer sur leur tâche, assurera une harmonisation et un renforcement du régime indemnitaire.

Comme l'a longuement expliqué Mme la garde des sceaux, le projet, au-delà des règles procédurales – qui pour certaines ne sont qu'affaires de spécialistes – porte la marque d'une ambition plus forte, plus large. Il s'agit de rien de moins que changer les mentalités.

Pour les Français, la prison reste encore, trop souvent, la vraie sanction, voire la seule sanction possible. C'est sans doute vrai pour les crimes et délits d'une certaine gravité ; ça l'est beaucoup moins pour les atteintes mineures et lorsque la personnalité de l'auteur montre des capacités de réadaptation et une réelle compréhension de la réprobation sociale qui s'attache à son acte. S'y rajoute le sentiment d'une justice qui a perdu le sens commun et n'assume plus ses responsabilités. Comment expliquer qu'une condamnation à deux ans de prison ne soit finalement pas exécutée ? Comment expliquer un aménagement automatique de peine, géré par un magistrat différent de celui qui a condamné ? La peine doit sanctionner, protéger la société, veiller à la réinsertion des auteurs. Cela suppose que toutes les peines soient considérées comme d'égale valeur pour atteindre ces objectifs, la différence ne se faisant que par application du principe d'individualisation, fondement de notre droit.

C'est pour refonder ce pacte social que le Gouvernement propose une réécriture de l'échelle des peines à laquelle votre commission a pleinement adhéré. Elle ne permettra plus les incarcérations pour de très courtes durées, qui se traduisent trop souvent par la marginalisation de l'auteur. Elle rendra exceptionnelle la détention de moins de six mois et autorisera les aménagements jusqu'à un an. Mais toute peine supérieure à un an devra être exécutée – c'est le fameux article 723-15 du code de procédure pénale. C'est dans ce même but que le sursis probatoire est refondu et que sont replacées à leur juste valeur les peines sous surveillance électronique et le travail d'intérêt général.

Les modes différenciés de poursuites comme l'amende forfaitaire, y compris délictuelle, la composition pénale ou la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité reprennent tout leur sens comme autant de réponses adaptées et effectives à la délinquance.

Bien sûr, l'individualisation, dans cette échelle nouvelle, exige que la personnalité, l'environnement social et, le cas échéant, le parcours pénal des mis en cause soient mieux appréhendés et connus le plus en amont possible. Le projet de loi contient à cet égard de nombreuses dispositions, comme le renforcement des capacités d'enquêtes de personnalité, la césure ou encore le fameux DUP, dossier unique de personnalité.

Je ne reviendrai pas sur les efforts financiers considérables consacrés, dans cette loi de programmation, au budget de la justice ; Mme la garde des sceaux y a largement fait référence. Les créations de postes prévues seront indispensables pour faire vivre ces évolutions structurantes.

De même, et bien que la prison ne puisse plus, ne doit plus être la seule réponse, encore faut-il renforcer ses capacités d'accueil et améliorer les conditions d'incarcération, parfois fort éloignées des standards et des critères de dignité. C'est tout l'enjeu du plan prison présenté par le Gouvernement, financé en deux phases. Il se double d'une approche de différenciation, évidemment cohérente avec la réforme, qui se traduira notamment par l'ouverture de 2 500 places dans des structures d'accompagnement.

Vous l'avez compris, chers collègues, votre rapporteur soutient pleinement ce projet, initié de longue date par les cinq chantiers de la justice et qui a donné lieu à de très nombreuses concertations. Son équilibre d'ensemble en est le résultat. Il permettra de mieux servir les justiciables et de mener à bien cette grande ambition pour notre justice. *(Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM. – Mme Cécile Untermaier applaudit également.)*

Mme la présidente. La parole est à Mme la présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Mme Yaël Braun-Pivet, *présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* « Complexe, inaccessible, déroutante », tels étaient les mots qu'il m'arrivait d'entendre aux Restos du Cœur, lorsque j'œuvrais en faveur de l'accès à la justice pour les plus démunis. De cet engagement, madame la garde des sceaux, j'ai retiré la même conviction que celle qui, je le crois, vous amène à nous présenter ce projet de réforme : plus d'humanité, plus de proximité, plus d'efficacité sont indispensables pour rapprocher encore les citoyens de la justice de la République.

Ce pour quoi nous nous engageons aujourd'hui est une transformation en profondeur pour une justice au service du justiciable, une justice qui protège la société. Ces enjeux méritent que nous avancions ensemble, que nous travaillions ensemble.

Ce fut le cas en commission. Pour examiner les deux textes que vous nous proposez, madame la garde des sceaux, nous avons mené neuf réunions en votre présence, représentant trente-trois heures d'échanges. Près de 1 000 amendements ont été examinés, dont 350 adoptés. Ce débat responsable et apaisé fut le terme, provisoire, d'un long chemin fait de concertations et de réflexion.

Il y eut, pour ce qui est du Gouvernement, les chantiers de la justice, dont les propositions constituent le socle solide et novateur de ce projet. Pour ce qui nous concerne, députés de tous bords, plusieurs missions d'information ont été menées : sur l'application d'une procédure d'amende forfaitaire au délit d'usage illicite de stupéfiants, sur le régime des fouilles en détention, sur les fichiers mis à la disposition des forces de sécurité, sur la justice des mineurs, sur les droits fondamentaux des majeurs protégés, et sur l'aide juridictionnelle.

Il y eut aussi nos travaux sur la détention, qui, comme vous le savez, me tiennent particulièrement à cœur. Souvenez-vous, il y a un peu plus d'un an, le 6 novembre 2017, les commissaires aux lois se sont rendus dans plusieurs dizaines d'établissements pénitentiaires sur l'ensemble du territoire français. Malgré la diversité des situations que nous avons pu observer, nous avons rapidement formulé un diagnostic commun : il était urgent d'apporter des réponses plurielles aux difficultés du monde carcéral ; il était nécessaire d'apporter notre soutien et notre reconnaissance à l'administration pénitentiaire, laquelle – c'est un euphémisme – n'a pas toujours bénéficié de l'attention qu'elle est en droit d'attendre.

À ce diagnostic commun répond une approche commune conduite à huit mains, avec trois de mes vice-présidents : Stéphane Mazars, pour le groupe La République en marche, Laurence Vichnievsky pour le groupe MODÈM et Philippe Gosselin pour le groupe Les Républicains. Cette approche, qui a engagé l'ensemble des commissaires aux lois, nous a permis de valoriser nos convergences, plutôt que de faire état de nos divergences. Pour reprendre les mots de Philippe Gosselin, il s'agissait d'un « travail collectif », transpartisan, pragmatique, ponctué de très nombreuses visites de terrain et parachevé, le 17 octobre, par une réunion hors les murs de la commission des lois, au centre pénitentiaire de Fresnes.

Diagnostic commun, approche commune, et premiers fruits que nous récoltons ensemble aujourd'hui.

Nous disposerons désormais d'un panel d'établissements à sécurité différenciée, du plus sécurisé au plus allégé, adapté à tous les types de profils. La construction de nouveaux établissements sera plus systématiquement pensée en fonction des objectifs qui leur sont assignés. L'évaluation des dispositifs de prise en charge sera renforcée, pour mieux mesurer l'efficacité de nos politiques pénales. La situation des personnes détenues souffrant de troubles psychiatriques sera mieux prise en compte. Ce sont, je le crois, des avancées dont nous pouvons nous féliciter, alors que le sujet de la prison a plus souvent fait l'objet de crispations que de consensus.

Repenser la prison pour mieux réinsérer : voilà l'objectif que nous nous sommes fixé. En œuvrant pour une meilleure réinsertion, nous ferons régresser la récidive et nous protége-

rons davantage la société. Nous le devons aux Français. C'est pour cela que, lorsque les portes de la prison s'ouvrent, il faut veiller à ce que les autres portes ne se referment pas.

Je sais que notre travail se poursuivra dans le même climat apaisé qui l'a toujours caractérisé. Je sais qu'ensemble nous suivrons sa mise en œuvre et assurerons son évaluation, et je m'en réjouis.

Ce succès n'est pas un hasard. N'est-ce pas un peu dans la démarche collective qui fut la nôtre que l'on doit rechercher ses origines ? N'y a-t-il pas une leçon à retenir, pour nous qui recherchons les moyens d'améliorer la qualité du travail parlementaire ?

Pour terminer, madame la garde des sceaux, je souhaite vous adresser mes remerciements, vous qui avez été à notre écoute tout au long de ces travaux. Je souhaite également remercier nos deux rapporteurs et aussi tout particulièrement mes vice-présidents ainsi que l'ensemble des commissaires aux lois pour leur investissement. Enfin, je souhaite rendre hommage, à la justice et à ses acteurs, auxquels nous apportons une programmation budgétaire ambitieuse et des moyens renouvelés. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODÈM. – M. Philippe Gosselin applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Pierre Rixain, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Mme Marie-Pierre Rixain, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. La notion de justice est indissociable du concept de démocratie, intrinsèque à l'exercice de notre République. Toute démocratie se doit d'avoir un système judiciaire qui remplit parfaitement son office et ne substitue pas le juge au législateur, ni le législateur au juge. La justice, notre justice, est la seule garantie de l'égalité des droits, fondement essentiel de notre société, de notre organisation politique. L'égalité est le bien commun de notre liberté. Plus qu'aucun autre principe, elle doit être ardemment protégée. Il nous faut pouvoir corriger les variations d'interprétation au maximum, afin de préserver notre égalité devant la loi. Renforcer le système judiciaire, c'est réaffirmer la force de notre démocratie.

Aujourd'hui, il apparaît nécessaire de réformer les procédures judiciaires pour rendre plus effectives les décisions des magistrats, donner plus de sens à leurs missions et rétablir la confiance de nos concitoyens dans la décision du juge. C'est tout le sens du projet de loi que vous portez, madame la garde des sceaux. Nous ne pouvons que nous réjouir de l'ambition de cette réforme, à même de répondre aux grands défis qui se posent à notre démocratie.

Si la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a souhaité se saisir de ce texte, c'est qu'il nous faut apporter une vigilance et une attention particulière aux conséquences que peut avoir une telle réforme, qui va toucher au quotidien nombre de femmes et d'hommes. Je pense ici non seulement aux droits des femmes à l'épreuve des affaires familiales de séparation dans lesquelles la justice intervient, mais également à la lutte contre les violences sexuelles dont ces dernières peuvent être victimes.

Au-delà des procédures civiles et pénales, parfois complexes, n'oublions pas les réalités sociales qu'elles recouvrent. N'oublions pas de prendre en compte les inégalités que les femmes subissent au quotidien, afin d'œuvrer à les réduire dans l'application de la loi.

Chaque année, entre 120 000 et 130 000 divorces sont prononcés, dont la moitié par voie contentieuse. Dans ce contexte, je salue la procédure de simplification des divorces qui est proposée.

Cette réforme du divorce doit être l'occasion de mieux prendre en compte les violences intrafamiliales. Rappelons que, parmi les 108 000 victimes de viol ou de tentative de viol déclarées en 2017, 45 % des agresseurs étaient des conjoints ou des ex-conjoints. Les violences faites aux femmes ont donc malheureusement lieu en grande partie au sein de leur foyer ou de leur couple. Dès lors, il paraît essentiel d'adapter les procédures en cas de violences conjugales ou intrafamiliales. Il en va également d'une meilleure définition des violences intrafamiliales dans le code civil, ainsi que d'une meilleure formation des personnels.

Les situations de divorce sont complexes, douloureuses pour les deux parties, mais rarement favorables aux femmes, qui, souvent, se trouvent davantage précarisées. Si, dans certains cas, des violences physiques ou psychologiques ont lieu, nombreux sont les divorces qui apportent également des inégalités économiques. Les femmes s'occupent le plus souvent des enfants et des tâches du quotidien. Cette répartition inégale des tâches dans la sphère privée nuit nécessairement à leur émancipation économique, surtout quand on sait que les femmes gagnent en moyenne 24 % de moins que les hommes. Ainsi, d'après les chiffres de l'INSEE, à la suite d'une rupture ou un divorce, les femmes connaissent une baisse de leur niveau de vie de 20 %, contre 3 % pour les hommes, malgré le versement des prestations sociales et de la pension alimentaire en cas de garde des enfants.

Je souhaite également rappeler que 380 000 enfants mineurs sont concernés chaque année par le divorce de leurs parents, dont 75 % vivent chez leur mère. La contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants est un autre sujet fondamental, qui soulève des problématiques fiscales souvent défavorables aux femmes. De même, les enfants sont une cible vulnérable des violences intrafamiliales. Les procédures doivent donc être adaptées, tout comme leur prise en charge rapide.

La délégation aux droits des femmes a porté son attention sur ce sujet grâce au travail essentiel, précis, réalisé par notre collègue Guillaume Gouffier-Cha, qui a formulé vingt-sept recommandations dans son rapport d'information. Je salue les avancées qu'il a défendues en commission et qu'il continuera de défendre en séance.

Mes chers collègues, soyons à la hauteur des ambitions d'égalité entre les femmes et les hommes que nous nous sommes données, y compris en cas de séparation. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM. – Mme Cécile Untermaier applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Au cœur de notre société, il y a une inégalité structurelle contre laquelle il nous faut toutes et tous nous engager si nous voulons que la société de demain soit meilleure et plus juste. Cette inégalité est celle qui existe entre les femmes et les hommes. Je tiens à le dire ici de manière claire, en réponse aux mots que je peux entendre ou lire, ici et là – bien souvent d'ailleurs sur les réseaux sociaux –, qui nient ou minimisent cette réalité, voire la justifient et la défendent. Ces propos, nous devons les combattre.

La réalité de notre société, c'est que les femmes, à poste égal, gagnent en moyenne 25 % de moins que les hommes. La réalité, c'est que la séparation du couple accélère les inégalités et entraîne une perte de pouvoir d'achat de 20 % pour les femmes, contre 3 % pour les hommes – les conséquences s'en font par ailleurs grandement ressentir au moment de la retraite. La réalité, c'est que plus de 75 % des familles monoparentales ont des femmes à leur tête, qu'une famille monoparentale sur cinq est pauvre et que, dans 82 % des cas, il s'agit de femmes avec enfants, ce qui représente 1 million d'individus. La réalité, c'est que, dans notre pays, en 2018, plus de 280 000 femmes sont victimes chaque année de violences sexuelles et sexistes, et plus de 80 000 sont victimes d'un viol, seulement 1 % des viols étant condamnés, d'après les associations. Cet après-midi encore, *Le Monde*, se fondant sur des travaux effectués par la Fondation Jean-Jaurès, rappelait en outre que 86 % des Françaises sont concernées par le harcèlement de rue.

Cette réalité, celle de la société française de 2018, est insupportable. Nous ne la taisons plus et nous voulons tout mettre en œuvre pour la changer. Derrière ces chiffres, ce sont des millions d'histoires de femmes, des vies et des expériences bien réelles. Si nous voulons mettre fin à ces inégalités, nous ne devons jamais le perdre de vue dans les projets de réformes que nous menons, tout particulièrement dans la réforme de notre système judiciaire.

C'est en ayant à l'esprit ces réalités que la délégation aux droits des femmes : plusieurs articles du texte concernent directement la question des inégalités entre les femmes et les hommes. Je tiens ici à saluer la qualité d'écoute et la mobilisation de la garde des sceaux, Mme Nicole Belloubet, sur ce sujet, ainsi que celles de mes collègues rapporteurs, Mme Laetitia Avia et M. Didier Paris.

Ce texte propose une réforme ambitieuse de modernisation de notre système judiciaire. Je m'en félicite. Nous allons notamment simplifier la vie de nos concitoyennes et concitoyens, en réduisant les délais des procédures. C'est ce que nous allons faire dans le domaine des affaires familiales avec la réduction du délai de la procédure de divorce, en confiant aux CAF une expérimentation sur la définition de l'évolution des montants des contributions à l'entretien et à l'éducation des enfants, et en développant le recours à la médiation.

Je tiens à saluer ces nouvelles procédures tout en appelant votre attention sur le fait que nous devons tout de même rester particulièrement vigilants sur les inégalités économiques entre les femmes et les hommes au sein du couple ainsi que sur les violences conjugales et intrafamiliales. Nous devrions notamment pouvoir garantir la tenue dans un délai d'un mois de l'audience de fixation des mesures provisoires dans le cadre de divorces contentieux, exclure les cas de désaccords entre ex-conjoints de l'expérimentation menée avec la CAF et exclure tout recours à une procédure de médiation en cas de violences.

Par ailleurs, la réforme permettra de faciliter l'accès à la justice pour les femmes victimes de violences sexuelles grâce à la possibilité de dépôt de plainte en ligne. Nous allons créer de moyens supplémentaires pour lutter contre le phénomène de correctionnalisation des viols en les sanctionnant pour ce qu'ils sont : des crimes. Tel est l'objectif de l'expérimentation de la cour criminelle départementale, qui s'inspire directement des procédures en matière terroriste, et qui devrait être saisie de plus de 60 % des affaires sexuelles.

Parallèlement à la mise en place de ces nouveaux outils, nous devons poursuivre nos efforts pour améliorer les conditions d'accueil physique des femmes victimes de violences et accélérer la formation de l'ensemble des personnels judiciaires sur les questions de violences sexuelles et sexistes.

Mes chers collègues, derrière les procédures juridiques que nous nous apprêtons à réformer après en avoir débattu, se trouvent des situations bien réelles. Nos décisions auront des conséquences importantes sur la vie de nos concitoyennes et de nos concitoyens. Nous allons simplifier notre justice, faciliter son accès et rendre plus compréhensibles ses décisions. Cela va dans le bon sens. Mais, dans nos débats, ne perdons à aucun moment de vue l'inégalité structurelle de notre pays qui est la grande cause du quinquennat. C'est une condition sine qua non si nous voulons mettre fin aux inégalités entre les femmes et les hommes dans notre société. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

MOTION DE REJET PRÉALABLE

(*projet de loi ordinaire*)

Mme la présidente. J'ai reçu de M. Christian Jacob et des membres du groupe Les Républicains une motion de rejet préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 5, du règlement sur le projet de loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice.

La parole est à M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. Par touches successives, peu à peu, les contours de ce qui devait être une réforme ambitieuse de la justice ont été dessinés depuis un peu plus d'un an. Nous voilà déjà à la mi-novembre 2018 – oui, plus d'un an déjà. S'il est bon de donner du temps au temps, comme le disait un ancien Président de la République, le sentiment dominant constaté ici et là, ces derniers mois et ces dernières semaines, est celui d'une perte de temps, alors que le redressement de notre justice est impératif.

Dès le début pourtant, vous disposiez d'une réforme clef en main, prête à être appliquée dès le changement de Président de la République, avec un remarquable rapport du Sénat, puis deux belles propositions de loi votées dans cette même chambre dès le 24 octobre. Mais c'était sans doute trop simple.

Les chantiers de la justice ont donc été ouverts à l'automne 2017. Ont suivi une présentation de cinq grands axes à la mi-janvier, puis des mesures d'urgence, hélas un peu de rafistolage, adoptées à la suite de la grève des personnels pénitentiaires en février. Le Président s'est exprimé à Agen le 6 mars sur la réforme des peines puis, le 9 mars, c'était au tour du Premier ministre et de vous-même, madame la garde des sceaux. On aurait préféré une seule et même présentation à la fin de l'hiver plutôt qu'un tel saucissonnage, un tronçonnage empêchant toute vue d'ensemble.

Cela montrait alors, sans doute, le poids des orientations présidentielles face au reste du Gouvernement, Premier ministre en tête, et de celui très relatif du ministère de la justice, qui, d'une certaine façon, se trouvait pris entre l'enclume présidentielle et le marteau primo-ministériel. Mais cette histoire est désormais derrière nous et, si nous ne partageons pas toutes vos orientations et propositions, loin s'en faut, je vous donne volontiers acte – et que de tout cela il soit dressé procès-verbal, comme on dit dans les tribunaux – de ce que vous portez réellement ce projet, sans aucun doute. À mon tour, je vous remercie de l'ambiance constructive des débats d'il y a quinze jours. Mon propos s'adresse également à la présidente de la commission des lois, et ce n'est pas un

simple échange d'amabilités ; on peut s'opposer et assumer ses différences tout en se respectant ; cela s'appelle l'éthique du politique, tout simplement.

Globalement – et c'est une nouveauté dont il faut se réjouir –, on ne peut que partager le constat d'une justice malade, d'un monde pénitentiaire qui ne va pas bien, d'une politique pénale à remettre à plat, à tout le moins. Notre justice est sinistrée, clochardisée même, comme l'a souligné à l'été 2017, la Conférence nationale des procureurs, dans son livre noir, qui avait fait date. Les mots sont forts, car les maux sont bien là !

Cependant, il ne suffit pas d'augmenter le budget de la justice et de créer des postes. Encore faut-il que ceux-ci soient pourvus. Hélas, ce n'est pas toujours le cas depuis plusieurs années, notamment dans l'administration pénitentiaire. En dépit d'une légère amélioration en 2018, je ne vois pas par quel miracle cela pourrait s'arranger subitement. En réalité, il y a une crise des vocations, faute d'attractivité des emplois concernés. Se pose également le problème des vacances de postes. Dans la Manche, département que je connais bien, le dernier projet de mutation des magistrats, publié en octobre 2018, prévoit le départ d'un substitut au parquet de Coutances – c'est un exemple parmi d'autres –, effectif au 1^{er} avril 2019, ce qui portera le nombre de postes du parquet à trois sur cinq, soit un taux de vacance de 40 %, rendez-vous compte ! Et pourtant, ce parquet couvre un territoire de la taille de cinq départements franciliens et est compétent pour 300 000 habitants. La réforme en cours sera, selon vous, de nature à améliorer la situation ; j'en doute.

La justice française a été laissée en jachère de 2012 à 2016. Pire sans doute, elle a été sacrifiée par dogmatisme, avec notamment le refus d'une évolution de la politique pénale, qui pourtant s'imposait. Le plan prison, issu de la loi de programmation du 27 mars 2012, a ainsi été interrompu sans même tenir compte, a minima, des besoins, connus et reconnus par tous, de modernisation des établissements pénitentiaires, qui pour certains sont tout sauf dignes – enfin si, ils sont dignes du XIX^e siècle, époque de la création de nombre d'entre eux.

C'est le cas, dans la Manche – on prend les exemples qu'on connaît bien –, où les deux maisons d'arrêt du département connaissent une surpopulation patente, avec des dortoirs, oui, des dortoirs de six ou neuf détenus, parfois plus encore, lors des sessions d'assises mais aussi en été, et des matelas à même le sol. Et si les personnels, que je salue, y font un travail remarquable dans de telles conditions, tentant de garder, si je puis dire, un esprit de famille, l'État a été fort logiquement condamné, à plusieurs reprises, à verser des dommages et intérêts à des détenus pour traitement dégradant. Je pourrais citer Fresnes, où plusieurs membres de la commission des lois, sa présidente au premier chef, se sont rendus il y a un mois, et tant d'autres lieux que vous connaissez, mes chers collègues, pour les avoir aussi visités, y compris en outre-mer. Je peux vous dire que le centre pénitentiaire de Nouméa – madame la présidente de la commission des lois le sait parfaitement – ne fait absolument pas rêver ; celui qui penserait y trouver un hôtel cinq étoiles en serait pour sa réservation... Il a fallu attendre les quelques mois durant lesquels Jean-Jacques Urvoas – je le salue – fut garde des sceaux pour entrevoir enfin un début d'amélioration de la politique pénitentiaire. C'est peu sur un quinquennat.

Dans ces conditions, comment s'étonner que notre justice se classe au vingtième rang sur vingt-huit dans l'Union européenne ? Certes, me direz-vous, madame la garde des sceaux et sans doute quelques collègues, il faut se méfier

des classements. Le système français d'échevinage, que d'autres pays ignorent, fausse les statistiques car certains magistrats n'y sont pas considérés comme tels. Sans doute, mais pas de quoi nous placer sur les premières marches du podium !

Oui, notre justice est bien malade : pas assez de magistrats ni de personnels, une surpopulation carcérale endémique. Mais vos propositions ne sont pas à la hauteur des enjeux. Je prendrai plusieurs éléments pour étayer ma démonstration, qui sera complétée et enrichie par l'intervention d'Antoine Savignat, mon collègue du groupe Les Républicains membre de la commission des lois.

En ce qui me concerne, pas de difficultés – au moins de principe, mais comme toujours le diable est dans les détails – avec l'aménagement des peines de prison ferme. En 2009, nous avons inscrit dans la loi pénitentiaire, qui fait toujours référence, l'aménagement des peines de moins de deux ans.

La prison reste indispensable, elle est incontournable dans de nombreux cas. Pour autant, elle n'est pas, selon moi, l'alpha et l'oméga des politiques pénales. Ce qui importe, c'est l'existence d'une vraie sanction, d'une vraie peine, qui est ensuite réellement exécutée, à l'intérieur et parfois à l'extérieur du milieu pénitentiaire. C'est trop souvent là que le bât blesse de nos jours : trop souvent, trop de peines ne sont pas exécutées.

M. Dino Ciniéri. Absolument !

M. Philippe Gosselin. Cela nuit à la justice et renforce le sentiment d'incompréhension et de colère chez nos concitoyens.

La diversité des peines suppose des moyens plus diversifiés pour les exécuter que ceux qui existent aujourd'hui : de la maison d'arrêt au centre de détention, en passant par des milieux plus ouverts, sans oublier les peines alternatives, sans aucun doute. Le rapport commun écrit à huit mains avec les trois collègues que je salue, la présidente de la commission des lois, Stéphane Mazars et Laurence Vichnievsky – ou plutôt à quatre mains, à moins que nous ne soyons ambidextres, madame Braun-Pivet –, intitulé « Repenser la prison pour mieux réinsérer », va dans ce sens, et je ne le renie ni ne le dénigre, je l'assume totalement.

Mais tout de même ! Ramener le nombre de places de prison de 15 000, chiffre promis lors de la campagne présidentielle, à seulement 7 000 est une forme d'escroquerie ! Affirmer, comme le fait le rapport annexé au projet de loi, que le plan se prolongera jusqu'en 2027, dans la limite maximale – un plafond, notez-le bien – de 15 000 places est de la poudre aux yeux ! Que vont devenir ces 8 000 places renvoyées à un hypothétique second mandat du Président Macron ? L'alignement actuel des planètes ne me semble pas à ce point performant que l'on puisse en prendre le pari. J'aurais tendance à dire que le Président en voit de toutes les couleurs, peut-être beaucoup de jaune, en ce moment... (Sourires.)

Chacun sait qu'il faudrait au moins 11 000 places de prison pour garder la tête hors de l'eau. Des études sérieuses, menées fin 2016 et début 2017, l'ont démontré : la création de 7 000 places supplémentaires ne permet ni l'encellulement individuel ni la modernisation nécessaire des établissements existants. D'ailleurs, que signifient les 7 000 places à l'horizon de 2022 ? Elles incluent 2 000 places en milieu ouvert. C'est beaucoup. Je suis favorable au milieu ouvert mais 2 000, c'est beaucoup, trop sans doute dans cette première vague. Il ne reste alors que 5 000 places plus classiques. À ce stade du quinquennat – les travaux ne commen-

teront évidemment pas avant 2019 –, on voit mal comment ces 5 000 places pourraient être livrées, même en accélérant ou en simplifiant, comme vous l'avez souligné, quelques procédures. Les contraintes sont nombreuses : peu de maîtrise foncière, certains PLU – plans locaux d'urbanisme – ne sont pas purgés de tous recours des riverains, les délais d'établissement des cahiers des charges peuvent traîner, des appels d'offres doivent être lancés. Bref, beaucoup de fumée masquant la réalité.

On souhaiterait, par ailleurs, voir plus de mesures – il y en a déjà quelques-unes, j'en conviens – permettant de faire de la prison non plus une école de la récidive mais plutôt, sans angélisme, une école de la deuxième chance.

Pour rompre ce cercle vicieux, il est important de donner, en prison, une place beaucoup plus forte à l'activité, celle-ci n'ayant pas vocation seulement à occuper les détenus mais incluant la formation et le travail. Cette exigence doit être au cœur de l'action de l'État et des régions – pour la formation –, en lien avec le tissu économique local et les donneurs d'ordres, dans leur diversité, car c'est elle qui permet de prévenir la récidive, dans l'intérêt des prisonniers, bien sûr, mais tout autant, sinon beaucoup plus, dans celui de la société et de nos concitoyens.

Le Gouvernement nous affirme, la main sur le cœur, qu'il veut une justice de proximité. Comme nos concitoyens, je ne demande qu'à le croire – je ne vous ferai pas de procès en sorcellerie, madame la garde des sceaux. Mais la réforme des institutions judiciaires que vous nous présentez est-elle de nature à rapprocher les citoyens de leurs tribunaux ? Quid de la proximité dont ils ont besoin ? La fusion à venir des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance en un tribunal unique pose bien des questions : des questions de logistique, de personnels, de répartition des compétences permettant à nos concitoyens de s'y retrouver, bref, des questions dans tous les sens.

Êtes-vous si sûre, comme vous l'affirmez, que, in fine ou à moyen terme, tous les lieux de justice seront maintenus ? Même si vous nous le dites, rien n'est moins sûr pour nous !

M. Erwan Balanant. On l'a bien vu avec Rachida Dati !

M. Philippe Gosselin. Je ne demande qu'à vous croire, mais les gouvernements passent – *sic transit gloria mundi*. Sur ce plan, la réforme Dati laisse un goût amer, même à quelqu'un comme moi, qui appartenais à la majorité d'alors... Les mêmes causes produisant souvent les mêmes effets, vous me permettez, à moi qui n'ai pas encore subi la sixième extinction des espèces, d'en douter publiquement...

Quid, ensuite, de la fusion à terme des TGI lorsqu'il y a plusieurs ressorts dans un même département ? C'est le cas, par exemple, dans le Doubs, mais aussi dans la Manche. Vous avez évoqué ce point tout à l'heure. Un regroupement pourrait être envisagé à terme pour constituer un tribunal départemental unique, où tout serait concentré. S'agit-il d'unir pour mieux supprimer ?

Je ne m'attarderai pas non plus – ce sera fait par ailleurs – sur la cour criminelle départementale, qui a vocation à se substituer, pour une part, aux assises. S'agit-il bien, là encore, de proximité ? J'en doute.

M. Erwan Balanant. Vous avez dit le contraire en commission !

M. Philippe Gosselin. Au-delà de la création de nouvelles entités, officiellement pour éviter une trop grande correctionnalisation de certaines affaires, ne risque-t-on pas, cette fois-ci, d'éloigner carrément le peuple français de ces tribunaux ?

Je rappelle que, dans cette cour départementale, il n'y aura plus de jurés ! Or la présence de ceux-ci relève non seulement d'une longue tradition judiciaire française, mais aussi d'une longue filiation historique en matière juridique.

Bref, la proximité semble s'éloigner à grands pas. Après les déserts médicaux, des déserts judiciaires sont à craindre. En tout cas, ils sont craints : une fracture territoriale est dans la tête des élus et de la population, voire des juristes. Cette réforme risque notamment de renforcer la précarisation et la paupérisation de la profession d'avocat dans certains barreaux,...

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux*. Vous ne pouvez pas dire cela, monsieur le député !

M. Philippe Gosselin. ...qui pourraient être regroupés ou fusionnés autour de nouveaux pôles – cela s'est déjà vu. Je reviendrai sur ce point à propos d'autres réformes. Les avocats sont pourtant des auxiliaires précieux de la justice au quotidien, et je salue leur engagement. Le pire n'est jamais certain, je ne fais pas de mauvais procès d'intention,...

Mme Nicole Belloubet, *garde des sceaux*. Un peu quand même !

M. Philippe Gosselin. ...mais ce risque a été évoqué à de nombreuses reprises, madame la garde des sceaux, et avec suffisamment de force pour que nous devions ici nous faire leur porte-parole. Il vous appartient de répondre éventuellement ; la parole est à la défense, si je puis me permettre cette expression.

Par ailleurs, si l'on compte rapprocher nos concitoyens de la justice par le numérique, je crains qu'il n'y ait beaucoup de déconvenues. N'oublions pas qu'une partie d'entre eux maîtrise encore mal l'outil informatique ni que, au-delà des fractures numériques sociale et générationnelle, il existe surtout, pour de trop longues années encore, malgré toutes les annonces présidentielles et gouvernementales, une vraie fracture numérique territoriale. Quand on songe qu'il est parfois difficile de capter certains messages ou de se raccorder à internet, on voit le *gap* qui nous sépare de la réalité, pour parler français.

Quant à la médiation numérique, si elle peut être développée sur plusieurs sujets, à condition d'être encadrée et précisée, de faire l'objet de règles intelligibles – je vous rejoins tout à fait sur ce point –, imagine-t-on qu'un litige de voisinage ou de bornage comme les tribunaux d'instance actuels ont souvent à en connaître soit résolu d'un simple clic ? Évidemment non. Si c'était possible, cela se saurait depuis longtemps.

M. Dino Cinieri. Bien entendu !

M. Philippe Gosselin. Bien évidemment, je ne remets pas en cause le besoin de médiation – on y a d'ailleurs répondu en partie, avec des procédures de médiation qui existent déjà –, auquel j'ajouterai le besoin de conciliation, même s'il est d'une autre nature. Certains de mes collègues ont, du reste, quelques vues différentes en la matière. Je n'ai pas de difficulté à ce sujet : mes propos s'inscrivent dans la droite ligne d'un rapport que George Pau-Langevin et moi-même avons rédigé, « L'accès au droit et à la justice : une nécessité pour une société démocratique », qui me semble toujours d'actualité. L'amélioration de l'accès de tous à la justice passe effectivement par le développement de modes alternatifs de résolution des conflits. La médiation et la conciliation sont donc à promouvoir, à condition que tout cela soit encadré.

Cependant, avec le tout-numérique, le risque est grand de voir, de manière très paradoxale, le nombre de saisines diminuer largement, parce qu'un certain nombre de nos concitoyens pourraient ne pas s'y retrouver. Dans ce cas, la justice ne sera pas rendue, à la grande exaspération de nos concitoyens et à la grande déception de celles et ceux qui nous attendent au tournant.

À ce stade, j'ouvrirai une petite parenthèse à propos de la conciliation. Les conciliateurs de justice sont souvent des retraités. Ils n'attendent, vous le savez, aucune reconnaissance de leur investissement, du temps consacré à leur tâche, au-delà de la bonne résolution, en bonne intelligence, de certains litiges. Ils ne revendiquent aucune indemnité d'importance ou qui constituerait un salaire déguisé. Néanmoins, dans la logique de ce qui a déjà été fait, il importe au moins de mieux les reconnaître, de les équiper de certains outils et d'accroître comme il se doit leur indemnisation, notamment kilométrique, d'autant que le prix des carburants est loin d'être sage en ce moment, vous le savez comme moi et l'actualité le rappelle – n'étant pas revêtu de gilet de couleur, je n'en dirai pas plus...

Il est aussi affirmé que la justice doit être aussi inclusive que possible. Parfait ! Mais on a beau chercher, pour le moment, rien dans le projet de loi ne va réellement dans le sens d'une justice attentive aux plus démunis – quand je dis « rien », je suis sans doute un peu excessif, car le texte comporte tout de même quelques éléments.

Ainsi, quid de la nécessaire réforme de l'aide juridictionnelle ? Elle est bien citée dans le rapport annexé, mais sans concrétisation précise. Certes, une mission a été confiée à ce sujet à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de la justice – nous en avons discuté il y a quinze jours –, mais il aurait été évidemment plus judicieux et intéressant de lier la réforme de l'AJ, l'aide juridictionnelle, à des pistes contenues dans ce projet de loi ou à des éléments beaucoup plus concrets. C'est une question de cohérence, mais aussi sans doute d'efficacité. Trouver des créneaux parlementaires adaptés n'est jamais chose aisée ; l'encombrement est tel que les trains de réformes se suivent parfois difficilement, voire se carambolement.

L'aide juridictionnelle – qui n'a fait l'objet, depuis la loi fondatrice du 10 juillet 1991, que de modifications légères, y compris ces dernières années, je le reconnais bien volontiers – souffre depuis trop longtemps de difficultés, comme nous l'avions démontré dans le rapport précité, publié en 2011. Sept ans après, nous en sommes, hélas, toujours au même point. Dans le même temps, notre pays a pourtant connu de profondes évolutions et les justiciables expriment des besoins d'une complexité croissante, comme en atteste l'explosion des contentieux. Dans ces conditions, ne pas avoir de droits ou ne pas être en mesure de les défendre constitue une même forme de dysfonctionnement pour une société démocratique. Les avocats ont raison de rappeler avec force, régulièrement et particulièrement en ce moment, ce qu'il en est du respect des droits. Oui, le respect des droits de la défense passe d'abord par la possibilité de se défendre...

M. Dino Cinieri. Évidemment !

M. Philippe Gosselin. ...et par une approche de la justice qui consiste à l'ouvrir le plus largement.

Pour terminer, que dire de la place accordée aux victimes ? On peut noter, bien sûr, la volonté de faciliter la constitution de partie civile pour les victimes non comparantes, ainsi que quelques mesures visant à améliorer la procédure d'indemni-

sation des victimes. Ce ne sont pas des éléments nuls et non avenus, mais c'est beaucoup trop peu. Globalement, les victimes sont trop largement les oubliées de la réforme.

La possibilité de déposer plainte en ligne vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, constituera certes une amélioration pour un certain nombre d'entre elles, qui trouveront leur compte dans une nouvelle forme de justice numérisée capable de réagir plus rapidement. Toutefois, lorsque l'on vient de subir des violences intraconjugales ou un viol, par exemple, on a davantage besoin d'écoute, de présence et de chaleur humaines que du clic d'une souris, de la lumière d'un écran ou du contact d'un clavier AZERTY, qui vous renvoient à vos propres angoisses, à votre propre solitude, à votre propre désarroi.

M. Sébastien Jumel. C'est juste !

M. Philippe Gosselin. Si cette motion de rejet n'est pas adoptée et que le texte est examiné, je vous proposerai, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, un dispositif visant à compléter celui du téléphone grand danger. Sans doute la délégation aux droits des femmes verra-t-elle son intérêt. Il s'agit d'un dispositif assez simple, fondé sur un système électronique, qui permettrait de protéger davantage les victimes. Je sais que cette question est au cœur de vos préoccupations et de celles du Président de la République. Compte tenu de notre volonté partagée, je ne doute pas que nous parviendrons à nous entendre sur ce point, comme sur d'autres d'ailleurs. Il nous reste à trouver le bon dispositif, les bons termes, en bonne intelligence.

M. Ugo Bernalicis. Ah ! Bravo !

M. Philippe Gosselin. Bref, s'il est légitime qu'un nouveau Président et un nouveau gouvernement s'emparent du lourd dossier carcéral et de celui de la justice, si les constats sont sans doute désormais beaucoup plus partagés qu'ils ne l'étaient auparavant – je tiens, une fois encore, à souligner cet état d'esprit –, si un certain nombre de mesures peuvent elle aussi faire l'objet d'un accord, le compte, à ce stade, n'y est clairement pas, ce qui justifierait pleinement le rejet de ce texte, d'où la présente motion. Celle-ci ne vise pas, bien évidemment, la garde des sceaux, et je salue de nouveau le travail effectué, qui se poursuivra sans aucun doute.

Si l'on s'en tient à son titre – j'en souris encore –, le projet de loi présenté en 2016 avait pour ambition de réformer la justice du XXI^e siècle, rien de moins ! J'ignore si celui qui nous occupera cette semaine fera de la surenchère et aura pour sous-titre « réforme du prochain millénaire »... Pour notre part, nous lui demanderons, beaucoup plus modestement, d'adapter notre justice aux nécessités impérieuses du temps présent, mais aussi d'anticiper.

Nous sommes d'accord, je le répète, sur le diagnostic. Le ciment qui lie la nation à sa justice est en train de se lézarder. Étayer ne suffit pas. En réalité, l'édifice n'est pas loin de s'écrouler. Le projet de loi ne répondant pas, pour une grande part, aux attentes légitimes de nos concitoyens, je vous propose, mes chers collègues, sur quelque banc que vous siégiez dans cet hémicycle, de vous joindre à nous pour voter en faveur de la motion de rejet. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR et GDR.*)

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je vous ai écouté très attentivement, monsieur Gosselin, et je retiens trois mots : miracle, mirages et miscellanées.

Miracle, d'abord. À vous entendre, monsieur le député, presque tout relèverait du miracle. Vous évoquez une justice clochardisée,...

M. Philippe Gosselin. Je joue un rôle de procureur !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. ...à laquelle il suffirait d'apporter tel ou tel financement supplémentaire pour que, d'un seul coup, par une opération miraculeuse, l'ensemble des paramètres soient rétablis, alors que, depuis tant d'années – c'était déjà le cas à l'époque où vous déteniez la majorité dans cette assemblée –, la justice manque de moyens, est en recul. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

M. Erwan Balanant. Exactement !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je ne reviendrai que sur un seul point : la construction des établissements pénitentiaires. Contrairement à ce que vous avez laissé entendre, il ne suffit pas de proférer des incantations miraculeuses pour que les choses avancent. J'aurai sans doute l'occasion de le redire : mon prédécesseur Dominique Perben avait lancé, en 2002, un programme de construction de 13 200 places ; or, vous le savez bien, il a fallu plus de quatorze ans pour réaliser ce programme, et moins de 13 200 places ont finalement été construites. Personne n'a réussi à construire autant d'établissements en aussi peu de temps, monsieur le député. On ne le pourrait qu'en implorant des miracles, mais ils ne se produisent jamais ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

M. Philippe Gosselin. On n'en est qu'au stade des projets !

M. Ugo Bernalicis. Vous proposez de faire la même chose, mais en neuf ans ! C'est tout aussi fantaisiste !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je vous propose précisément, monsieur le député, une approche réaliste : en 2022, nous livrerons 7 000 places de plus que celles que nous avons trouvées, et nous aurons engagé le processus – le terrain sera acheté ou la construction commencée – pour 8 000 places supplémentaires.

M. Philippe Gosselin. Dominique Perben avait dit la même chose, madame la garde des sceaux !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. En tout cas, il ne l'a pas fait !

Nous ferons ce que nous avons annoncé. (*Applaudissements sur quelques bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

Mme Cécile Untermaier. C'est ce que l'on souhaite !

M. Philippe Gosselin. On verra !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Rien ne relève du miracle, monsieur le député.

Vous avez évoqué les prisons de la Manche. Je connais parfaitement l'état des établissements pénitentiaires. Parce que je propose une réforme globale qui vise à modifier la politique des peines, ce qui aura évidemment des incidences sur la mise en détention, nous considérons qu'il n'y a pas besoin de construire un nouvel établissement. En revanche, nous allons rénover les prisons que vous connaissez bien, et nous allons injecter 4 millions d'euros à cette fin.

M. Ugo Bernalicis. Il en faudrait beaucoup plus ! C'est de la poudre de perlimpinpin !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je tiens mes promesses, et je prends des mesures réalistes.

Mirages, ensuite. Vous avez abordé, monsieur le député, des sujets que je n'ai absolument pas évoqués moi-même. Vous avez mentionné une « fusion » des TGI. Or vous ne m'avez probablement jamais entendu en parler, car il n'en est pas question. C'est un mirage : il n'y aura pas de fusion de TGI !

M. Philippe Gosselin. Très bien ! J'en prends acte bien volontiers !

M. Ugo Bernalicis. Car il n'y aura plus de TGI !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je maintiens ce que j'ai dit : dans les départements qui le souhaiteront, un travail sera conduit afin de mieux organiser le traitement de contentieux spécifiques. Le résultat sera non pas moins de tribunaux, mais plus d'efficacité. Ce que vous avez évoqué relève donc du mirage.

M. Ugo Bernalicis. Mirage, ô désespoir ! (*Sourires.*)

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Mirage encore lorsque vous avez parlé de déserts judiciaires. Où y en aura-t-il donc ?

M. Ugo Bernalicis. Là où des tribunaux ont été supprimés par Rachida Dati !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je l'ai dit : tous les tribunaux d'instance actuels seront maintenus (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et MODEM*), au nom de la proximité, car il y a, au niveau des juridictions du premier degré, un besoin évident de proximité des juges, lorsque c'est nécessaire.

M. Philippe Gosselin. Nous sommes donc d'accord !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Miscellanées, enfin, lorsque je vous entends invoquer des exemples aussi divers que l'accès à la justice, les droits de la défense ou les droits des victimes. Rien ne trouve grâce à vos yeux. Vous dites par exemple que nous ne faisons rien ou que nous faisons peu...

M. Philippe Gosselin. Je n'ai pas dit « rien » !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. J'en conviens : je vous ai écouté, vous n'avez pas dit « rien ». Mais comment pouvez-vous affirmer que nous ne faisons pas assez pour les droits de victimes, alors que nous mettons en place une cour criminelle au niveau du département ? Vous ne pouvez pas prétendre que la justice s'éloignera du justiciable : elle sera rendue au niveau départemental, au moins dans les départements qui en feront l'expérience.

M. Ugo Bernalicis. C'est l'arnaque, ça !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Nous mettons en place des cours criminelles au niveau du département pour que les victimes voient leurs droits reconnus plus rapidement. Nous créons le JIVAT, le juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, pour que celles-ci soient indemnisées plus rapidement. C'est dans le même but – pour que les victimes aient plus vite accès à la justice – que nous développons la plainte en ligne.

M. Philippe Gosselin. Je l'ai noté !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je pourrais multiplier les exemples. Ces miscellanées répondent à leur définition : elles regroupent des éléments sans unité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

Mme la présidente. Dans les explications de vote sur la motion de rejet préalable, la parole est à M. Jean Terlier, pour le groupe La République en marche.

M. Jean Terlier. Le groupe La République en marche ne votera pas la motion de rejet préalable, ce qui ne vous surprendra pas. Je souscris aux explications très justes de Mme la garde des sceaux. En outre, j'avoue qu'en vous écoutant, monsieur Gosselin, on sentait que vous présentiez cette motion du bout des lèvres.

Vous l'avez d'ailleurs fait avec beaucoup d'élégance en rappelant que le projet de loi s'est élaboré dans le cadre d'une grande concertation. Celle-ci s'est déroulée, comme l'a rappelé Mme la garde des sceaux, entre octobre 2017 et janvier 2018, avec les acteurs de terrain, les avocats, les magistrats.

M. Philippe Gosselin. Tous eux qui sont dans la rue aujourd'hui !

M. Jean Terlier. Tous les professionnels de justice ont contribué à alimenter un texte toujours guidé par l'intérêt du justiciable.

Le projet de loi contient en outre des éléments substantiels qu'a rappelés Mme la garde des sceaux et que vous avez reconnus vous-même : une réforme ambitieuse, un budget en augmentation de 25 % jusqu'en 2022 et la création de 6 500 postes. Vous avez aussi rappelé – tout en la remettant en cause, sans qu'on comprenne bien pourquoi – la création de 7 000 places de prison pendant le quinquennat et l'engagement d'en créer 8 000 autres.

M. Philippe Gosselin. C'est du moins ce qui est annoncé...

M. Jean Terlier. Ces chiffres sont inscrits. Nous en débattons et nous ferons les comptes, mais, à ce stade, il n'y a pas lieu de remettre en cause une réforme ambitieuse.

Encore un point : vous affirmez que celle-ci ne serait pas celle du justiciable ni de la proximité avec les lieux de justice. Encore une fois, il ne sert à rien d'agiter des chiffres rouges. Vous prétendez qu'à un moment donné, des lieux de justice seront fermés, ce qui est totalement inexact.

M. Ugo Bernalicis. Ce sera la prochaine étape !

M. Jean Terlier. Mme la garde des sceaux l'a rappelé : les déserts judiciaires, c'est la réforme Dati qui les a créés. Aujourd'hui, nous ne prévoyons de fermer aucun lieu de justice. C'est pourquoi le groupe LaREM ne votera pas votre motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Antoine Savignat, pour le groupe Les Républicains.

M. Antoine Savignat. Madame la garde des sceaux, je suis un peu surpris. Vous nous proposez une loi de programmation pour la justice que vous voulez être celle du XXI^e siècle et, pour vous opposer à la motion de rejet préalable défendue par mon collègue Gosselin au nom de notre groupe, vous vous retournez en arrière et vous nous lancez que nous n'avons pas fait mieux il y a dix ans. Je pensais que nos débats en commission, que vous avez reconnus vous-mêmes comme dignes et constructifs, nous permettraient à tous de nous projeter en avant, ce qui nous dispenserait de régler de vieux comptes, d'autant que M. Gosselin a reconnu qu'avec le temps, certaines critiques pouvaient se justifier.

Nous aussi, nous sommes dans cet hémicycle, avec vous, pour construire la justice du XXI^e siècle, cette justice que rendra la France et dont les Français pourront bénéficier pour leur protection. Nous avons débattu. Vous avez mené une concertation préalable. Vous avez discuté ce texte avec le

Sénat. Nous avons poursuivi le débat en déposant plus de 1 000 amendements en commission des lois. Il n'en reste que votre vision. Des promesses, des promesses, des promesses...

M. Dino Ciniéri. Et rien d'autre !

M. Antoine Savignat. Vous avez affirmé que vous ne fermez aucun des tribunaux d'instance. Or ils disparaîtront tous de facto, après avoir été renommés. La décision de fermer ou non un tribunal ne vous appartiendra plus, mais un chef de juridiction confronté à un manque d'effectif dans son nouveau tribunal judiciaire pourra, lui, décider de le fermer. Toutes vos propositions pour la justice de demain se fondent sur des promesses budgétaires. Or, pour les OPEX, les opérations extérieures, nous avons vu que celles de la loi de programmation militaire n'étaient pas tenues. On ne peut pas réformer en se fondant sur des promesses budgétaires. C'est pourquoi nous sommes inquiets pour la suite et nous voterons pour la motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LR.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Erwan Balanant, pour le groupe du Mouvement démocrate et apparentés.

M. Erwan Balanant. Je le dis d'emblée, mais vous l'aurez compris : le groupe MODEM votera contre la motion de rejet préalable. En effet, il est temps de réformer la justice de notre pays, dont les dysfonctionnements sont identifiés depuis longtemps et qui souffre d'un déficit d'investissement récurrent. Ce déficit, monsieur Gosselin, c'est votre héritage et non le vôtre.

Notre groupe salue ce texte. L'augmentation du budget ambitieuse et réaliste permettra à la justice de recruter des effectifs dont elle a tant besoin pour accomplir ses missions, de poursuivre sa transformation numérique pour se rapprocher des justiciables et de construire des établissements pénitentiaires nécessaires afin d'endiguer une surpopulation carcérale, déshonorante pour le pays qui se veut la patrie des droits de l'homme.

Notre groupe soutient cette rédaction qui promeut les modes alternatifs de règlement des conflits et recentre le juge sur les missions où ses compétences sont indispensables. Il soutient en outre la double optique du renforcement de la procédure pénale pour faciliter le parcours judiciaire des victimes et alléger le travail des enquêteurs. Il soutient également la refondation de l'échelle des peines, qui s'écarte du tout-répressif sans pour autant tomber dans le laxisme. Il soutient enfin les modifications de l'organisation judiciaire, qui vont dans le sens d'une efficacité accrue tout en préservant le maillage territorial des juridictions.

Pour toutes ces raisons, le groupe MODEM votera contre la motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe MODEM.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour le groupe Socialistes et apparentés.

Mme Cécile Untermaier. Le groupe Socialistes et apparentés considère qu'un texte est indispensable. C'est pourquoi nous nous abstenons sur la motion de rejet préalable qui nous a été présentée comme sur celle qui le sera tout à l'heure. Les citoyens attendent que la justice retrouve – ou trouve enfin – un niveau de qualité égal à celui qu'on rencontre dans d'autres États de l'Union européenne.

Au cours des débats, nous nous efforcerons d'améliorer ce texte, car nous identifions des manques et des inquiétudes légitimes. Un débat d'une semaine doit nous permettre

d'avancer. Nous adopterons donc une démarche constructive, ce qui explique que nous nous abstenons sur les motions de rejet.

M. Erwan Balanant. Bravo !

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Zumkeller, pour le groupe UDI, Agir et indépendants.

M. Michel Zumkeller. Dans le même esprit, le groupe UDI, Agir et indépendants ne votera pas la motion. Même si nous partageons certaines analyses pertinentes de notre collègue Gosselin, nous pensons qu'il est temps de débattre. Nous pensons aussi que, par nos amendements, nous arriverons à enrichir le texte. Je pense sincèrement que l'important, pour la justice, est de savoir où elle va, de s'inscrire dans la durée. Ces dernières années, peut-être avons-nous trop changé trop rapidement les choses, au détriment d'une vraie stabilité.

En revanche, je le répète, nombre de questions soulevées par notre collègue Gosselin sont importantes, notamment la place des victimes. Il suffit d'assister à une audience dans un TGI pour se rendre compte qu'il faut changer les mentalités. Un texte n'y suffira pas. Je puis vous l'assurer : certains juges ont parfois du mal à comprendre qu'ils sont là pour les victimes. Voilà un des éléments que nous devons changer ensemble.

C'est dans cette logique que nous nous inscrivons. Parce que nous avons beaucoup de modifications à apporter au texte, nous voterons contre la motion de rejet préalable. Notre avis sera sans doute différent pour la motion de renvoi en commission, qui concerne davantage l'organisation des travaux dans notre assemblée, que nous jugeons toujours catastrophique. Nous ne le répéterons jamais assez : quand un texte a ainsi été totalement chamboulé, on ne peut pas ne nous laisser qu'un jour et demi pour réécrire des amendements. Il est impossible de travailler dans ces conditions.

Mme la présidente. La parole est à M. Alexis Corbière, pour le groupe La France insoumise.

M. Alexis Corbière. Nous voterons pour la motion de rejet préalable. Beaucoup d'arguments ont déjà été échangés. Disons-le clairement : votre texte manque singulièrement d'ambition, il ne nous permettra pas résorber le retard de notre justice. Ce retard, ne serait-ce que par rapport à un pays comparable au nôtre, l'Allemagne, est considérable – nous avons deux fois moins de magistrats que les Allemands.

Je sais que ce n'est pas un argument, mais je crois être un des rares députés, le seul peut-être, à avoir été mis en détention, un juge ayant estimé qu'en raison d'un faisceau de présomptions, je devais être incarcéré. J'ai connu la réalité de nos prisons dont il a été question : la surpopulation carcérale insupportable, régulièrement dénoncée par l'Observatoire international des prisons. Celui-ci souligne qu'en France, au moins un quart des détenus devraient être hospitalisés, et n'ont aucune raison de se trouver dans un centre de détention.

Vous le savez : 20 % des détenus – c'était mon cas – n'ont pas été jugés et sont en détention provisoire, pratique dont on fait une utilisation abusive. Alors qu'il faudrait sortir de la politique du tout-carcéral, vous proposez de faire l'inverse : l'augmentation du budget annoncée sera entièrement absorbée par la création de 7 000 places de détention, que, par la suite, il faudra bien gérer. En somme, vous poursuivez toujours dans la même direction sans songer que beaucoup de détenus n'ont rien à faire dans les prisons, que cela coûte fort cher, que ce n'est pas une réponse de justice. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*) Ceux-ci sont souvent en détention provisoire, les tribunaux étant saturés car les magis-

trats mettent du temps à prendre des décisions. C'est cette situation qu'il faut prendre en charge pour rendre sa dignité à la justice.

J'ai vécu personnellement cette situation : les matelas par terre et huit personnes dans une cellule à Fleury-Mérogis en plein été, quand il fait très chaud ; certains détenus ne pouvaient pas prendre de douche plus de deux fois par semaine. Quelle réponse apportez-vous à cette réalité ? J'ai été incarcéré pendant un mois avec un jeune qui avait pour seul tort d'être SDF ; il était totalement perdu, dans une tension psychologique totale. Voilà la réalité de nos prisons ! Que faisons-nous ? Rien ! Quels nouveaux moyens nous donnons-nous ? Aucun ! Créer des places en prison ne règlera pas la situation. En définitive, votre budget manque d'ambition pour résoudre les difficultés de la justice. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Sébastien Jumel, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

M. Sébastien Jumel. Dans quelques instants, j'aurai l'occasion d'indiquer les nombreuses raisons qui nous incitent à nous opposer à ce texte et justifient que nous votions pour la motion de rejet préalable. Je les résumerai ainsi : votre projet nous propose une justice désincarnée, déterritorialisée et, d'une certaine manière, virtualisée, numérisée.

J'insisterai quelques instants sur la place de la victime, particulièrement des enfants, en parlant de ce que j'observe sur mon territoire. Préconisées par le rapport de la commission d'enquête créée après l'affaire d'Outreau, les unités médico-judiciaires pluridisciplinaires réunissant psychologues, médecins et avocats devraient permettre de prendre en charge les victimes dans de bonnes conditions. Mais, même si leur utilité est reconnue, on ne dispose d'aucun moyen pour les faire fonctionner.

D'autre part, pour accueillir les femmes maltraitées, violées, violentées, j'ai ouvert dans ma ville un numéro d'appel et installé un appartement de répit, où les victimes peuvent immédiatement trouver refuge.

Mme Cécile Untermaier. Très bien !

M. Sébastien Jumel. Il n'existe aucun accompagnement de l'État. Je n'ai aucun moyen de mobiliser le FIPD – le fonds interministériel de prévention de la délinquance – sur un sujet de ce type.

Troisièmement, pour les publics les plus empêchés, les plus fragilisés, les commissions départementales d'accès au droit sont financées, mais force est de constater que, là encore, les moyens manquent...

Mme Cécile Untermaier. C'est vrai !

M. Sébastien Jumel. ...pour permettre aux professionnels de prodiguer gratuitement les premiers conseils aux personnes éloignées du droit.

Ces trois exemples montrent que la place de la victime n'est pas correctement prise en compte par les mesures que vous proposez,...

M. Alexis Corbière. Il a raison !

M. Sébastien Jumel. ...et je développerai d'autres arguments dans quelques minutes.

(*La motion de rejet préalable sur le projet de loi, mise aux voix, n'est pas adoptée.*)

MOTION DE REJET PRÉALABLE

(*projet de loi organique*)

Mme la présidente. J'ai reçu de M. André Chassaigne et des membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine une motion de rejet préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 5, du règlement, sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif au renforcement de l'organisation des juridictions.

La parole est à M. Sébastien Jumel.

M. Sébastien Jumel. « À l'heure où nous sommes, les susceptibilités locales et les convenances particulières doivent s'incliner devant l'intérêt général [...]. S'il importe que la justice soit proche, il importe surtout qu'elle soit bien rendue, elle ne peut l'être que par des compagnies judiciaires fortement constituées [...] siégeant dans des centres où les affaires ne sont pas rares et où les magistrats sont sérieusement occupés » : les phrases que je viens de prononcer devant vous une nouvelle fois, après les avoir citées en commission, sont de Poincaré, dans son rapport de présentation de la réforme judiciaire de 1926.

« Chacun comprend que l'on ne peut pas continuer à saupoudrer nos moyens sur 1 200 juridictions dispersées sur 800 sites. [...] Lorsqu'on est victime [...], on attend une réponse rapide, claire, lisible. [...] Ce n'est pas la proximité physique du tribunal qui importe. La proximité, c'est la satisfaction rapide du besoin de justice. » Vous auriez pu tenir ces propos ce soir, madame la garde des sceaux – et, d'une certaine manière, vous les avez tenus.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Certainement pas !

M. Sébastien Jumel. Ces phrases ont été prononcées par Rachida Dati en 2007, lors de l'examen à l'Assemblée nationale de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2008.

Le titre du présent projet de loi organique fait référence, de façon bien mensongère, au « renforcement de l'organisation des juridictions ». Il forme, avec le projet de loi ordinaire de programmation et de réforme pour la justice, un ensemble cohérent, un bloc : vous le revendiquez, et nous vous en donnons acte. C'est à cet ensemble que les députés communistes s'opposent, respectueusement, mais catégoriquement, par cette motion de rejet préalable.

Nous dénonçons ce texte parce qu'il relève d'une logique bien connue, parce qu'il poursuit une histoire suffisamment ancienne pour que l'on puisse en dresser un bilan.

Nous dénonçons ce texte parce qu'il perpétue la situation de pénurie dans laquelle se trouve la justice française, particulièrement les services judiciaires. En effet, si l'augmentation des crédits de la justice est réelle, elle reste insuffisante ; vous reconnaissez vous-même, du reste, que les crédits supplémentaires seront largement absorbés par les prisons – ce qui est au demeurant légitime, compte tenu de la crise des établissements pénitentiaires.

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice, la CEPEJ, a récemment publié un constat sans appel : la France consacre moins de 66 euros par an et par habitant

à son système judiciaire, contre 122 euros par an et par habitant en Allemagne ; sur ces 66 euros, seuls 48 euros sont consacrés aux tribunaux.

La France compte aujourd'hui moins de juges qu'il y a deux ans : 10,4 contre 10,5 pour 100 000 habitants. Au cours de la même période, la moyenne européenne est passée de 20,9 à 21,5 pour 100 000 habitants. Nous avons deux fois moins de juges que la moyenne européenne !

L'austérité n'épargne pas les fonctions régaliennes de l'État. À l'échelle du territoire de la Seine-Maritime, dont je suis l'élu, le diagnostic parle de lui-même. En 2008, le gouvernement de droite a mené une réforme de la carte judiciaire qui a abouti à la suppression du tribunal d'instance de Neufchâtel-en-Bray et au regroupement des contentieux au tribunal d'instance de Dieppe. Avant cette réforme, la somme des contentieux représentait 1 500 dossiers par an. Après la réforme, les contentieux regroupés représentaient 1 200 dossiers. En clair, par un tour de passe-passe, par un tour de magie, 40 % des contentieux auparavant traités par le tribunal qui a été fermé ont disparu du champ du pouvoir judiciaire.

Il est possible d'en tirer un premier enseignement : tout regroupement des contentieux a pour conséquence mécanique une diminution de leur nombre. Cette diminution révèle que les plus fragiles de nos concitoyens renoncent de plus en plus à leurs droits. J'appelle toutefois votre attention sur le fait que le besoin de justice ne disparaît pas et ce que l'institution judiciaire ne traite plus risque de trouver des exutoires que le pouvoir d'État ne maîtrisera plus, car les citoyens justiciables auront le sentiment d'être abandonnés ou oubliés par la République.

C'est pourquoi notre groupe s'oppose aux fermetures de tribunaux de plein exercice qu'entraînera le regroupement des contentieux dits spécialisés. En dépit des propos rassurants que vous avez tenus ce soir encore, ces fermetures sont en effet larvées, voire programmées.

Parallèlement, en droit du travail, la rupture conventionnelle des contrats de travail a été instituée, sous le couvert de souplesse, de facilité, suivant le fameux refrain : « Libérée, délivrée... ». (*Rires et exclamations sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

Mme Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Mais qu'est-ce que cela vient faire ici ?

M. Sébastien Jumel. Il en a résulté d'une part une chute de 30 % des contentieux prud'homaux, d'autre part l'ouverture de la saison des soldes pour les contentieux relatifs à la rupture du contrat de travail et au rappel de salaire légalement ou conventionnellement dus.

M. Ugo Bernalicis. Il a raison ! C'est la pure vérité !

M. Sébastien Jumel. Deuxième enseignement : lorsque le contrôle du juge recule, la loi du plus fort gagne du terrain. C'est pourquoi notre groupe s'oppose à la déjudiciarisation de bon nombre de contentieux, parmi lesquels le contentieux de la pension alimentaire, qui est un contentieux de masse.

L'expérimentation d'une déjudiciarisation de la révision des pensions alimentaires nous inquiète. Elle inquiète aussi le Défenseur des droits et l'ensemble de la communauté judiciaire. Comme nous l'avons dit en commission, en effet, les caisses d'allocations familiales – CAF – ne disposent pas d'un statut garantissant leur indépendance, leur impartialité et leur compétence sur ce sujet précis. Vous le reconnaissez implicitement, du reste, en préconisant un barème faisant abstraction de l'âge de l'enfant, de son rang dans la

fratrie, du revenu réel des parents ou de toute autre forme de situation particulière, comme un handicap ou une scolarisation spécifique – en attendant, peut-être, que les pensions alimentaires soient fixées de façon automatique, par un algorithme, comme c'est déjà le cas pour d'autres décisions administratives.

Deux sérieux problèmes se posent par ailleurs. D'abord, rien n'indique que les CAF, qui ont été regroupées à l'échelle départementale et n'ont pas été épargnées par les réformes successives des politiques publiques, pourront assurer un service plus rapide et plus simple pour les usagers. Ensuite, comment surmonter le conflit d'intérêts dans lequel seront prises les CAF qui auront à statuer sur un litige auquel elles sont intéressées ?

L'année 2017 aura été l'année de la loi Travail. Sous le couvert de simplification – objectif proclamé *urbi et orbi* par votre majorité –, vous avez en réalité ajouté deux cents pages à l'édition de 2018 du code du travail. Sous le couvert de sécurisation des rapports sociaux, l'investissement dans le licenciement abusif est devenu une réalité quotidienne. Sous le couvert de prévisibilité des sanctions, le panier moyen en cas de licenciement abusif a chuté, si l'on en croit les premiers retours, d'environ 40 %, ce qui donne l'avantage aux employeurs peu respectueux de la loi et provoque des distorsions de concurrence.

Le troisième enseignement que l'on peut tirer de cette réforme est que la volonté politique apparente du Gouvernement cache, en réalité, une volonté politique de désengagement du pouvoir régalien de l'État au profit de solutions mal encadrées, voire sans contrôle. C'est pourquoi notre groupe s'oppose à tout recul du pouvoir de l'État en matière de justice.

Ayant établi la filiation délétère de ce projet de loi, je vous propose d'en examiner le contenu. On peut le résumer de la manière suivante : faute de volonté politique de doter la justice de moyens suffisants, on multiplie les occasions de s'en passer.

Votre réforme porte en son sein une fracture territoriale, une fracture numérique et une privatisation partielle de la justice. Ces trois évolutions conjuguées aggraveront la fracture sociale dans l'accès aux droits. D'autres solutions sont pourtant possibles : puisque nous ne sommes pas tous des Playmobil – pour reprendre l'expression de notre collègue François Ruffin –, nous vous proposerons, au cours du débat, de les examiner en dehors de toute logique de groupe.

D'abord, la fracture territoriale. Après l'avoir examiné attentivement, nous pouvons affirmer que le projet de loi de programmation et de réforme pour la justice est loin des effets d'annonce promettant un meilleur service public pour le justiciable. Madame la garde des sceaux, vous nous assurez à grand renfort médiatique qu'il n'y aura aucune fermeture de site, qu'aucune modification de la carte judiciaire n'est envisagée et que votre méthode a pour seul objet d'assurer la proximité et la qualité de la justice, mais, à y regarder de plus près, l'imprécision des critères de cette méthode laisse des zones d'ombre, sur lesquelles les parlementaires ne pourront pas jeter un peu de clarté car, une fois encore, les arbitrages se feront par voie réglementaire.

Vous proposez de fusionner les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance. On peut légitimement s'interroger sur cette mesure, vu que les tribunaux d'instance sont les juridictions qui fonctionnent le moins mal : le délai moyen de traitement d'une affaire y est de 5,4 mois, contre 14 mois dans les tribunaux de grande instance.

J'insiste sur le fait que, contrairement à ce que certains ont pu suggérer, la communauté judiciaire ne s'inquiète pas uniquement pour son sort, elle s'inquiète surtout pour celui des justiciables. Ceux-ci trouvent tous les jours, dans nos tribunaux d'instance, l'oreille de fonctionnaires et l'expertise de juges passionnés et très impliqués, qui connaissent les particularités sociales et culturelles des territoires de leur juridiction. Or vous envisagez, sans le dire, de fermer ces lieux de justice de proximité, où les gens peuvent venir avec leurs problèmes, sans qu'il leur soit nécessaire d'être titulaires d'une maîtrise en droit ou d'être représentés par un avocat ; où les justiciables peuvent s'expliquer en personne, oralement. Cela donne une chance à ceux qui ne sont pas des spécialistes du droit, à ceux qui n'ont pas d'ordinateur ou pas d'accès à internet. Dans ces tribunaux, l'accueil physique est assuré malgré le manque de moyens : on peut demander à y rencontrer le juge d'instance, par des modes de saisine simplifiés – déclaration au greffe, requête, présentation volontaire des parties –, pour parvenir à un accord ou à un jugement. Dans ces tribunaux de la vulnérabilité, de l'urgence sociale, au milieu des contentieux de masse, les magistrats traitent les demandes et rendent justice en respectant l'extrême difficulté de ces gens à qui Pierre Bourdieu a donné la parole dans *La Misère du monde*.

Il est d'ores et déjà prévu de créer un juge spécialisé, le juge des contentieux de la protection. Pour les départements comportant plusieurs tribunaux de grande instance, comme la Seine-Maritime, chaque tribunal de grande instance traitera de contentieux déterminés, dits spécialisés, au détriment des autres tribunaux de grande instance, mettant ainsi fin à l'expertise qu'ils ont développée dans ces « contentieux sans gloire » dont a parlé Emmanuel Carrère. Le périmètre de cette spécialisation est inconnu, puisque ces contentieux seront déterminés par décret ; sur ce point, les parlementaires ne pourront donc pas donner leur avis, et la représentation nationale ne pourra pas exercer sa mission de contrôle.

Après que les matières dites spécialisées auront été définies par décret, les chefs de cours seront chargés de proposer, après avis des chefs de juridictions, l'organisation la plus performante dans les départements de leur ressort comportant plusieurs tribunaux de grande instance. *Quid* de l'avis des maires et des membres de la communauté judiciaire ? *Quid* de l'aménagement du territoire ?

Les contentieux spécialisés seront répartis par les chefs des cours d'appel, sans que les élus aient leur mot à dire, et les tribunaux de grande instance ne pourront plus traiter de la totalité des contentieux dits spécialisés – lesquels, comme je l'ai dit, ne sont pas connus. Les tribunaux de grande instance, où qu'ils soient, perdront ainsi une partie de leurs attributions, une partie de leur substance, courant ainsi le risque, pour certains d'entre eux, notamment les plus petits, de devenir des coquilles vides – mais peut-être les débats nous rassureront-ils sur ce point.

Par voie de conséquence, les justiciables devront faire des kilomètres pour rencontrer leur juge. Les plus démunis seront les premières victimes ; ils seront même stigmatisés, car leurs trajets en voiture les rendront responsables de la pollution de notre planète !

L'expérimentation de spécialisation des cours d'appel participe du même mouvement. Cela m'inquiète d'autant plus qu'en commission, avec l'appel à candidatures qui a été lancé, la boîte de Pandore a été ouverte : l'expérimentation est appelée à faire des petits, voire à se généraliser. Le risque est grand d'aggraver la fracture territoriale et d'affecter lourdement l'emploi dans les villes moyennes concernées,

ce qui contredirait la volonté, pourtant affirmée par le ministère de la cohésion des territoires, d'être au chevet des villes moyennes. Au moment de la réforme « Dati », j'ai réalisé, dans ma ville de Dieppe, une étude sur les effets de la suppression d'un tribunal de plein exercice sur l'emploi, l'attractivité et l'efficacité de la justice. Le résultat fut sans appel. Le Gouvernement ne manquerait-il pas, en la matière, de cohérence ?

La fracture numérique aggrave elle aussi les inégalités. Votre réforme, que vous justifiez par la nécessité de moderniser la justice, ne permettra pas d'atteindre l'objectif annoncé, à savoir disposer d'une justice plus simple et plus proche. Au contraire, elle risque d'aggraver les inégalités territoriales et numériques.

Je précise que nous n'avons a priori pas d'aversion pour la modernité et les nouvelles technologies. Il peut en effet paraître nécessaire que les professionnels du droit communiquent entre eux par voie numérique, dans le souci d'accélérer les démarches et de respecter l'environnement. Néanmoins, il est manifeste que les conséquences concrètes de la numérisation pour les justiciables n'ont pas été étudiées. Or le projet de réforme préconise d'instituer des procédures dématérialisées et numériques dès le stade du précontentieux.

Alors qu'il était habituel que les parties se rencontrent avant le procès, devant un médiateur ou un conciliateur, vous proposez un règlement des litiges par écran, via des plateformes numériques, tout en continuant à préconiser par ailleurs la médiation ou la conciliation. Un premier pas vers la déshumanisation est franchi – mais le pire reste à venir.

Concernant la phase contentieuse, c'est-à-dire la partie visible de l'iceberg de la justice, la réforme proposée est radicale.

Il est d'abord préconisé de dématérialiser entièrement la procédure relative aux litiges du quotidien, aux petits litiges. Ainsi, le justiciable, avec ou sans avocat – puisque l'avocat n'est pas obligatoire dans ce type de contentieux –, devra saisir la juridiction via l'internet ; son adversaire devra soumettre les arguments pour sa défense lui aussi via l'internet ; et les parties recevront, toujours via l'internet, la décision du juge. Vous proposez purement et simplement d'instaurer, après une tentative de conciliation par écrans interposés, une justice sans juge !

Au-delà des considérations éthiques et philosophiques, soulignons que cette proposition, d'un point de vue purement matériel, est inopérante. Alors que le tout numérique est vanté pour sa simplicité, son accessibilité, sa rapidité, il représente pour les populations les plus fragiles une montagne infranchissable. Selon le dernier rapport du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, le CREDOC, le sentiment de délaissement, le sentiment de vivre dans un territoire en difficulté sont fortement liés aux difficultés des Français. Pas moins de 17 % d'entre eux n'ont pas accès à l'internet. Ce chiffre, qui peut, globalement, sembler satisfaisant, cache des réalités différentes. En effet, si l'usage de l'internet est très développé chez les 12-25 ans, 75 % des plus de 60 ans n'y ont pas accès. Par essence, ces populations seront exclues du droit fondamental de saisine du juge. Les autres, les 83 % ayant accès à l'internet, n'auront pas pour autant les compétences pour formaliser leur demande. Rappelons que 16 % de nos compatriotes rencontrent des difficultés pour lire ou écrire et que 7 % sont totalement illettrés. Ces chiffres ne sont pas symboliques, puisqu'ils correspondent à plusieurs millions de Français.

Admettons que le justiciable puisse accéder à l'internet et qu'il soit capable de comprendre et de verbaliser son problème ; encore faudrait-il qu'il dispose des notions juridiques suffisantes pour traiter correctement son dossier. On nous explique que cette difficulté serait surmontée grâce aux SAUJ, les services d'accueil unique du justiciable, une borne informatique en libre accès devant y être installée pour permettre au justiciable qui le souhaite d'engager ses démarches en présence d'un greffier, dûment formé pour l'aider et le renseigner. Or quelle est l'implantation réelle de ces SAUJ sur le territoire ? Combien de SAUJ, par exemple, pour un TGI comme celui de ma circonscription, qui couvre un territoire long de soixante-dix kilomètres et large de quarante ?

On nous promet que l'implantation des SAUJ permettra de renforcer l'accès de proximité à la justice de chaque justiciable. Il suffit de comparer ce qui est proposé avec l'implantation actuelle des caisses d'allocations familiales ou des services préfectoraux pour comprendre que votre conception est celle d'un service public virtuel, déshumanisé, toujours un peu plus éloigné. Les justiciables seront confrontés à des horaires d'ouverture restreints, aux problèmes de transport, au déficit de formation des greffiers.

En introduction à la question du numérique, nous avons mis en évidence les difficultés qui se poseraient pour le justiciable d'un côté, la nécessité de numériser pour les professionnels, de l'autre. Or n'oublions pas que la transformation numérique ne serait pas l'apanage de la seule procédure civile. Il est également prévu, en effet, de dématérialiser la procédure pénale, alors que le sujet de la protection des données est extrêmement sensible et que nous ignorons tout des moyens qui seront accordés dans ce domaine.

Surtout, la mise en place du tout numérique est prévue selon un calendrier restreint, alors que l'ensemble des juridictions du territoire français démarrent de zéro, tant pour ce qui concerne l'acquisition de matériel informatique que la formation des personnels, qui n'aurait pas encore commencé, semble-t-il. En outre, la réforme fait l'impasse sur les zones blanches, qui concernent pourtant des pans entiers de notre territoire. Dans ma circonscription, il n'est pas rare que le téléphone ou l'internet ne passent pas.

Dès lors, les moyens annoncés seront-ils suffisants ? Nul ne le sait. Ces moyens amputeront-ils le budget de la justice ? Nul ne le sait. Votre budget comprend en effet non seulement les services des juridictions contentieuses, mais aussi ceux de la pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ; or les débats en commission ont démontré que la mobilisation budgétaire était largement absorbée par la crise des prisons.

Loin de répondre aux attentes fortes des professionnels, en renforçant les moyens matériels et humains et en attribuant un pouvoir de gestion budgétaire, gage d'indépendance et d'efficacité, ce projet de loi tend à maintenir le statu quo, résumant ainsi votre ambition politique à la réduction des flux d'affaires entrantes.

M. Ugo Bernalicis. Eh oui !

M. Sébastien Jumel. Ainsi proposez-vous des mesures qui seront autant d'obstacles territoriaux, numériques, juridiques à l'accès au juge pour dissuader les justiciables de recourir à la justice.

Face au manque de magistrats, au manque de personnels, au manque de moyens matériels, ce qui provoque des retards inadmissibles dans le traitement des dossiers, face à des situations de rupture de la continuité du service public, face à la

rupture d'égalité de traitement entre les justiciables selon leur lieu d'habitation ou le type de contentieux, le bon sens aurait commandé une réelle remise à niveau budgétaire, comme nous l'ont rappelé avec force et humanité les juges des enfants du tribunal de Bobigny. Au contraire, votre projet de loi installe durablement la gestion de la pénurie. Et puisque le contentieux ne peut pas totalement disparaître, vous choisissez d'externaliser son traitement à des acteurs économiques privés. Nous nous opposons aux dispositions qui visent à confier à divers acteurs des actes qui, hier, étaient gratuits mais qui deviendront payants demain. Du reste, nous souhaiterions disposer de chiffres sur le sujet. Les débats nous permettront sans doute de préciser les choses.

Seront concernés les actes de notoriété constatant la possession d'état en matière de filiation, supplantant les actes d'état civil, ou le recueil de consentement en matière d'assistance médicale à la procréation, que vous envisagez de confier aux notaires. Quant à la délivrance des apostilles et des légalisations des actes publics français, actuellement confiée aux parquets généraux, il faudrait qu'elle soit transférée aux greffes si l'on veut qu'elle demeure gratuite. Au-delà de l'atteinte au principe de gratuité du service public, qui emporte des conséquences sur l'accès à la justice, la privatisation de ces services, confiée à des plateformes numériques peu sécurisées, affecterait la qualité des services rendus, loi du marché oblige.

Au-delà des garanties de compétence, de diligence, d'impartialité et d'indépendance offertes par l'institution judiciaire, c'est l'office même du juge, dans toutes ses dimensions, en particulier celle de la protection et du rétablissement des équilibres sociaux, symbolisée par la balance de la justice, qui pourrait être sacrifié sur l'autel de la rentabilité.

De même, le recours aux modes alternatifs de règlement des différends, notamment la médiation, semble une pièce maîtresse de votre réforme. S'il convient de ne pas rejeter en bloc et par principe de telles pratiques, elles ne sauraient servir de prétexte à la restriction de l'accès aux juges et ne pourraient suffire à colmater les insuffisances du service public. Tel est pourtant bien l'effet, si ce n'est l'objet, du projet de loi.

La médiation, c'est la justice sans juge. La médiation, c'est la justice en dehors de la règle de droit pourvu que l'ordre public soit respecté. La médiation, c'est la solution individuelle au détriment de la règle commune générale, abstraite et impersonnelle.

Qui devra payer le médiateur alors que l'office du juge est, par nature, gratuit ? Qui devra payer l'avocat lors de cette étape procédurale supplémentaire ? Dans quel état économique et psychologique se trouvera le justiciable en cas d'échec de la phase amiable préalable ? Que prévoit l'État en faveur de l'aide juridictionnelle, que vous refusez, pour le moment, d'élargir aux plus modestes, aux salariés percevant de faibles revenus, en cas de recours à cette phase amiable ?

En clair, nous soulignons le risque de l'affaiblissement de l'accès au juge, qui aboutit à transférer les charges de l'État vers le particulier et la régulation sociale de la sphère du pouvoir régalien de l'État à celle de l'intérêt privé.

Madame la garde des sceaux, chers collègues, même si tout, dans votre projet, semble conçu, réfléchi, organisé pour éviter de donner à la justice un budget à la hauteur de ses besoins, les parlementaires communistes proposeront des mesures correctives, en espérant qu'elles prospèrent dans le débat parlementaire. Je pense en particulier à l'amendement, auquel nous tenons beaucoup, relatif aux affaires de faible

volumétrie et de haute technicité, qui tend à instaurer des garanties supplémentaires quant à la présence territoriale de nos tribunaux.

En attendant, nous vous proposons d'adopter cette motion de rejet préalable afin que soit réalisée, avec l'ensemble des acteurs concernés, une véritable étude d'impact de la réforme. Nous avons le sentiment, en effet, que l'adoption d'un tel projet de loi pourrait creuser les fractures territoriale et sociale en supprimant les tribunaux d'instance, en promouvant un numérique qui remplace le juge au lieu de l'assister, en concentrant, comme l'ont fait Raymond Poincaré ou Rachida Dati hier, la plus grande part du traitement des affaires dans les capitales départementales, en systématisant les jugements rendus sans audience ou sans juge. Ce faisant, on alimente la défiance, l'incompréhension, le renoncement et le sentiment d'abandon de nos concitoyens.

Les manifestations organisées par les gilets jaunes devraient inciter le Gouvernement à prêter attention à ces citoyens qui, en dehors de tout cadre constitué, expriment une désespérance et une colère qui peuvent fragiliser les principes fondamentaux de la République.

C'est parce que nous croyons en l'État qui protège, en la force symbolique d'une République présente partout et pour tous, que nous sommes profondément mobilisés aujourd'hui. En l'état de votre projet, il n'y aura pas de place pour tout le monde dans la balance de la justice, et c'est pourquoi nous vous proposons de le rejeter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

M. Dino Cinieri. Très bien !

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Monsieur le député, je n'ai qu'un regret, celui de ne pas être la reine des neiges,...

M. Ugo Bernalicis. Nous aurions plutôt besoin de chaleur, madame la garde des sceaux !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. ...sinon je vous aurais chanté « Libérée, délivrée ». Toutefois, ce n'est pas cette chanson que je voudrais vous chanter,...

M. Ugo Bernalicis. Mais « Parole, parole, parole » !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. ...mais plutôt celle qui s'intitule « Libérer, protéger et unir », dont manifestement vous n'avez pas appris le refrain.

Libérer, ce n'est pas se référer aux propos que vous avez cités de Mme Dati. Vous faisiez allusion à un propos par lequel elle semblait nier l'intérêt de la proximité physique. Ce n'est pas du tout ce que le Gouvernement dit. Je le répète pour que les choses soient claires : la proximité physique est essentielle au niveau de la première instance, et c'est pourquoi elle sera maintenue, et même améliorée, puisque lorsque les chefs de juridiction l'estimeront opportun, ils pourront amplifier les compétences exercées par les tribunaux d'instance actuels.

M. Erwan Balanant. Eh oui !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Libérer, c'est redonner les moyens d'agir aux magistrats ou aux enquêteurs, selon la phase judiciaire en cours. C'est pourquoi nous voulons soulager la charge des greffiers, qui croulent sous la paperasse, en numérisant les procédures internes. C'est pourquoi nous voulons libérer les magistrats des dossiers auxquels ils n'apportent pas de plus-value, ce qui arrive. C'est pourquoi, enfin, nous voulons libérer les enquêteurs

de procédures parfois excessivement complexes. Donc oui, nous libérons, mais dans ce sens seulement, et non pour créer des déserts judiciaires comme le prétendait M. Gosselin, il y a un instant.

Protéger est un enjeu majeur : je m'inscris en faux contre vos assertions sur le nombre de magistrats. Vous avez affirmé que les juges sont aujourd'hui moins nombreux qu'il y a deux ans : c'est absolument faux. Il suffit de regarder les statistiques du ministère de la justice. Il y avait 7 554 magistrats au 1^{er} octobre 2016 ; il y en a 7 838 au 1^{er} octobre 2018, hors Cour de cassation, ce qui représente une augmentation de 4 %. Je le répète : il est faux de prétendre que le nombre des juges est inférieur à celui d'il y a deux ans.

Vous avez pris comme point de référence l'étude de la CEPEJ ; c'est à mes yeux un document très sérieux auquel j'attache une grande importance. Il faut toutefois éviter les comparaisons biaisées, notamment lorsque cette étude évoque le nombre des procureurs de la République, qui est, en France, inférieur à ce qu'il est dans d'autres pays. Il faut en effet savoir qu'en France, les procureurs de la République sont appuyés par d'autres personnels, notamment par les officiers du ministère public, qui ont traité, en 2016, plus de 400 000 affaires, et qui exécutent des tâches qui sont effectuées ailleurs par des procureurs.

M. Ugo Bernalicis. Il n'y a pas qu'en France !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Je pense également aux délégués des procureurs, qui traitent un nombre important d'affaires, plus de 600 000 en 2016 : ils prennent, eux aussi, en charge des compétences qui, ailleurs, sont exercées par d'autres types de personnels.

S'agissant toujours de l'étude de la CEPEJ, vous n'ignorez pas que, dans certains pays, les jugements sont rendus exclusivement par des magistrats professionnels, alors qu'en France, d'autres personnes interviennent, comme les juges des tribunaux de commerce, les juges des prud'hommes ou les assesseurs des tribunaux pour enfants. Leur apport est considérable pour appuyer l'œuvre de justice.

Mme Cécile Untermaier. La CEPEJ se tromperait donc ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Sans méconnaître l'importance des études de la CEPEJ,...

M. Ugo Bernalicis. Vous affirmez qu'elle dit n'importe quoi !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. ...il faut comparer ce qui est comparable et ne pas minorer l'effort financier considérable que nous consacrerons à la justice sur l'ensemble du quinquennat — je l'ai exposé dans mon propos liminaire.

Unir, enfin, c'est, comme vous le souhaitez, monsieur Jumel, lutter contre la fracture territoriale et contre la fracture numérique. Sans développer toutes les mesures que nous prenons en la matière, je soulignerai que lutter contre la fracture territoriale, c'est, partout, maintenir les lieux, parce que c'est essentiel, maintenir les compétences existantes, voire les accroître — je vous ai dit comment —, et maintenir des juges, je pense notamment aux juges des contentieux de la protection, chargés de la vulnérabilité économique et sociale, et qui seront présents dans les actuels tribunaux d'instance. Nous maintenons donc les lieux, les hommes et les compétences : autant dire que nous assurons la justice de proximité.

S'agissant de la fracture numérique, je n'ignore aucun des problèmes que vous avez soulevés. Le numérique ne viendra pas se substituer à l'accueil physique : il viendra s'y ajouter, offrant des possibilités qui, jusqu'alors, n'existaient pas.

Encore une fois, nous voulons ajouter et non pas substituer. Partout, l'accueil des justiciables sera maintenu. Dans tous les tribunaux existeront des services d'accueil unique des justiciables, confiés à des greffiers qui, formés à cet effet, accompagneront les justiciables dans les procédures. Ce point est, à mes yeux, essentiel ; il n'est pas négociable.

Selon vous, l'unique objet de mon projet de loi serait la réduction des flux d'affaires entrantes : pour l'avoir affirmé, monsieur le député, je crains que vous ne deveniez l'unique objet de mon ressentiment, car tel n'est pas notre projet, qui est de rendre plus efficace et plus rapide la justice, au bénéfice des justiciables. Je suis donc défavorable à cette motion de rejet préalable. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.)*

Mme la présidente. Nous en venons aux explications de vote.

La parole est à M. Stéphane Mazars, pour le groupe La République en marche.

M. Stéphane Mazars. Monsieur Jumel, La République en marche rejettera votre motion de rejet préalable. Étant élu dans un département, l'Aveyron, qui a peut-être été le plus gravement affecté par la réforme de la carte judiciaire, j'ai du mal à entendre vos arguments.

J'ai vu disparaître un tribunal de grande instance, deux tribunaux d'instance et un tribunal de commerce ; quant à l'instruction des affaires criminelles, elles ont été éloignées dans un pôle à deux heures de route. Je sais donc ce qu'est la création d'un désert judiciaire. Je tiens d'ailleurs à rendre hommage à Mme Taubira, qui a rétabli une présence judiciaire dans un grand nombre de départements grâce à la réouverture de TGI ou la création de chambres détachées : cela a été le cas dans le sud de mon département. Une partie des territoires a été remaillée.

Tant la commission des lois que le groupe La République en marche ont veillé à ce que de telles fermetures ne se reproduisent pas dans le cadre de la présente réforme. Nous en avons même reçu la garantie : il n'y aura pas de fermeture de lieux de justice.

M. Christian Jacob. Ça, cela reste à voir...

M. Stéphane Mazars. C'est inscrit dans le projet de loi, qui traduit ainsi l'engagement qui avait été pris de longue date par Mme la garde des sceaux.

M. Christian Jacob. Soyez prudent !

M. Stéphane Mazars. Pour répondre à votre inquiétude, monsieur Jumel, relative à la spécialisation possible de TGI dans des contentieux précis lorsqu'il y a plusieurs TGI dans un département, je vous rappelle que les présidents de TGI concernés seront consultés par les chefs de cour. Les conseils de juridiction, conseils au sein desquels siègent des élus, notamment des parlementaires, et les bâtonniers, seront eux aussi consultés. Nous serons très attentifs à ce que cette spécialisation technique en matière de contentieux soit aussi affinée que possible.

Pour le reste de vos arguments, les débats que nous aurons cette semaine nous permettront d'y répondre. *(Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Maxime Minot, pour le groupe Les Républicains.

M. Maxime Minot. La logique comptable que vous suivez, madame la garde des sceaux, et qui vise à réaliser de petites économies au détriment d'une ambitieuse et véritable justice pour tous, a pour conséquences l'éloignement du justiciable

et la numérisation de la procédure pénale. Non, mes chers collègues, ce texte n'engage ni une révolution ni même une évolution ; il est plutôt le signe d'une résignation. C'est pourquoi nous soutiendrons cette motion de rejet préalable. *(Applaudissements sur les bancs du groupe LR.)*

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

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Notre groupe s'interroge sur l'objet de cette motion : qu'y aurait-il donc dans le texte qui justifierait son rejet ? Ce texte propose des mesures de coordination qui sont devenues nécessaires, avec la création de tribunaux judiciaires et celle de la fonction de juge des contentieux de la protection, et l'expérimentation de cours criminelles.

De plus, la commission des lois a fait œuvre utile en supprimant des mesures adoptées par le Sénat, qui dénaturaient l'objectif initial du texte. Nous sommes, par exemple, opposés à un encadrement trop rigide de la carrière des magistrats, parce que ces derniers ont besoin de flexibilité dans l'accomplissement de leur mission.

Ne laissons pas nos concitoyens attendre plus longtemps une réorganisation des juridictions, à même de répondre à leurs besoins. Ce texte est le pendant logique du projet de loi de programmation et de réforme pour la justice, qui reflète lui-même une volonté de modernisation de la justice, équilibrant les besoins des magistrats, des enquêteurs et des justiciables.

C'est pourquoi le groupe du Mouvement démocrate et apparentés votera contre cette motion de rejet préalable. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Zumkeller, pour le groupe UDI, Agir et indépendants.

M. Michel Zumkeller. Notre vote répondra à la même logique que le précédent. Toutefois, cela ne nous interdit pas de relever les bonnes questions posées par notre collègue, qui a d'ailleurs annoncé de nombreux amendements. Il faudra examiner ceux-ci avec attention parce que, s'il est beau de déclarer qu'il n'y a plus de sujet de crainte et que tout va bien au sein des territoires, nous veillerons à ce que cela devienne réalité. Nous sommes donc opposés à cette motion parce que nous voulons débattre, mais nous restons attentifs aux questions que notre collègue a posées et qui mériteraient d'être approfondies durant le débat.

Mme la présidente. La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour le groupe La France insoumise.

M. Ugo Bernalicis. Nous soutenons la motion de rejet préalable de notre collègue Sébastien Jumel, notamment sur la question de la réorganisation des juridictions. Vous avez déclaré, madame la garde des sceaux, que le nombre des lieux de justice demeurera le même et que leur réorganisation, d'ailleurs, ne sera pas pilotée depuis Paris : vous laisserez toute latitude aux chefs de juridiction.

Auront-ils toute latitude pour rouvrir ou renforcer des lieux de justice qui leur semblent essentiels ? Ce serait oublier les contraintes budgétaires qu'ils subissent à l'échelon local – contraintes que vous rappelez pourtant en toute occasion. Que pourront-ils faire d'autre que de gérer au mieux ces lieux de justice, par des regroupements et la spécialisation d'une partie du contentieux, sous le couvert d'une meilleure professionnalisation ? En réalité, vous pousserez les chefs de juridiction à assumer une politique que vous ne

voulez pas assumer vous-même, politique qui consiste à vider certains lieux de justice au bénéfice d'autres, en particulier ceux qui se situent dans les métropoles.

M. Christian Jacob. Eh oui !

M. Ugo Bernalicis. Il ne faut pas oublier non plus la fusion, à laquelle vous procédez, des TGI et des tribunaux d'instance, alors que, chacun le sait, le ratio des greffiers, le ratio des affaires et les délais font que les tribunaux d'instance fonctionnent bien mieux que les TGI. Que fera le chef de juridiction avec les juges et les moyens supplémentaires qu'il aura à sa disposition ? Il renforcera l'ex-TGI, il renforcera le pénal, parce qu'il ne pourra pas faire autrement, au détriment de ce qu'il restera de l'instance. Nous le savons déjà.

M. Antoine Savignat. Eh oui !

M. Ugo Bernalicis. Comme vous ne voulez pas assumer cette politique, vous en reflez la responsabilité aux chefs de juridiction. Si j'étais à leur place, je râlerais. (*Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*)

D'ailleurs, les professionnels du droit râlent et continueront de râler – et nous serons à leurs côtés. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

M. Erwan Balanant. C'est votre élément, la râlitude !

Mme la présidente. La parole est à M. Sébastien Jumel, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

M. Sébastien Jumel. Je ne suis pas paranoïaque : lorsque je signale un risque, c'est en me fondant sur l'expérience. Chaque fois qu'un service public a été réorganisé – ils ont été nombreux à l'être –, on a prétendu que c'était pour le rendre plus simple, plus rapide et plus accessible, notamment grâce à la numérisation. Dois-je rappeler la départementalisation des CAF, des URSSAF – unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales – et des commissions de surendettement, ou la régionalisation des rectorats et des inspections académiques ? Dans les territoires au sein desquels nous vivons, ceux dans lesquels on roule au diesel et on fume des clopes, une réorganisation se traduit à chaque fois par un accès plus éloigné au service public, ce qui ne fait que renforcer le sentiment d'abandon.

D'autre part, le texte prévoit que les chefs de cour, à savoir le premier président de la cour d'appel et le procureur général près la cour d'appel, consulteront les présidents de tribunaux et les procureurs, dont ils sont les responsables hiérarchiques. Je crois beaucoup dans l'audace des présidents de TI et TGI et dans leur capacité à résister : ils devront toutefois exprimer à leurs chefs, dont les pouvoirs seront renforcés avec le renforcement de la coordination des cours d'appel, des réserves sur les propositions qui leur seront faites.

Enfin, il existe de nombreux contentieux très spécifiques, qui sont inhérents à la spécificité des territoires. Je pense notamment à des contentieux relatifs à la pêche, l'agriculture ou le littoral ou aux contrôles douaniers, ces derniers risquant de se renforcer avec le Brexit. Ces contentieux feront-ils l'objet d'une spécialisation dans certains TGI ou seront-ils territorialisés ? Si vous aviez été sûre de vous, madame la garde des sceaux, vous auriez proposé au Parlement une répartition des critères, laquelle aurait pu nous rassurer sur une présence territoriale équilibrée des tribunaux. Or tel n'est pas le cas.

Mme Cécile Untermaier. Bon argument !

(*La motion de rejet préalable, mise aux voix, n'est pas adoptée.*)

M. Ugo Bernalicis. C'était bien quand même, camarade Jumel ! (*Sourires.*)

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (*projet de loi ordinaire*)

Mme la présidente. J'ai reçu de Mme Valérie Rabault et des membres du groupe Socialistes et apparentés une motion de renvoi en commission du projet de loi ordinaire, déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Mon propos sera axé sur trois observations. Premièrement, la justice de notre pays est en crise. Elle subit des réformes à jet continu, dont l'efficacité est discutable, tant du point de vue des juges que de celui des justiciables. Dans ce contexte, le présent projet de loi aurait pu constituer une nouvelle étape. Deuxièmement, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur ce texte, ce qui pose des questions de fond et comporte des risques significatifs, qui devraient être mieux évalués, quant à la qualité de la justice et à l'égalité des droits. Troisièmement, la commission des lois a supprimé sans réelle discussion les améliorations apportées par nos collègues sénateurs ; il me semble donc que le projet doit être retravaillé s'il veut devenir un texte de référence, et non un simple texte de gestion.

D'abord, ce projet de loi entend apporter des solutions à une crise de la justice qui, pour une majorité de Français, ne dispose pas des moyens nécessaires à son fonctionnement. En 2017, en effet, plus des deux tiers de nos concitoyens – 71 %, pour être exact – estimaient que les juges ne disposaient pas de moyens suffisants pour effectuer correctement leur travail. En outre, près de neuf Français sur dix trouvent la justice trop complexe et trop lente.

Ce projet de loi nous est soumis alors que l'Assemblée nationale a adopté, depuis moins de dix ans, plusieurs textes relatifs à la justice et que l'exécutif a mené, entre 2007 et 2011, par voie de décret, une vaste réforme de l'implantation des juridictions.

Parmi les lois promulguées ces dernières années, je citerai la loi de 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, la loi de 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, la loi de 2015 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, ainsi que la loi de 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle – je n'évoque pas ici les lois strictement pénales ou touchant à la procédure pénale. Si l'on s'intéresse à la seule procédure civile, la loi du 18 novembre 2016 déjà citée a été suivie par sept décrets. À la suite de l'annonce de la nouvelle réforme, le code de procédure civile a d'ailleurs été qualifié de « chantier permanent ». Les textes sont ainsi remis en chantier de façon quasi perpétuelle, à peine leur encre séchée et leur application commencée.

Tout cela se fait sans que ne soit engagée aucune évaluation sérieuse des réformes récentes. Lors de son discours de juillet 2017 devant le Congrès, le Président de la République nouvellement élu déclarait : « Il nous faut du temps pour penser la loi. Du temps pour la concevoir, la discuter et la voter. »

M. Ugo Bernalicis. Et pourtant, on nous inflige une cadence infernale !

Mme Marietta Karamanli. « Du temps aussi pour s'assurer des bonnes conditions de son application. [...] C'est cela, le rôle du Parlement. » Malheureusement, pour le présent projet de loi, il n'a jamais été question de dresser un bilan des réformes, dont certaines sont encore récentes. Il y a donc un problème de méthode touchant à la nature des réformes.

M. Ugo Bernalicis. Eh oui !

Mme Marietta Karamanli. Il n'est pas sûr que ce mouvement constant soit le signe d'une volonté claire et le gage d'une efficacité réelle.

Ce problème de méthode touche aussi notre propre intervention. Le présent projet de loi est en effet examiné, à la demande du Gouvernement, suivant la procédure accélérée.

M. Ugo Bernalicis. En effet, c'est énorme !

Mme Marietta Karamanli. Cette déclaration d'urgence, appelée procédure accélérée depuis 2008, permet au Gouvernement d'abrèger la discussion parlementaire d'un projet ou d'une proposition de loi. Alors qu'elle devait rester exceptionnelle, elle s'est banalisée sans que son contrôle, pourtant possible, ne soit effectif. Dans le cadre de la réforme de 2008, comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel en 2012, aucune disposition constitutionnelle n'impose au Gouvernement de justifier l'engagement de la procédure accélérée. Sous l'actuelle législature, débutée en juin 2017, plus de 50 % des textes sont examinés selon cette procédure. Or, comme le disait l'éminent Guy Carcassonne, « pour faire de bonnes lois, on n'a pas encore inventé mieux que le Parlement ».

À cette absence de prise en compte du temps parlementaire global s'ajoute une réelle déception, notée par les organisations de magistrats. À quelques très rares exceptions près, et alors que notre assemblée examine ces deux textes après le Sénat, les seuls amendements adoptés par la commission ont été des ajouts apportés par le Gouvernement à son propre texte, la suppression de modifications apportées par le Sénat et des corrections de pure forme ; sur le millier d'amendements déposés en commission, plus de 500 l'avaient été par le Gouvernement ou la majorité.

C'est ainsi qu'arrive devant notre assemblée un texte qui pose d'importantes questions de fond, tant sur la procédure civile qu'en matière pénale.

En matière de procédure civile, l'un des objectifs affichés est de simplifier la répartition des contentieux entre les juridictions de première instance, qui serait devenue peu lisible pour le justiciable. Dans l'absolu, il apparaît souhaitable d'alléger et de simplifier si cela améliore la situation des justiciables et des professionnels, mais en l'occurrence, rien n'indique que ce sera le cas.

Le projet de loi s'appuie, entre autres, sur trois moyens : la suppression du tribunal d'instance, le recours obligatoire à la médiation et la dématérialisation. En l'état, il est marqué par la recherche d'une nouvelle économie procédurale – le mot « économie » désignant à la fois le sens général de la réforme et un modèle économique. Je voudrais dire quelques mots sur ces trois moyens.

Comme le note le Défenseur des droits, la réorganisation des compétences territoriales et matérielles des juridictions prévue par les deux projets de loi constitue une évolution radicale, dont il convient de mesurer les effets sur les usagers. Or aucune évaluation précise des besoins de ces derniers et des moyens à mettre en œuvre n'a été engagée.

Le projet de loi comporte une disposition tendant à étendre l'obligation de tenter une résolution amiable préalable aux litiges portés devant le tribunal de grande instance lorsque la demande n'excède pas un montant déterminé par décret en Conseil d'État ou lorsqu'elle a trait à un conflit de voisinage. Les demandes en matière de crédit à la consommation ne seront pas concernées par cette obligation de tentative préalable de résolution amiable. Cette dernière consisterait, au choix des parties, en une tentative de conciliation, de médiation ou de procédure participative, sans laquelle la demande serait irrecevable. Quatre exceptions sont prévues.

L'ensemble des pays qui développent le recours aux modes alternatifs de règlement des différends ont adopté une législation incitant les justiciables à se renseigner sur la médiation, et non à y recourir. Il s'agit là d'un choix empreint de bon sens, puisque nul ne peut être contraint d'accepter une conciliation et que le succès d'une telle mesure nécessite, par définition, l'adhésion de toutes les parties. Par ailleurs, si les médiations deviennent obligatoires, le projet de loi ne garantit aucunement la préservation des droits des parties. Enfin, les procédures de règlement amiable des litiges ne doivent en aucun cas constituer un obstacle au droit des parties à accéder au système judiciaire.

Parallèlement, le recours à la médiation en ligne via les plateformes mentionnées par le projet de loi doit être assorti de garanties et répondre aux exigences communes en la matière. Néanmoins, là encore, les garanties adoptées par la commission des lois apparaissent en retrait par rapport à ce que nos concitoyens peuvent espérer. Pire, les améliorations proposées et adoptées par nos collègues du Sénat ont été gommées par la majorité. Vous avez repoussé l'obligation de certification. Vous avez refusé d'interdire que de tels services puissent exclusivement résulter d'un traitement par algorithme. Vous êtes revenus sur l'encadrement des plateformes proposant des services en ligne d'aide à la saisine des juridictions, alors que les sénateurs avaient notamment précisé que ces services ne pouvaient réaliser aucun acte d'assistance ou de représentation sans le concours d'un avocat. Ici comme ailleurs, une régulation des professionnels est pourtant nécessaire.

À côté du développement de la médiation, le projet de loi donne une place importante à la dématérialisation. Ainsi, l'alinéa 2 de l'article 13 dispose : « Devant le tribunal de grande instance, la procédure peut, à l'initiative des parties lorsqu'elles en sont expressément d'accord, se dérouler sans audience. En ce cas, elle est exclusivement écrite ». Cet alinéa vise l'ensemble des procédures, quel que soit le montant en cause, alors que le projet de loi organique supprime le tribunal d'instance. Il porte une grave atteinte au principe de l'oralité des débats, qui pourrait, pour des raisons pratiques, disparaître progressivement.

Je n'évoquerai pas d'autres questions tout aussi importantes, comme l'expérimentation d'une déjudiciarisation de la révision des pensions alimentaires ou la déjudiciarisation partielle des régimes matrimoniaux.

Nombre de professionnels et d'experts craignent une externalisation croissante, un recul des garanties quant à la qualification des professionnels du droit et des garanties professionnelles, ainsi qu'une insuffisance récurrente de moyens, y compris pour les professionnels du droit, notamment pour les avocats, dont le rôle est d'accompagner les justiciables dans leurs actes et procédures. À terme, vous risquez d'écarter des tribunaux les justiciables les plus vulnérables, dont on devrait au contraire faciliter l'accès au juge.

J'en viens aux dispositions adoptées en matière pénale. Les nouveautés sont nombreuses et visent là encore un objectif de principe louable en lui-même, à savoir la simplification et le renforcement de l'efficacité de la procédure pénale. Néanmoins, plusieurs dispositions font problème – je ne pourrai m'arrêter sur toutes.

L'article 26 du texte adopté par la commission institue un dépôt de plainte en ligne et prévoit la mise en place d'un dossier numérique unique. La possibilité pour la victime de se constituer partie civile devant le tribunal correctionnel par voie de communication électronique est une innovation positive, dans la mesure où ce mode de saisine est prévu comme une possibilité supplémentaire et non comme une obligation. Néanmoins, les dispositions envisagées à l'alinéa 2 de l'article 420-1 du code de procédure pénale présentent une incompatibilité manifeste avec l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En effet, s'il est tentant de supprimer un délai de recevabilité pouvant être perçu comme un formalisme contraignant, ce délai est rendu impératif par la nécessité de mettre la défense en mesure de répondre à la constitution de partie civile.

Quant au I de l'article 30, il prévoit une habilitation unique aux fonctions d'officier de police judiciaire, qui serait délivrée de manière définitive au moment de l'entrée en fonction. Il aurait pour effet de retirer à l'autorité judiciaire l'une de ses principales modalités de contrôle et de surveillance de la police judiciaire. Lors des travaux préparatoires à la réforme, le maintien d'un renouvellement périodique de l'habilitation des officiers de police judiciaire avait été jugé indispensable. De son côté, le Défenseur des droits a déclaré que le maintien d'un contrôle de l'autorité judiciaire sur les agents exerçant des missions de police judiciaire était « une garantie essentielle du respect des obligations déontologiques qui incombent aux fonctionnaires de police et de gendarmerie ». Dans le même ordre d'idées, la mise en place d'un outil national de suivi permettant au procureur de la République de s'assurer de la réalité et de l'actualité des habilitations s'avérerait nécessaire, mais elle n'a pas été prévue.

Parallèlement, en matière d'écoutes téléphoniques et de géolocalisations, le projet de loi entend faciliter les interceptions téléphoniques dans le cadre des enquêtes préliminaires ou de flagrance et les rendre applicables à la quasi-totalité des crimes et délits, dans les mêmes conditions que les interceptions réalisées dans le cadre de l'information judiciaire. Le seuil d'emprisonnement encouru, fixé à trois ans, inclut la quasi-totalité des délits de droit commun. Cette extension pose la question de la proportionnalité de la mesure, eu égard à la protection aux droits de la personne. De plus, en cas d'urgence, le procureur pourra autoriser directement les interceptions durant vingt-quatre heures, ce qui pose la question du rôle du procureur, lequel n'est toujours pas considéré, au regard des critères posés par la Cour européenne des droits de l'homme, comme un magistrat indépendant.

Autre rupture avec le droit existant : l'article 40 du projet de loi prévoit l'extension de la compétence correctionnelle à juge unique à de nombreux délits jusqu'ici jugés en formation collégiale, tels que les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne ou les atteintes à la vie privée. Cette extension considérable et sans précédent de la compétence des juges uniques en matière pénale aura des effets sur la qualité de notre justice. Partout, en effet, la collégialité est un critère de qualité pour l'examen des situations et les décisions à prendre ; or l'adoption d'un alinéa de l'article 40 risque de faire disparaître ce principe si important de notre système

judiciaire. Les restrictions au principe de collégialité devraient être strictement limitées aux affaires dépourvues de complexité, jugées en première instance.

On nous oppose certes le raisonnement selon lequel les procédures trop graves ou trop complexes seront renvoyées devant la formation collégiale, en application de l'article 398-2 du code de procédure pénale. Or nous pressentons qu'une telle procédure est et demeurera exceptionnelle, car l'insuffisance des moyens et l'objectif fixé de gérer au mieux les flux dans des délais raisonnables pousseront les juridictions à renoncer à ce renvoi.

Autre novation : le projet de loi envisage l'expérimentation d'une cour criminelle départementale, entendant ainsi faire l'expérience d'un tribunal criminel départemental composé de cinq magistrats, dont deux pourraient siéger à titre temporaire, par lequel seraient jugés en première instance les crimes passibles de vingt ans de réclusion et moins. Il est indiqué que le coût du procès criminel ne diminuera pas ; si aucun moyen supplémentaire n'est alloué à la justice criminelle, c'est donc la diminution même du temps du procès qui pourra constituer un « bénéfice » objectif, avec le risque que cela fera peser sur le droit des accusés et des victimes à être entendus assez longuement.

La création d'un tribunal criminel départemental aboutirait à faire juger la quasi-totalité des vols – 99,15 % selon les calculs fondés sur les données de 2014 et 2015 –, des coups mortels et des vols avec arme par une juridiction qui ne serait, en droit et en fait, qu'une chambre spécialisée du tribunal correctionnel. Au moment où l'on veut mieux pénaliser et criminaliser certaines infractions, il paraît paradoxal d'exclure des tribunaux compétents les jurys populaires, élément constitutif de la citoyenneté et de la contribution des citoyens à la justice rendue en leur nom. Cela aurait mérité un approfondissement de l'examen des conditions d'un tel choix. Certains juristes évoquent même l'instauration d'une juridiction qui pourrait ne pas être conforme à la Constitution.

Un amendement qui a été adopté étend l'utilisation du fichier national automatisé des empreintes génétiques, et cela sans aucune réflexion ni discussion à la hauteur des enjeux fondamentaux pour le droit que cela soulève.

Comme on le voit, le texte, qui a été presque intégralement rétabli dans sa version initiale par la commission, soulève des questions de droit essentielles, tant pour les justiciables que pour le respect de principes auxquels nous sommes tous attachés ici, mais dont on n'a pas fait, jusqu'à présent, une priorité.

Enfin, la commission des lois a effacé sans réelle discussion les améliorations apportées par les sénateurs et n'a pas entendu les observations et propositions étagées par les collègues des autres groupes.

Sur le seul plan civil, le Sénat a ainsi fait un important travail, que l'on peut qualifier de constructif, en vue d'améliorer le texte. Il a ainsi supprimé l'extension de la tentative de résolution amiable préalable et obligatoire, renforcé l'encadrement des services en ligne de résolution amiable, en l'étendant à l'aide à la saisine et en rendant obligatoire la certification des services, supprimé certaines déjudiciarisation et rétabli la phase de conciliation dans la procédure de divorce contentieux.

Tous ces efforts et ceux des collègues des groupes minoritaires ou d'opposition n'ont pas pesé lourd face aux impératifs d'une administration qui souhaite faire adopter rapidement un texte, non parce qu'il répond sur le fond

aux besoins des justiciables et aux demandes des professionnels d'améliorer le service public de la justice, mais parce qu'il obéit à une logique intrinsèque qui consiste à gérer des flux en réduisant au minimum la procédure, sans avoir les moyens nécessaires pour assurer une justice de qualité.

Toutes ces raisons me conduisent à demander, au nom du groupe Socialistes et apparentés, le renvoi du projet de loi en commission pour qu'il soit retravaillé. Le sens d'une telle demande est parfois perdu de vue par l'opposition, qui la dépose pour obtenir un temps de parole supplémentaire, et par la majorité qui, sans autre forme de discussion, la rejette parce qu'elle vient de l'opposition ou de députés minoritaires en nombre.

M. Philippe Gosselin. C'est lucide !

Mme Marietta Karamanli. Comme je l'ai dit en introduction, la justice a connu, ces vingt dernières années, une succession de réformes. Choisir de mener des réformes qui s'articulent entre elles peut être judicieux et courageux si l'on entend rassembler les Français sur un projet exigeant et juste. Les grandes lois sont celles qui ont été établies à l'issue d'un compromis avec le Parlement ou au sein de celui-ci, ce qui suppose que l'on ait des échanges afin que l'on puisse prendre une décision, qui sera, certes, par nature provisoire, mais qui permettra de résoudre une question et marquera une avancée par rapport aux besoins constatés.

Madame la garde des sceaux, mes chers collègues, renvoyer ce texte à la commission des lois pour qu'elle prenne le temps de l'améliorer, ce qui favoriserait ce compromis. Je souhaite que ce soit possible – bien que j'en doute.

Mme la présidente. La parole est à Mme la rapporteure.

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Je suis, bien sûr, défavorable à cette motion de renvoi en commission.

D'abord, vous évoquez à propos de la réforme de la justice un « chantier permanent ». Vous souhaitez donc renvoyer le texte en commission pour que nous puissions continuer des travaux qui sont pourtant engagés depuis bien longtemps déjà.

Mme Marietta Karamanli. Non, j'ai dit qu'il fallait prendre plus de temps !

Mme Laetitia Avia, rapporteure. Il faut du temps, dites-vous ? Voilà un an que ce texte est sur la table ! Les chantiers de la justice ont été lancés et nous en avons reçu la restitution. L'avant-projet de loi a été adopté par le Conseil des ministres en avril 2018. Nous avons eu tout le temps d'étudier ce texte, qui a ensuite été examiné par le Sénat. Nous avons pour notre part procédé à de longues auditions, auxquelles votre groupe a assisté, puis il y a eu trente-trois heures d'examen en commission, avec la présence constante de la ministre, qui nous a fourni des explications très claires, dont nous pouvons la remercier. Nous avons donc consacré le temps nécessaire à ces débats et je m'inscris en faux lorsque vous prétendez que nous avons effacé, d'un revers de la main, sans réelle discussion, les avancées et propositions du Sénat.

D'abord, certaines dispositions introduites par le Sénat ont été maintenues, notamment les dispositions de l'article 3 relatives aux services de communication en ligne et à l'interdiction d'un traitement exclusivement algorithmique, que vous avez évoquée ; nous en avons conservé d'autres afin d'aboutir à un équilibre entre la position du Sénat, souvent inopérante, et l'objectif pragmatique que nous visons à travers ce texte.

Votre groupe a déposé des amendements en commission et en séance, certes en moins grand nombre que ne l'a fait le groupe La République en marche, mais peut-être est-ce aussi parce que, voilà deux ans, vous avez défendu un texte dont les objectifs étaient ceux-là mêmes que nous souhaitons amplifier aujourd'hui, à savoir rendre la justice plus accessible, plus efficace et plus simple, en prévoyant une simplification du divorce, des mesures de déjudiciarisation et le développement du règlement amiable des litiges.

Pour toutes ces raisons, j'émetts un avis défavorable sur cette motion de renvoi du texte en commission, qui ne me semble absolument pas justifiée.

Mme la présidente. Nous en venons aux explications de vote.

La parole est à M. Jean Terlier, pour le groupe La République en marche.

M. Jean Terlier. Chère collègue Karamanli, nous aurons bien du mal à vous laisser dire qu'il n'y a pas eu de réelle discussion en commission. Comme l'a rappelé Mme la rapporteure, nous avons en effet passé trente-trois heures à examiner ce texte en commission – je tiens d'ailleurs à remercier votre collègue, Mme Cécile Untermaier, qui était présente à tous les débats. Votre groupe était donc parfaitement représenté à ce stade.

Vous dites que ce projet de loi prévoirait des moyens insuffisants pour la justice. Les montants ont déjà été cités, je n'y reviendrai pas : ce sont 1,6 milliard d'euros supplémentaires jusqu'à 2022 et 500 millions d'euros pour la numérisation de la justice.

Vous affirmez que le projet de loi ne réglerait pas le problème d'une justice trop complexe et trop lente. Pourtant, le texte s'efforce précisément, sur le plan civil, de résoudre ce problème. J'en prendrai comme exemple l'acte de saisine unique des juridictions : la fusion administrative des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance permettra précisément aux justiciables de ne pas se tromper dans la saisine de la juridiction compétente ; il n'y aura plus qu'un seul acte de saisine, ce qui rendra les choses sensiblement moins complexes. On pourrait citer aussi la dématérialisation des petits litiges du quotidien : un justiciable pourra désormais saisir le juge de manière dématérialisée, donc bien plus rapidement et plus facilement. Enfin, la réforme de la procédure de divorce permettra elle aussi de réduire sensiblement les délais, ce qui est bien évidemment dans l'intérêt du justiciable.

Pour toutes ces raisons, le groupe La République en marche votera contre cette motion de renvoi en commission. (*M. Stéphane Mazars applaudit.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Gosselin, pour le groupe Les Républicains.

M. Philippe Gosselin. Vous ne serez pas surpris que nous mettions nos pas dans ceux de nos collègues : la motion de rejet pouvait peut-être paraître trop importante ou excessive, mais les questions qu'elle soulevait n'en demeurent pas moins posées dans cette demande de renvoi en commission.

Certaines propositions formulées par le Sénat ont été travaillées sereinement et partagées par de nombreux groupes – et pas seulement par ceux que d'aucuns, dans la majorité, considèrent comme une opposition systématique. Le président Philippe Bas avait fait, avec d'autres, au début de l'année 2017, un excellent rapport sur ces questions et le texte de programmation pour la justice, dans la version adoptée par le Sénat, a été reconnu par tous comme étant exemplaire.

On aurait donc parfaitement pu faire converger ces divers éléments pour parvenir à des travaux beaucoup plus consensuels, ce qui, de l'aveu de tous, serait dans l'intérêt de la justice.

Certes, je ne conteste pas la bonne tenue des travaux en commission, que nous pouvons tous confirmer. Mme la garde des Sceaux et ses services ont été très présents, les rapporteurs ont joué leur rôle et nous avons tous pu nous exprimer; trente-trois heures, ce n'est tout de même pas rien – je tiens à le dire pour répondre à un palmipède qui paraît le mercredi. De fait, cela n'a pas duré que quatre heures, comme certains ont pu l'affirmer; l'honnêteté, qui est toujours mon souci premier, me pousse à répondre à ce que je considère comme une forme d'escroquerie. (*M. Stéphane Mazars applaudit.*)

Cela étant, certains points auraient mérité d'être approfondis et examinés avec plus de rigueur. De nombreuses questions se posent ainsi à propos de la cour criminelle départementale; on ne peut pas les évacuer d'un revers de la main. La place du peuple français, représenté par les jurés, n'est pas seulement symbolique, elle est importante. Des questions restent également en suspens en ce qui concerne les tribunaux judiciaires. Tout cela mériterait, je le répète, un examen plus approfondi en commission. À défaut, nous le ferons ici, en séance publique.

Mme la présidente. La parole est à M. Erwan Balanant, pour le groupe du Mouvement démocrate et apparentés.

M. Erwan Balanant. Comme l'on dit mes collègues, nous avons eu trente-trois heures de débats sereins en commission et chacun a reconnu – vous aussi, monsieur Gosselin, je m'en souviens – que ces débats étaient bons. Je me souviens aussi de l'adoption de certains de vos amendements communs avec ma collègue Laurence Vichnievsky.

M. Ugo Bernalicis. Ils concernaient le rapport annexé!

M. Erwan Balanant. Vous aussi, vous étiez là, monsieur Bernalicis. Vous avez pu débattre...

M. Ugo Bernalicis. Si l'on peut dire!

M. Erwan Balanant. ...et avez fait des propositions.

Pour le groupe Socialistes et apparentés, Cécile Untermaier était présente durant tous les débats.

Au-delà de ces trente-cinq heures – pardon, de ces trente-trois heures,...

M. Philippe Gosselin. Lapsus intéressant! On va faire des heures sup'?

M. Erwan Balanant. ...c'est un travail de longue haleine qui a été mené depuis longtemps par les services de la garde des sceaux. Les chantiers de la justice, qui nous ont été présentés voilà plus d'un an et dont on a salué la réussite, forment le socle et le squelette de ce texte. Après ces chantiers, la garde des sceaux et la chancellerie ont poursuivi les consultations qu'il était important de mener avec tous les acteurs.

Certes, des divergences existent encore, et c'est normal, mais nous devons aujourd'hui avancer, pour la justice et pour les citoyens. Il est temps de réformer cette justice qui en a bien besoin.

Or ce projet de loi apporte sur ce point des réponses concrètes. Il est temps de les étudier, et d'adopter ce texte pour faire en sorte que notre justice progresse, car ses lacunes

ne datent pas d'hier, ni d'il y a un an, mais d'il y a trente ans. (*Applaudissements sur quelques bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Noëlle Battistel, pour le groupe Socialistes et apparentés.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Madame la garde des sceaux, chers collègues, au travers de cette motion de renvoi, et au-delà des avancées que propose ce texte et que nous reconnaissons, notre groupe souhaite vous alerter et exprimer ses réserves et ses inquiétudes concernant un certain nombre de dispositions, notamment s'agissant du respect des libertés individuelles, de l'éloignement du justiciable du juge, de l'aide juridictionnelle et de la place de la victime dans le cas de violences. D'autre part, nous doutons du caractère réaliste des objectifs fixés en matière de lutte contre la surpopulation carcérale. Nous considérons que ce texte mériterait d'être encore discuté, modifié, amélioré en plusieurs points, et c'est pourquoi nous proposons le renvoi en commission. Toutefois, nous soulèverions ces questions en séance si notre demande de renvoi venait à être rejetée.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Zumkeller, pour le groupe UDI, Agir et indépendants.

M. Michel Zumkeller. Le groupe UDI, Agir et indépendants votera pour cette motion de renvoi en commission, et cela essentiellement pour une question de forme. Il s'agit d'un texte très important, que le Sénat a profondément modifié, non par opposition systématique, mais pour l'enrichir, et qui a ensuite été à nouveau modifié par notre commission des lois. Tout cela est normal. Ce qui est moins normal, c'est que nous n'avons eu qu'un jour et demi pour rédiger des amendements et proposer de nouvelles modifications avant l'examen en séance!

Mme Cécile Untermaier. C'est vrai! C'était difficile!

M. Michel Zumkeller. Pour un texte de cette ampleur, ce n'est pas décent. Nous aurions tout de même pu disposer d'un peu plus de temps!

De plus, ce n'est pas une première. Combien de fois avons-nous reçu les documents à la dernière minute – je l'ai déjà dénoncé, ainsi que d'autres, dans cet hémicycle. Prenons le projet de loi de financement de la sécurité sociale: une heure avant l'audition de la ministre, nous n'avions toujours pas le rapport! Ces conditions de travail sont indignes d'un parlement moderne.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Tout à fait!

M. Michel Zumkeller. C'est pour cette raison que nous voterons pour la motion de renvoi.

Je crains de prêcher dans le désert car je l'ai déjà dit plusieurs fois, mais cette assemblée mérite mieux que cela, madame la présidente. Il serait possible d'améliorer l'organisation des débats. C'est peut-être aussi ce qui nourrit l'exaspération actuelle et donne l'impression que les parlementaires ne font pas leur travail; nous en sommes collectivement responsables et nous le paierons tous ensemble si nous n'améliorons pas notre fonctionnement.

Voilà le cri que nous voulions lancer. Vous ne pouvez pas vous contenter de nous répondre: « On vous a entendus. Maintenant, circulez, il n'y a rien à voir! ». Il faut impérativement que, collectivement, nous améliorions nos conditions de travail.

M. Rémy Rebeyrotte. Vive la réforme constitutionnelle!

Mme la présidente. La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour le groupe La France insoumise.

M. Ugo Bernalicis. Cette réforme de la justice a été lancée il y a bien longtemps, avec les chantiers de la justice. Pourtant, à chacune de ses étapes, elle n'a recueilli, auprès des professionnels du droit, que du mécontentement : mécontentement sur la qualité de la concertation, mécontentement sur la qualité de l'échange, mécontentement sur le résultat de la concertation.

M. Erwan Balanant. Ce n'est pas vrai !

M. Ugo Bernalicis. C'est tellement vrai, monsieur Balanant, que tous les magistrats, les professionnels du droit, les avocats, les greffiers, etc., étaient présents à quelques mètres d'ici pour le signifier à la représentation nationale, le 15 novembre dernier.

On a consacré beaucoup de temps à travailler sur le texte en amont, mais, lorsque celui-ci a été soumis à la représentation nationale, tout s'est accéléré, rendant extrêmement difficile l'exercice de notre droit d'amendement.

Mme Cécile Untermaier. Extrêmement difficile !

M. Ugo Bernalicis. Nous avons déposé environ 150 amendements sur le projet de loi ordinaire et le projet de loi organique. Nous aurions souhaité, avec mon groupe parlementaire, en déposer un plus grand nombre, mais nous nous sommes heurtés à une contrainte matérielle et humaine : le texte a été mis à notre disposition le mardi à vingt heures ; or, comme les amendements devaient être déposés avant le jeudi à dix-sept heures, il nous était matériellement impossible de les préparer, d'échanger avec les autres groupes parlementaires et avec le Gouvernement et de les déposer !

M. Erwan Balanant. Ce n'est pas vrai !

Plusieurs députés du groupe LR. Si, c'est vrai !

M. Ugo Bernalicis. J'en veux pour preuve les discussions que j'ai eues avec mon collègue Gosselin pour faire en sorte qu'un amendement soit accepté par le Gouvernement. Or les délais sont tellement réduits que nous sommes contraints d'en débattre en séance, pour n'obtenir que des réponses du type : « La rédaction ne me convient pas », « Nous n'avons pas eu le temps d'y travailler », « Circulez, il n'y a rien à voir ! » ou « On verra plus tard ». On nous renvoie à la deuxième lecture, ce qui provoque un phénomène d'entonnoir.

Ainsi va la loi, ainsi va notre assemblée, à la va-comme-jete-pousse. Dans une grande démocratie comme la nôtre, ce n'est pas acceptable.

Mme Cécile Untermaier. Il a raison !

Mme la présidente. La parole est à M. Sébastien Jumel, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

M. Sébastien Jumel. Ce n'est pas la première fois que l'opposition dénonce les mauvaises conditions d'exercice des droits fondamentaux des parlementaires. Force est de constater que cette discussion illustre, une fois de plus, le peu de respect manifesté aux parlementaires, ceux-ci ne pouvant exercer ce droit fondamental qu'est celui d'amender ou d'enrichir un texte, à défaut de pouvoir s'y opposer.

Je souhaiterais soutenir cette motion de renvoi en commission en présentant les choses sous un autre angle. L'avis publié par le Défenseur des droits contient en effet un certain nombre de critiques, qui ont été reprises par plusieurs collègues. Ainsi, le Défenseur des droits estime que « l'offre de résolution amiable des différends en ligne doit être sécurisée » et que « l'extension de la représentation obligatoire

risque de porter atteinte aux droits d'accès au juge si elle n'est pas accompagnée par des mesures relatives à l'aide juridictionnelle ». Autre critique qui mériterait que l'on en discute en commission et que l'on enrichisse le texte : « l'expérimentation d'une déjudiciarisation de la révision de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants par l'application des barèmes [est] une automatisation sans garantie d'impartialité ».

Selon ce rapport, qui n'émane pas de l'opposition – ce n'est pas un regard subjectif qui est porté sur le texte –, « la suppression de la tentative de conciliation judiciaire obligatoire dans la procédure de divorce risque de porter atteinte à la préservation des intérêts des parties et notamment des enfants ». De même, « le recours à des mesures coercitives pour l'éducation des décisions du JAF, le juge aux affaires familiales, doit rester subsidiaire et proportionnée » – et je passe un grand nombre de propositions, préconisations, remarques qui pourraient justifier un renvoi en commission, pour que, comme l'a indiqué notre collègue, nous puissions, à défaut d'être d'accord sur tout, trouver un consensus sur l'essentiel. Ce n'est pas le choix que vous faites, et c'est malheureux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

(*La motion de renvoi en commission, mise aux voix, n'est pas adoptée.*)

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (projet de loi organique)

Mme la présidente. J'ai reçu de M. Christian Jacob et des membres du groupe Les Républicains une motion de renvoi en commission déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à M. Antoine Savignat.

M. Antoine Savignat. Une loi de programmation et de réforme, une loi organique, des mesures provisoires, des expérimentations, des chiffres, des promesses, des engagements, des dizaines de mesures réglementaires à venir, une procédure accélérée, un texte amendé par le Sénat et réécrit par la majorité en commission des lois, des tribunaux qui changent de nom, des compétences redistribuées, dispersées sur le territoire : c'est la simplification telle que vous nous la proposez aujourd'hui.

On ne pouvait pas programmer sans réformer – ce sont vos mots. Vous avez donc délibérément pris le parti de déterminer les moyens que vous n'accorderiez pas à la justice avant, dans un second temps, de rechercher comment ne plus assurer cette mission régaliennne consistant à rendre la justice. Il y a des centaines de postes de magistrats non pourvus, des milliers de postes de greffiers vacants : ne pensez-vous pas qu'il eût été préférable et plus raisonnable, dans un premier temps, de les pourvoir et de doter normalement la justice, afin de laisser au système la possibilité de fonctionner et de faire preuve de son efficacité ? En lieu et place, vous proposez de réformer à titre provisoire. Contrairement à ce que vous laissez entendre, vous ne proposez pas la justice du XXI^e siècle, mais celle pour 2019 à 2022. Nous pourrions penser que c'est heureux ; malheureusement, certaines modifications sont irréversibles, et leurs conséquences catastrophiques. Alors que les ambitions affichées laissaient espérer une loi de programmation ambitieuse, nous avons finalement une réforme aux conséquences désastreuses.

Programmer pour réformer ou réformer pour programmer ? Le titre trompeur du texte que vous nous soumettez cache en réalité une réforme entrant dans le

cadre d'une programmation qui n'en est pas une. Après un arbitrage budgétaire au sein duquel la justice n'a pas eu droit de cité, vous réformez pour tenter d'entrer dans le petit cadre qui vous a été laissé; une petite programmation rapide, pour faire taire l'administration pénitentiaire qui n'en peut plus et ne dispose pas des moyens nécessaires pour remplir sa mission; une réforme pompeusement qualifiée de « réforme de la justice », alors qu'il s'agit en réalité d'une réforme du jugement et de son accession au rang de moyen de résolution des litiges parmi d'autres – à éviter absolument ! (*M. Ugo Bernalicis applaudit.*)

Heureusement, nos institutions nous protègent : quand on veut supprimer un juge et sa juridiction, il faut une loi organique. C'est donc aussi un projet de loi organique. J'imagine, madame la garde des sceaux, que vous vous seriez volontiers passée d'un tel texte, qui met au jour le seul objectif visé par cette réforme, à savoir une redistribution des contentieux et l'inexorable disparition des tribunaux d'instance.

M. Ugo Bernalicis. Eh oui !

M. Antoine Savignat. Sous le titre trompeur de « Dispositions relatives au statut de la magistrature », vous avez en réalité écrit la nécrologie du tribunal d'instance, ce tribunal qui coûte si cher en moyens humains et matériels, ce tribunal à proximité de tous, tellement accessible et polyvalent qu'il fallait absolument le supprimer. Parce que les choses innommées n'existent pas, vous pourrez toujours promettre de ne jamais fermer un tribunal d'instance : ce texte adopté, ils seront tous un jour condamnés à disparaître. Ce projet de loi organique vise non pas, comme vous voudriez le faire croire, à renforcer l'organisation des juridictions, mais bien à démanteler les tribunaux d'instance.

Ce texte pour laquelle la Constitution impose un examen séparé vient à la suite d'un ensemble législatif non moins inquiétant. Une réforme faite de renoncements, de reculs, d'expérimentations ! Le caractère provisoire et expérimental de nombreuses mesures aurait dû nous conduire à laisser faire, à observer et à attendre les résultats, mais il ne peut en être ainsi, parce qu'il est des sujets qui ne supportent pas l'approximation et l'expérimentation. Les Français attendent de la stabilité, particulièrement en matière de justice.

Imaginez un instant qu'une réforme de la police propose de laisser certaines parties du territoire national sans police, à titre expérimental, comme ça, pour voir ! C'est exactement ce que vous proposez pour la justice et c'est ce que nous ne voulons pas, parce qu'il est des expériences aux conséquences irréversibles, lorsqu'elles sont menées par ceux qui ne veulent pas voir, qui ne veulent pas entendre, animés d'objectifs étrangers au but à atteindre.

L'objectif, vous l'avez indiqué : il s'agit d'une justice plus rapide – mais une justice plus rapide, ce n'est pas une justice rendue dans la précipitation, encore moins une justice expéditive, réglant les différends par plateformes informatiques, sans contrôle, sans pouvoir d'appréciation, sans équité et, plus grave, sans légitimité. La justice plus rapide, telle que la demande magistrats et professionnels du droit, et comme les Français la veulent, ce n'est pas une justice déshumanisée comme vous la proposez. C'est une justice avec les moyens de son fonctionnement, une justice avec des postes pourvus, une justice disposant des derniers outils techniques, modernes, performants, au service du savoir-faire, de la compétence et de l'expertise des magistrats. C'est une justice humaine, qui dispose des moyens de son fonctionnement, et non cette pseudo-justice, automatisée, déshumanisée, aseptisée, que vous nous proposez.

Une justice plus rapide, ce n'est pas non plus une justice sans victime. L'obsession du chiffre, le souci de la rentabilité ne doivent pas conduire à l'éviction de la victime du procès. C'est pourtant ce que vous envisagez en permettant son absence, si le tribunal n'a pas la certitude qu'elle a été touchée par la convocation. Depuis quand la notion de certitude existe-t-elle en matière de convocation judiciaire ? De quel droit priver la victime de son procès pénal, pourtant souvent indispensable à sa reconstruction ? La rapidité telle que vous la concevez n'est pas la justice, c'est le règne du chiffre, c'est la fin du juste au profit du résultat.

Vous voulez aussi une justice plus efficace. Cette efficacité, vous la voyez comme la révolution industrielle de la justice : vous n'inventez rien finalement en remplaçant l'Homme par la machine. Mais une justice plus efficace, ce n'est pas une justice mécanique, une justice sans contact, encore moins une justice qui s'éloigne de nos concitoyens. Une justice efficace, c'est une justice de proximité, une justice accessible, une justice humaine, bonne et équitable : bonne parce que rendue de la même manière, pour tous, sur l'ensemble du territoire ; équitable parce qu'humaine. C'est une justice de territoire, de connaissance de l'environnement économique et social.

L'efficacité que vous proposez n'est pas celle dont la justice a besoin. Toutes les méthodes semblent bonnes pour parvenir à tenir cette impossible programmation budgétaire, mais à ne penser qu'aux moyens, on en oublie les objectifs ! Vous supprimez le tribunal de tous, celui du petit contentieux, qui, pour la majorité des justiciables, est le contentieux de leur vie, l'affaire qui les préoccupe, celle qui envahit leurs pensées jour et nuit : l'expulsion, le conflit avec le voisin, le surendettement. C'est le contentieux de M. et Mme Tout-le-monde, celui des trois cents tribunaux d'instance dont vous venez de signer l'arrêt de mort. Vous leur supprimez leur identité en leur retirant leur nom. Vous ne donnerez pas aux chefs de juridiction les moyens de les maintenir en vie et ils n'auront pas d'autre solution que de fermer petit à petit ces succursales moins rentables.

Une justice efficace, ce n'est pas une justice rentable. On ne gagne pas d'argent en rendant la justice, on gagne la paix ! Or pour gagner la paix, il faut une justice équitable, une justice comprise, une justice garantissant les droits de la défense.

Toujours dans un souci d'efficacité, vous refusez de reconnaître aux juges le rôle fondamental qui est le leur. L'efficacité, c'est atteindre le but poursuivi par tous, c'est juger en expliquant, c'est juger en permettant de s'expliquer, parce qu'une décision comprise est une décision admise – mais ça aussi, au nom de la sacro-sainte efficacité budgétaire, vous semblez ne pas vouloir l'entendre.

Vous voulez aussi une justice moderne. Succomber aux sirènes de la mode, faire du jeunisme avec le pouvoir régalién, qui se doit par définition d'être intemporel et stable pour assurer la paix sociale en France, cela relève de l'inconscience absolue. La modernité dont veulent les professionnels, c'est, encore une fois, les moyens de leur action. La modernité dont veulent les Français, c'est une justice qui fonctionne, qui soit en mesure de traiter leurs demandes : des ordinateurs qui fonctionnent, des connexions à l'internet opérationnelles, du matériel en état de marche qui permette de répondre aux demandes.

La modernité ne réside pas dans la transmission de la résolution des contentieux à des plateformes privées et commerciales. (*M. Ugo Bernalicis applaudit.*) Si les modes alternatifs de règlement sont des méthodes à prendre en considération dans notre société moderne, elles ne peuvent

exister, avant toute saisine d'une juridiction, que comme un mode de règlement librement choisi par le citoyen qui souhaite voir son litige résolu, et non comme le transfert imposé de la compétence du juge à un système privé, payant et non uniformisé de gestion du différend.

M. Ugo Bernalicis et Mme Cécile Untermaier. Très bien !

M. Antoine Savignat. Le juge saisi d'un contentieux doit trancher ce contentieux. Lui permettre, à tout moment, de renvoyer le contentieux en question à un mode de règlement alternatif, c'est dévoyer la mission même du juge. Vous voulez transformer le justiciable en contractant ! Eh bien, cela n'est pas admissible. Celui qui s'en remet au juge n'a ni la vocation ni le souhait de voir un tiers lui proposer une transaction qu'il n'a pas demandée.

Mme Cécile Untermaier. Évidemment !

M. Antoine Savignat. En voulant moderniser, vous opérez une confusion entre jugement et décision, entre justice et jugement. La décision transactionnelle que vous proposez est une décision négociée, elle n'est pas un jugement. Elle sera source de rancœur car, issue d'un compromis, elle n'aura pas la légitimité reconnue au jugement, qui, bien que relatif, est l'expression de l'autorité républicaine, de la justice, garant de la paix publique.

Vous parlez de justice moderne pour désigner des jugements qui en réalité n'en sont pas. À la relativité du jugement, légitimé par le caractère absolu de la justice, vous voulez substituer des transactions faussement modernes, illégitimes par essence. Proposer de ne plus rendre la justice, ce n'est pas faire œuvre de modernité, vous le savez autant que nous et nous ne pouvons l'accepter.

À tout cela, vous ajoutez des expérimentations incompatibles avec la notion d'uniformité de la justice sur l'ensemble du territoire national. Elles sont la preuve de votre incapacité à mesurer les conséquences économiques des mesures que vous proposez, donc du caractère totalement approximatif du projet de loi de programmation.

La procédure accélérée ne se justifie en rien s'agissant d'une réforme de la justice, à moins de considérer, encore une fois, qu'il est indispensable d'appliquer rapidement des mesures qui auront toutes pour conséquences d'éloigner le justiciable du juge et de décourager tout nouveau contentieux, dans le seul but de permettre les économies voulues et d'atteindre des objectifs budgétaires intenable. Ces considérations matérielles ne peuvent pourtant justifier la suppression des tribunaux d'instance, résultat inéluctable du projet de loi organique. Les conséquences territoriales et sociales en seront bien trop importantes pour que nous acceptions dans l'urgence qu'il en soit ainsi.

Vous avez rappelé que ces textes ont donné lieu à trente-trois heures de discussion en commission et à plusieurs milliers d'amendements, examinés dans des conditions particulières. Durant ces trente-trois heures, nous avons reçu les amendements au fur et à mesure de nos débats ; alors que nous avons débuté l'examen en séance plénière il y a trois heures et demie, nous ne disposons toujours pas de la totalité des amendements qui seront soumis à notre discussion.

Mme Cécile Untermaier. En effet !

M. Antoine Savignat. Nous parlons pourtant de justice, dont l'un des principes fondamentaux est le respect du contradictoire, qui suppose d'accorder à chacun le temps de préparer ces arguments, ce que n'ont pas permis les conditions dans lesquelles nous avons travaillé.

Au travers de ce projet de loi organique, vous engagez une réforme qui sera bien évidemment irréversible. Vous devez donc la renvoyer devant la commission pour nous permettre d'en débattre bien plus longuement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

M. Rémy Rebeyrotte. Vive la réforme constitutionnelle !

M. Sébastien Jumel. Ça veut dire quoi, ça ?

M. Rémy Rebeyrotte. Elle est demandée sur tous les bancs : tout le monde veut changer les choses !

Mme Marietta Karamanli. Ce que nous demandons, c'est le respect !

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

M. Didier Paris, rapporteur. Pour être franc, monsieur Savignat, je me suis demandé en vous écoutant si nous étions au même endroit et si nous parlions du même texte, tant la lecture que nous, bloc majoritaire, faisons de ce texte – de même que la plupart des parlementaires de bonne foi – diffère de la vôtre.

Vous parlez d'une « petite » programmation de la justice, alors que la ministre a, avec nous, doté ce texte d'une puissance budgétaire encore jamais vue, et cela en début de mandat, et non en fin – suivez mon regard.

Vous parlez aussi de postes que vous auriez aimé voir créer avant de les budgéter : j'ai quelque difficulté à comprendre comment ce serait techniquement possible.

Mme Cécile Untermaier. Il y a pourtant de nombreux postes vacants !

M. Didier Paris, rapporteur. Pour moi, il faut budgéter un poste avant de le créer. Soyons sérieux ! Ne faites pas ce genre de reproche au Gouvernement.

Vous parlez de « l'inexorable disparition des tribunaux d'instance » : où avez-vous trouvé cela ? Les explications mille fois répétées du Gouvernement et du Parlement sont très claires : le texte ne prévoit aucune suppression de juridiction. Rien dans son contenu ne vous permet d'arriver à cette conclusion.

M. Antoine Savignat. Ce n'est pas ce que disent les chefs de juridiction !

M. Didier Paris, rapporteur. Vous nous reprochez un recul alors que tout indique que nous avançons !

M. Sébastien Jumel. Pour être en marche, vous l'êtes ! Il s'agit de savoir vers où !

Mme Cécile Untermaier. C'est une marche à reculons ! (*Sourires.*)

M. Didier Paris, rapporteur. Vous voulez une justice stable : nous sommes d'accord. Néanmoins, le monde bouge et la justice, nous l'avons largement démontré, doit s'adapter aux comportements des citoyens, aux attentes d'une société française en pleine évolution. Ce serait une erreur historique que de ne pas le faire.

Vous dites enfin que les expérimentations proposées seront irréversibles. Là encore, j'ai quelque difficulté, ne serait-ce que sémantique, à vous suivre. Par nature, une expérience est faite pour être évaluée. C'est d'ailleurs le rôle fondamental du Parlement, et je jouerai ce rôle en tant que rapporteur de l'application du texte. Toute expérimentation qui se sera révélée positive sera évidemment poursuivie et étendue ; dans le cas contraire, elle sera interrompue. Vous aurez à prendre votre part dans cette évaluation.

De grâce donc, arrêtez avec ce type d'approche et de reproches. Ils ne sont pas adaptés au texte; ils ne sont pas adaptés à la volonté politique, collective, qui est la nôtre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

M. Jean-Michel Fauvergue. Excellent!

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

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. Si je me permets de prendre la parole, c'est pour vous faire part de mon étonnement, monsieur Savignat. Vous avez assisté à presque toutes les séances de la commission; si le ton qui était alors le vôtre n'était pas consensuel, car tel n'était pas votre propos, votre désaccord, quand il s'exprimait, portait sur des objets réels: dans cette mesure, il pouvait s'entendre. Or vous venez d'asséner des contrevérités manifestes! Pour ma part, je pense que, comme l'a dit l'un de vos collègues, tout ce qui est excessif est insignifiant.

Vous dites qu'il s'agit d'un texte d'abord budgétaire et que ce n'est qu'après coup qu'on a fait entrer la réforme dans un cadre budgétaire étriqué. C'est méconnaître totalement la volonté du Gouvernement, voire être quelque peu irrespectueux envers ce que nous avons accompli avec les parlementaires, et avec vous-même. Je trouve cela extrêmement curieux.

Je ne vais pas relever toutes les contrevérités que vous avez énoncées, mais prenons « c'est la fin du juste au profit du résultat »: c'est absurde! Ce qui m'intéresse, ce qui intéresse le Gouvernement, c'est que la justice soit rendue au mieux pour les Français; ce n'est pas qu'on économise deux postes et trois sous! Ce n'est pas ça notre objectif.

Nous ne les économisons d'ailleurs pas, puisque notre budget augmente de 25 %. (« *Eh oui!* » sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.) J'aurais aimé voir la même chose quand vous étiez aux affaires, messieurs les députés du groupe Les Républicains! (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

Mme la présidente. Dans les explications de vote, la parole est à M. Stéphane Mazars, pour le groupe La République en marche.

M. Stéphane Mazars. Désolé, cher collègue Savignat, de devoir adopter le même ton que M. le rapporteur et Mme la garde des sceaux, dont je partage l'étonnement. Alors que vous aviez enrichi les travaux de la commission de vos nombreuses réflexions techniques, nées de votre connaissance de la pratique judiciaire, voilà que vous entrez dans un débat de nature littéraire ou philosophique sur le jugement, qui est le relatif, et la justice, qui est l'absolu, selon les mots de Victor Hugo. Or nous sommes là pour voter un texte de loi, loi qui va apporter à nos concitoyens des solutions pour régler leurs conflits, loi qui va permettre à des victimes d'accéder à la justice. Nous sommes là pour parler d'un projet de loi de programmation qui va donner des moyens supplémentaires à la justice – enfin! –, ce qui permettra à la France d'être mieux classée de ce point de vue au plan international.

Pourtant, à en croire votre présentation pessimiste, ce texte signerait la fin de nos juridictions, engagerait la privatisation de notre système judiciaire et exprimerait un mépris total pour les institutions de notre république, empêchant l'accès de nos concitoyens au juge. Ce ton nous surprend, d'autant plus qu'il ne correspond pas du tout aux propos et à l'attitude qui étaient les vôtres en commission.

Tout au long de ces débats, nous nous attacherons donc, monsieur Savignat, à vous rassurer...

Mme Emmanuelle Anthoine. Ce serait bien!

M. Stéphane Mazars. ...en vous prouvant nos bonnes intentions en matière d'accès des victimes à une meilleure justice et de maintien du maillage territorial – je l'ai dit tout à l'heure à M. Jumel. Nous vous prouverons que pour nous aussi la justice est un absolu et que ce texte ne trahit pas du tout cette vision, même si cela ne correspond pas à la lecture que vous en faites en cet instant. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

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

M. Jean-Louis Masson. Ce n'est pas parce qu'on est poli et courtois en commission, cher collègue Mazars, qu'on approuve tout ce que vous dites. (*M. Ugo Bernalicis applaudit.*) Quant à vous, cher rapporteur, vous pour qui j'ai beaucoup d'affection, vous le savez, vous n'allez quand même pas nous dicter ce que nous devons dire!

Je ne vois pas en quoi les propos de notre collègue Antoine Savignat étaient irrespectueux, madame la garde des sceaux, d'autant que je souscris entièrement aux arguments qu'il a brillamment exposés. Pour l'accuser ainsi d'irrespect, vous n'avez pas dû lire *Le Monde* d'aujourd'hui, qui titre: « *Nicolas Belloubet fait profil bas pour une grande réforme de la justice [...] Le texte censé soulager les tribunaux est loin de la "révolution judiciaire" attendue.* »

M. Jean-Michel Fauvergue. Si c'est *Le Monde* qui le dit!

M. Jean-Louis Masson. Vous voyez, madame la garde des sceaux, qu'on n'est pas très loin de ce que nous dit notre collègue Savignat. Il n'y a donc pas lieu de vous fâcher!

Dans le cadre de cette procédure très rapide, trop rapide, comme l'a relevé notre collègue du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, vous actez la suppression des tribunaux d'instance; non pas des sites eux-mêmes – en tout cas, pas pour le moment –, mais des tribunaux en tant que tels, puisqu'ils seront intégrés dans une entité plus vaste. De ce fait, le justiciable se trouvera immanquablement éloigné du juge. Cela enverra un signal négatif à nos concitoyens.

M. Jean-Michel Fauvergue. Mais non!

M. Jean-Louis Masson. J'ajoute que nous avons vécu la même chose dans la France des territoires avec les gendarmeries, qui ont d'abord été associées entre elles, puis fusionnées, et l'on a fini par en supprimer un certain nombre. On connaît la musique!

M. Erwan Balanant. Ce sont vos amis qui ont fait cela!

M. Rémy Rebeyrotte. Sous Nicolas Sarkozy!

M. Jean-Louis Masson. Mon cher collègue Rebeyrotte, ce n'est pas la peine de vous énerver!

M. Rémy Rebeyrotte. Je ne m'énerve pas, j'explique!

M. Jean-Louis Masson. Le risque est grand qu'il en soit de même pour les tribunaux. Voilà pourquoi nous voterons cette excellente motion de renvoi en commission. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LR.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Erwan Balanant, pour le groupe du Mouvement démocrate et apparentés.

M. Erwan Balanant. Ces quatre motions successives n'ont cessé de me surprendre durant ces trois heures de débat. Elles auraient pu témoigner d'une certaine hauteur de vue sur le

thème qui nous intéresse, un vrai beau thème, important. Elles ne sont en fait justifiées que par l'exposition de vos griefs...

M. Jean-Louis Masson. C'est un peu l'objectif...

M. Erwan Balanant. ...et, me semble-t-il, la volonté, aussi, de gagner un peu de temps. (*Mme Caroline Abadie applaudit.*)

M. Philippe Gosselin. Nous ne faisons pas allégeance!

M. Erwan Balanant. Voilà trois heures que nous discutons et je note une certaine différence de ton entre le débat constructif qui a eu lieu en commission – les collègues l'ont dit – et celui qui se déroule actuellement dans l'hémicycle: désormais, vous dites pis que pendre du texte, tout serait à jeter. Permettez-moi de vous renvoyer au rapport de la commission, où il est écrit que vous avez félicité la ministre pour certaines décisions. Mme Untermaier a ainsi évoqué de bonnes propositions, tout comme M. Gosselin, et ce pendant toute la durée des débats.

M. Philippe Gosselin. Tout à fait, mais cela n'épuise pas la question, cher collègue!

M. Erwan Balanant. Nous nous grandirions à ne pas adopter des postures dès lors que l'on s'exprime dans l'hémicycle, symbole de la représentation nationale, cœur battant de la démocratie, qui plus est sur une question si importante, qui requiert tant d'attention! Avançons, continuons le débat; sans doute le texte est-il perfectible sur certains points – vous avez des déposé des amendements, tout comme nous –, mais il est temps d'y aller!

Enfin, j'ai entendu parler d'une trajectoire budgétaire approximative. Or, pour la première fois, nous en avons une. C'est rare! Pour la première fois, nous disposons d'un cadre fonctionnel, d'un budget précis qui permettra de planifier, d'anticiper un certain nombre de choses. Il est temps d'avancer, il est temps de réformer cette justice, qui en a bien besoin! (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et LaREM.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour le groupe Socialistes et apparentés.

Mme Cécile Untermaier. Je ne suis pas une adepte des motions de rejet préalable et de renvoi en commission; cela dit, je considère que notre collègue Savignat a dit tout, sauf des propos insignifiants. Telle est sa vision de la justice; il était bel et bon qu'il l'expose en ces termes et que le débat soit ainsi posé.

M. Philippe Gosselin. C'est le principe même de la discussion parlementaire!

Mme Cécile Untermaier. Il faut savoir délibérer et entendre des positions que vous ou nous ne partageons pas nécessairement. En l'occurrence, la sévérité des propos qui ont été tenus à l'endroit de notre collègue n'est pas rassurante quant à la qualité à venir de nos débats.

S'agissant de la procédure, si celle-ci ne saurait, à mon sens, justifier un renvoi en commission, nous devrions prendre la mesure de ce qui ne fonctionne pas sans attendre la révision constitutionnelle. Nous aurions déjà pu changer les choses, avec vous, mais cela n'a pas été le cas.

Certains amendements ne sont pas encore validés par le service de la séance, alors même que nous siégeons.

M. Ugo Bernalicis. C'est vrai!

Mme Cécile Untermaier. Il est certain que l'opposition a connu bien des difficultés pour rédiger convenablement des amendements en deux ou trois jours. Je vous le dis de la manière la plus diplomatique qui soit, sans agressivité; c'est un constat que nous avions déjà fait lors du précédent quinquennat, qui se vérifie à nouveau et peut-être plus profondément encore.

Par ailleurs, madame la garde des sceaux, M. Savignat a raison d'évoquer les postes à pourvoir: 500 postes étaient vacants, 300 ont été pourvus grâce à vous, c'est vrai, mais *quid* des 200 qui restent? Il est, me semble-t-il, légitime de s'interroger sur ces vacances alors que les magistrats nous disent régulièrement qu'il serait nécessaire que ces postes soient pourvus.

Mme Emmanuelle Anthoine. Bien sûr!

Mme Cécile Untermaier. Enfin, on sait très bien que la dématérialisation numérique ne fonctionne pas: les *bugs* succèdent aux *bugs*! Il est donc normal que nous nous interrogeons et que nous soyons inquiets quand on nous affirme que, demain, on ne connaîtra plus de difficultés alors que, depuis des années, les magistrats en rencontrent quotidiennement.

Voilà ce que je tenais à dire à la suite de l'intervention de M. Savignat, que je remercie pour la franchise de ses propos. Après tout, nous sommes là pour tout entendre! (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Zumkeller, pour le groupe UDI, Agir et indépendants.

M. Michel Zumkeller. Comme nous avons voté la motion précédente, nous voterons celle-ci. Je pense moi aussi que notre collègue soulève de vraies questions et qu'il a le droit de le faire. Après tout, tant que nous avons le droit de défendre des motions au sein de cette assemblée, nous avons le droit de défendre notre point de vue, et c'est rassurant!

J'ai déjà fait état de l'organisation de nos travaux. Notre collègue Cécile Untermaier l'a très bien dit: nous allons commencer la discussion des textes et des amendements ne sont pas encore validés. C'est tout de même très particulier!

Cette motion ne sera sans doute pas adoptée. Lançons-nous dans le débat, mais qu'il soit digne de ce nom: menons-le, majorité et opposition, avec toute l'énergie nécessaire! On nous parle de réforme constitutionnelle, mais je suis de plus en plus perplexe sur sa réalité. Quoiqu'il en soit, à ce que j'ai pu constater, elle ne contient pas grand-chose qui soit susceptible d'améliorer les travaux de notre assemblée. Mais espérons, et nous verrons l'année prochaine où nous en serons!

Mme la présidente. La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour le groupe La France insoumise.

M. Ugo Bernalicis. Premier point: notre collègue pas plus que moi-même ou d'autres dans cet hémicycle n'avons besoin d'être rassurés. Nous ne sommes pas des enfants qui devraient être cajolés ou qui souffriraient de mauvaises explications. Un certain nombre de désaccords existent entre nous et il faut les respecter – quitte à ce que nous trouvions des points de compromis; mais arrêtez de nous faire croire que nous ne saurions pas lire ou comprendre le fondement de votre réforme!

Deuxième point: à propos du budget, que ne faut-il pas entendre! Oui, l'effort est extraordinaire, mais – je peux sans doute le dire plus librement que mes collègues des groupes Les Républicains ou Socialistes – compte tenu de ce que

furent les précédents, vous ne faites que rattraper un retard cruel du ministère de la justice et, quoi qu'il en soit, cet effort ne suffit pas.

Mme Caroline Abadie. Ce n'est jamais assez pour vous !

M. Ugo Bernalicis. Certes, vous évoquez les contraintes budgétaires, mais on pourrait aussi parler des 40 milliards d'euros qui sont mis sur la table cette année pour doubler le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, alors qu'un petit milliard en moins de ce côté et un petit milliard en plus pour le ministère de la justice auraient été sans conséquence pour celui-là et profitable pour celui-ci. Voilà, madame la garde des sceaux, les arbitrages budgétaires que j'aurais essayé d'arracher au ministre Darmanin !

In fine, faites l'addition : combien de milliards supplémentaires votre texte de loi affectera-t-il à la justice entre 2019 et 2022 par rapport à aujourd'hui ? Il y aura 3 milliards d'euros. Or, *grosso modo*, la moitié sera consacrée à la construction des 7 000 places de prison – sans compter leur coût de fonctionnement –, 500 millions pour le site internet prévu dans le cadre de la dématérialisation et de la numérisation. Il ne restera donc qu'un maigre milliard, d'ailleurs rogné par l'inflation. En définitive, oui, la réorganisation des juridictions que vous préconisez contraindra tout le monde à essayer, une fois de plus, de faire des économies.

Pourtant, les moyens qui sont mis sur la table devraient entraîner une vaste discussion pour savoir comment favoriser l'accès du justiciable à la justice, comment faire grandir l'idée de la justice dans notre pays ! Or, ce n'est pas ce que vous faites, vous faites même le contraire, et c'est bien regrettable.

Mme la présidente. La parole est à M. Sébastien Jumel, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

M. Sébastien Jumel. Nous sommes lundi soir et je vous propose de rester tranquilles (*Sourires*), sinon, les choses risquent d'être difficiles ! Je comprends que la colère de l'opinion publique inquiète et fragilise la majorité.

Mme Caroline Abadie. Pas du tout !

M. Sébastien Jumel. À tel point que vous rêvez d'une démocratie moderne où l'opposition serait mise au pas, au garde-à-vous,...

M. Philippe Gosselin. Cela y ressemble un peu !

M. Sébastien Jumel. ...où les critiques n'auraient plus vocation à s'exprimer, même poliment, respectueusement !

M. Pacôme Rupin. Pour critiquer, on vous fait confiance !

M. Rémy Rebeyrotte. Il faut dire qu'on a l'habitude de la critique, place du colonel Fabien !

M. Sébastien Jumel. En marche... au pas, c'est votre devise ! Les votes et les mandats impératifs, c'est votre marque de fabrique ! Des Playmobil qui votent comme un seul homme, c'est tout à fait vous, c'est votre manière de vivre, en permanence !

M. Erwan Balanant. De la part d'un communiste, c'est assez cocasse !

M. Sébastien Jumel. Admettez que l'opposition, respectueusement,...

Mme Caroline Abadie. C'est respectueux, ça ?

M. Sébastien Jumel. ...tranquillement, exprime des divergences, des critiques et puisse même considérer que le budget n'est pas à la hauteur de ce dont la justice a besoin. Cela s'appelle la démocratie !

J'entends un collègue vociférer : « Vivement la réforme constitutionnelle ! ». Qu'est-ce que cela veut dire ? Que vous attendez impatiemment votre mauvaise réforme pour faire en sorte que le Parlement soit muselé ?

M. Erwan Balanant. Hors sujet !

M. Sébastien Jumel. Pour faire en sorte que l'opposition soit affaiblie, que les procédures accélérées soient l'alpha et l'oméga de la discussion des lois ? C'est cela, votre projet ?

Moi, je fais un pronostic : la colère qui enfle, et pas seulement celle des gilets jaunes, vous englutira comme une vague contre laquelle vous ne pourrez rien.

M. Erwan Balanant. Quel cinéma...

M. Sébastien Jumel. Vous méprisez les corps constitués, les corps intermédiaires et le Parlement, qui est l'expression de la démocratie. C'est inacceptable, même si je vous le dis avec le sourire et respectueusement. Tant que nous serons là, nous exercerons nos droits d'opposants, ne vous en déplaise, y compris toute cette semaine !

(La motion de renvoi en commission, mise aux voix, n'est pas adoptée.)

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

3

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

Mme la présidente. Prochaine séance, ce soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ;

Suite de la discussion du projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures cinquante-cinq.)

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

SERGE EZDRA