



www.justice.gouv.fr

[@justice_gouv](https://twitter.com/justice_gouv)

**Discours de Monsieur Jean-Jacques URVOAS
garde des Sceaux, ministre de la Justice,**

***Projet de Loi de Finances 2017
Examen en commission élargie des crédits de la mission Justice***

**Assemblée nationale, le 27 octobre 2016
[#BudgetJustice](#) [#PLF2017](#)**

Seul le prononcé fait foi

Messieurs les présidents,
Mesdames, Messieurs les rapporteurs,
Mesdames et Messieurs les députés,

Je suis heureux de me trouver devant vous ce matin, pour vous présenter le projet de loi de finances (PLF) 2017 de la Justice.

C'est un budget qui s'inscrit dans la même priorité donnée à la Justice, depuis 2012.

Je tiens à saluer cette assemblée et la majorité, qui ont fait ce choix et qui ont voté ces crédits, année après année.

Depuis 2012, le ministère de la Justice est un ministère qui agit, qui recrute : 6943 emplois ! Un ministère qui construit, qui restaure, qui renforce, qui modernise, et ce, avant même que ne s'alourdisse le contexte de la menace terroriste.

Depuis 2012, le budget de la Justice aura augmenté de 14.7%.

- Le budget est passé de 6 013 Milliards d'euros à 6 892 M€ hors charges de pension (CAS).
- Entre 2007 et 2012, la hausse fut de 12,7 %, le budget passant de 5 335 Milliards d'euros à 6 013 M€ hors CAS.

La version 2017 représente la plus forte hausse budgétaire du quinquennat.

- En chiffres absolus, par rapport au PLF 2016, c'est une augmentation de 520 millions d'euros.

Cela sert d'abord une certaine conception de la Justice : Accessible aux plus vulnérables et mettant fin aux discriminations.

C'est ce qu'avait rappelé Elisabeth Pochon, dans son avis du PLF 2016. Je reprends ses mots : il faut « *une politique de solidarité qui permette l'accès des plus démunis au service public de la justice* ».

Une Justice, dont l'accès est égal partout sur notre territoire.

Un principe essentiel du service public de la Justice, qu'avait rappelé Anne-Yvonne Le Dain, dans son avis du PLF 2016.

Une Justice indépendante.

Une Justice du quotidien améliorée.

Une Justice adaptée aux nouveaux enjeux, entre autres la lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente ou la révolution numérique.

Une Justice revalorisant les professionnels et respectant leur travail,

Une Justice garantissant l'Etat de droit.

Une Justice, à la hauteur de notre démocratie.

J'avais d'ailleurs mis un accent particulier sur la question du budget, dès mon arrivée place Vendôme.

Sachant que j'avais peu de temps devant moi, j'en ai fait ma priorité première, puisqu'il constitue la condition de possibilité de toutes les autres.

I. Bilan depuis 2012 : des moyens sans précédent pour renforcer la Justice fragilisée

Les difficultés des juridictions sont connues :

- Quasiment plus d'entretien des immeubles,
- Rupture du stock des matériels nécessaires au travail juridictionnel,
- Vacances de postes de magistrats, greffiers, fonctionnaires, etc.
- Cumul des impayés, qui produit un mécontentement légitime des experts et des collaborateurs du service public de la justice,

Il a donc fallu patiemment tenter redresser la barre.

C'était une nécessité à la fois pour ceux qui œuvrent à la Justice comme pour les justiciables qui sont en droit d'être accueillis dans des conditions dignes.

Nous partageons tous cette conviction : la Justice est un marqueur de civilisation.

1) Les postes créés

Grâce aux postes que nous avons créés, nos écoles de formations, - l'Ecole nationale de la magistrature (ENM), l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) et l'Ecole nationale des greffes (ENG) -, seront au maximum de leur capacité, en 2017.

Dans les services judiciaires : 1 714 postes auront été créés.

En 2016, il y aura eu **366 auditeurs** à l'ENM : soit la promotion la plus importante dans l'histoire de la Ve République !

En 2012, l'Ecole ne comptait qu'à peine **140 auditeurs** (promotion qui relevait de l'ancienne majorité).

C'était un choix politique volontariste.

Il aura fallu attendre la fin de l'année 2015 pour que le nombre de magistrats, - entre ceux qui intègrent la magistrature, et ceux qui partent à la retraite -, atteigne un solde positif de 94 magistrats de plus pour 2016.

Il est facile de dégrader une situation, elle est toujours plus longue à redresser.

Jean-Yves Le Bouillonnet avait d'ailleurs consacré son rapport à ce sujet dans le cadre du PLF 2015.

Il avait notamment écrit que « *la priorité accordée à ce budget se justifie pleinement au regard de l'ampleur du retard à combler et la situation souvent difficile dans laquelle sont plongées les juridictions* ».

Avec le PLF 2017, 600 emplois sont créés dans les juridictions :

- 238 emplois de magistrats.

Il y a aujourd'hui une vacance de 450 postes.

Sur le quinquennat nous aurons créé 828 postes (contre 330, lors de la précédente législature) permettant le recrutement de 2086 postes de magistrats (contre 834).

- 362 emplois de greffiers et d'administratifs.

Entre 2007 et 2012, 3 880 fonctionnaires ont été recrutés dans les services judiciaires.

Entre 2012 et 2017, 6 800 fonctionnaires auront été recrutés, soit 2 920 postes supplémentaires.

Ces derniers bénéficieront de la revalorisation de leur profession.

Nous avons d'ailleurs aussi valorisé les missions du greffier.

En effet, la réforme de leur statut, intervenue le 1er novembre 2015, reconnaît leur spécificité, et ils sont au cœur du projet de loi de modernisation de la justice du 21^{ème} siècle (J21).

Nous avons œuvré pour rendre leur carrière plus attractive et accompagner l'évolution de leurs missions et de leur positionnement.

Par exemple, leur expertise est étendue dans les domaines:

- de l'assistance renforcée du magistrat,
- de l'encadrement technique et de proximité,
- ainsi que de l'accueil des justiciables avec le déploiement des services d'accueil unique du justiciable.

Ils participeront désormais à l'encadrement des juridictions, notamment par le positionnement de postes en statut d'emploi.

Tout cela participe de l'attractivité des métiers !

2) L'augmentation du fonctionnement courant

Depuis 2012, les crédits consacrés au fonctionnement courant des juridictions a augmenté de 32%.

Nous sommes passés de 268 millions d'euros dans la loi de finances initiale (LFI) 2012 à 355 millions d'euros.

Le PLF 2017 permettra aux juridictions de bénéficier d'un vrai ressaut budgétaire.

3) Un ministère constructeur

Par ailleurs, ne l'oublions pas, le ministère de la Justice est le 1er constructeur de l'Etat.

La superficie de nos implantations immobilières représente 6 millions de m².

Depuis 2012, plus de 710 millions d'euros ont été votés pour la programmation immobilière judiciaire autorisant la confirmation et la poursuite de nombreux projets immobiliers judiciaires.

De Périgueux à Fort-de-France ; de Caen à Béziers, des Palais de Justice ont été bâtis.

Ce PLF augmente encore le budget de l'immobilier de 31%.

Cela permettra de financer :

D'autres grandes opérations en cours : à Strasbourg, Cayenne, Pointe-à-Pitre ou encore Lisieu.

Des opérations qui seront lancées en 2017 : à Lille, à Basse-Terre ou encore à Mont-de-Marsan.

En dehors de ces opérations, les années 2012 à 2017 ont vu ou verront chaque année la **livraison de plus d'une centaine d'opérations judiciaires** (opérations de remise aux normes, mise en sécurité et accessibilité, etc...).

II. Être bon gestionnaire

Tout en augmentant, année après année, le budget de la Justice, nous avons dans le même temps amélioré notre gestion des moyens budgétaires.

Car le fait de demander des moyens nouveaux, et de les obtenir, ne m'exonère pas de rechercher des pistes d'amélioration de la dépenses publique !

Ce qui explique la mission conjointe lancée avec le ministère du Budget, sur l'optimisation de nos dépenses.

1) Concernant les frais de justice, deux observations :

- Je m'étais engagé à réduire les délais de paiement en gestion 2016.

Nous sommes sur la bonne voie.

Il faudra cependant attendre le collectif budgétaire de fin d'année, pour faire un point sur l'importance de cette réduction, mais le passage de 4 à 1 mois de délai de paiement est à notre portée, grâce au récent décret d'avance.

- Pour 2017, les crédits prévus sont toutefois en baisse.

Je veux insister sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une réduction des moyens, mais de la prise en compte de mesures d'économies attendues.

La principale est le déploiement progressif de la plateforme nationale d'interception judiciaire (PNIJ).

2) Repenser les missions

Avec le projet de loi de modernisation de la justice du 21^{ème} siècle (J21), nous avons mené une réflexion sur les missions des professionnels, en particulier celles des juges, qui croulent sous les dossiers.

Recruter était une réponse ; recentrer les juges sur leurs missions essentielles en est une autre, complémentaire.

Je suis convaincu que J21 a ouvert des voies et qu'il faudra continuer à poursuivre demain.

Par exemple, avec des alternatives aux contentieux.

Nous ne pourrons pas uniquement répondre à l'embolie de la justice par un accroissement de moyens.

Ce n'est pas parce que les difficultés sont de nature matérielle qu'elles seront réglées uniquement par des solutions de cet ordre.

En vérité, il n'y a pas de symétrie entre la question et la réponse.

On ne résoudra pas les questions d'intendance par des solutions d'intendance, ou, à tout le moins, pas seulement.

Si l'on se limite à des solutions matérielles, si l'on s'y enferme, si l'on pense que l'arrachement d'une augmentation de budget dispensera d'une réforme, alors la course est perdue d'avance.

- Les réformes de structures s'imposeront pour renforcer la qualification de la justice comme un service public.

C'est la raison pour laquelle j'ai aussi souhaité m'attaquer au cœur de la machine, en entamant une réforme du Secrétariat Général du ministère de la Justice.

3) La réforme du Secrétariat Général

Le Ministère est sous-administré, c'est-à-dire qu'il y a parfois :

- un manque de cohérence,
- un manque d'optimisation,

- un manque de partage d'informations.

Et parallèlement, il y a... beaucoup de silos !

Par exemple, le suivi d'une personne par la Justice concerne toutes les directions. Cela constitue le cœur de nos missions.

Ce suivi impose une transversalité absolue.

Le SG doit être une instance de mise en cohérence des actions des directions.

Cette vision transversale est d'autant plus nécessaire qu'elle permettra de mettre en œuvre une politique d'optimisation des ressources.

Par exemple, en supprimant les doublons.

Alors que 48 emplois avaient été supprimés durant la précédente mandature, 182 postes auront été créés par votre majorité, dont 80 par le PLF 2017.

Ces postes auront permis de renforcer les fonctions support et très essentiellement celle de l'informatique : une fonction nécessaire pour prendre le tournant du numérique, pour accompagner la modernisation du ministère et pour faire des économies.

Notons également que le regroupement des services centraux du ministère sur un site unique a permis **6 millions d'euros** d'économies de loyers, ainsi que des gains de mutualisation.

III. Depuis 2012, une Justice plus accessible et au service des plus vulnérables

L'accès au droit apparaît comme une nécessité dans une société de plus en plus complexe.

Je sais que c'est un sujet qui vous tient à cœur.

1) Accès à la Justice facilité

L'augmentation du budget va aussi permettre de faciliter l'accès à la Justice et au droit.

En effet, les moyens financiers seront aussi affectés à la concrétisation de deux mesures importantes prévues par J21 :

- Le développement des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ).

Anne-Yvonne Le Dain avait dédié son rapport à ce sujet, pour le PLF 2016, rappelant qu'ils constituaient « *une avancée remarquable, qui simplifiera l'accès des Français à la justice* ».

- L'intégration des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI).

Parallèlement, nous pourrions à nouveau améliorer l'aide juridictionnelle, parce qu'elle est le vecteur d'une politique de solidarité.

Jean-Yves Le Bouillonnet avait écrit un rapport dont les propositions avaient inspiré certaines mesures adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 2015.

Un an après, pour le PLF 2016, c'est Elisabeth Pochon, qui avait dédié son rapport à l'aide juridictionnelle.

Je souhaiterais rappeler les efforts budgétaires importants réalisés par le Gouvernement depuis le début du quinquennat :

- La LFI de 2012 prévoyait 396 millions d'euros pour l'aide juridictionnelle.
- Pour le PLF 2017, l'aide juridictionnelle s'élève à 454 millions d'euros, soit une progression de ses crédits de 15%.
(371 M€ de subventions +83 M€ de ressources extra-budgétaire)

Les engagements passés fin 2015 seront ainsi financés.

Et nous vous proposons d'aller plus loin encore en établissant une unité de valeur unique revalorisée, servant de base au calcul de la rétribution des avocats.

Aujourd'hui, ce montant est : soit de 26,50€, 27,50€ ou 28,50€.

Le PLF contient un article de loi qui porte à 30 euros ce montant unique, et après une nouvelle concertation avec les avocats, j'ai déposé un amendement portant cette valeur à 32€.

Soit, au final, sous ce quinquennat un gain de près de 10€ par rapport (+42%) à l'unité de valeur de base, quand aucune revalorisation n'avait été faite entre 2007 et 2012.

S'agissant des justiciables, le plafond de ressources pour bénéficier de l'aide juridictionnelle est passé de 929€ en 2012 (montant inférieur au seuil de pauvreté) à plus de 1000€ en 2017.

Cela aura permis d'inclure dans le champ de l'aide 100 000 justiciables supplémentaires.

Ce budget est aussi dédié à l'aide aux victimes, dont les dépenses ont crû régulièrement ces dernières années.

Nous étions à 10 millions d'euros dans la LFI 2012 : nous passons à 25 millions d'euros dans le PLF 2017, soit une augmentation de **174%**.

De 2007 à 2012, 50 bureaux d'aide aux victimes ont été créés dans les tribunaux de grande instance.

Mais comme nous considérons leur action comme déterminante pour accompagner le justiciable du dépôt de la plainte jusqu'à la décision, nous avons créé, depuis 2012, 116 nouveaux bureaux d'aide aux victimes.

Il y en a désormais 166, soit une généralisation du dispositif à tous les tribunaux de grande instance (TGI).

2) Des moyens d'agir pour la Protection Judiciaire de la jeunesse (PJJ)

Comme Colette Capdevielle l'écrivait dans son avis du PLF 2016, « *la protection judiciaire de la jeunesse est un service public qui revient de très loin* ».

En effet, entre 2007 et 2012, ses crédits avaient baissé de 4% et la PJJ avait perdu, en ce qui concerne son plafond d'autorisations d'emplois, pas moins de 632 emplois d'éducateurs, ce qui représentait une diminution de 7% du plafond.

On avait pu craindre, à l'époque, une remise en cause de la pérennité même de cette institution.

Or, le défi de la protection et de l'éducation des mineurs délinquants n'a jamais été aussi urgent.

Plus la prise en charge intervient tôt, plus nous avons de chances de remettre ces jeunes sur des parcours d'insertion, de respect de la loi et des autres, et de respect d'eux-mêmes.

Hélas, sous la précédente mandature, 291 emplois avaient été supprimés...

Depuis 2012, nous aurons créé 802 postes, dont 509 postes d'éducateurs.

Cette priorité accordée au recrutement des éducateurs a permis une prise en charge rapide des mineurs.

Le PLF 2017 donne à la PJJ les moyens d'agir, en particulier :

- Par l'augmentation de 4% du budget (les crédits hors CAS Pension passent de 663 millions d'euros à 690 millions d'euros).
- Par la création de 165 emplois (30 psychologues et 115 éducateurs dans les zones non servies par le plan de lutte contre le terrorisme de 2016 + 20 emplois pour poursuivre le renforcement du milieu ouvert).

IV. Depuis 2012, une Justice adaptée aux nouveaux enjeux

1) Renforcement exceptionnel des moyens contre le terrorisme et la radicalisation

Complémentairement au renforcement de notre arsenal législatif, nous avons dégagé des moyens pour la lutte contre le terrorisme et la radicalisation.

Pour faire face à ce que le Président du TGI de Paris, Jean-Michel Hayat appelle « *la déferlante terroriste* », la Justice s'organise et je tiens à saluer le travail remarquable et l'investissement constant des magistrats et des enquêteurs spécialisés.

- Nous avons assuré depuis 2 ans les renforts en effectifs, afin de leur donner tous les moyens d'exercer leurs missions.
- Ainsi, par exemple, au parquet, la section anti-terroriste du parquet de Paris a été renforcée récemment, passant de 7 à 13 magistrats au 1er septembre 2016.
- Le pôle instruction antiterroriste du TGI de Paris a été renforcé de 8 à 10 magistrats, dont un premier vice-président coordonnateur du pôle au cours de l'année 2015
- Egalement, au siège, un 10ème cabinet d'instruction dédié à l'anti-terrorisme va prochainement être créé.

2) Adapter la prison

S'agissant de nos actions pour lutter contre la radicalisation des personnes détenues ou placées sous main de Justice, j'ai annoncé de nouvelles mesures mardi.

Sébastien Huygue avait écrit dans son rapport PLF 2013 que « *les choix budgétaires opérés par le gouvernement traduisent un renoncement à doter la France d'un parc pénitentiaire rénové correspondant à ses besoins réels* ».

Ce diagnostic n'était pas exact.

Depuis 2012, et si l'on inclut 2017, nous aurons construit 4035 places de prison (2012-2016 : 2228 places nettes/ 2012-2017 : 4035 places nettes).

Il ne s'agit pas que de constructions, mais aussi de grandes rénovations, avec les Baumettes, Fleury, et au deuxième trimestre 2018, de la Santé.

J'ai présenté le 20 septembre le rapport du Gouvernement sur l'encellulement individuel.

Le Premier Ministre a confirmé les propositions que je faisais et il a annoncé le 6 octobre dernier un vaste plan de construction pénitentiaire : 32 nouvelles maisons d'arrêt et un centre de détention.

Le PLF contient les éléments pour lancer les mesures de ce programme.

➤ **1,158 M€** pour engager le nouveau programme de construction pour l'encellulement individuel.

Ce programme comprendra à la fois la réalisation de Quartiers de Préparation à la Sortie (QPS) et de nouvelles maisons d'arrêt.

➤ **1 255 créations d'emplois** dans l'administration pénitentiaire.

Depuis 2012, notre gouvernement aura créé plus de 4 245 emplois pénitentiaires, dont près de 2 500 emplois de surveillants et 1 150 emplois pour les services d'insertion et de probation.

Imaginez que l'ENAP accueille sur 1 année, 3 promotions de surveillants, quand elle n'en accueillait qu'1 seule, en 2012 !

Le plafond d'emplois de la Direction de l'administration pénitentiaire en 2012 était de 35 511 et en 2017, il sera de 39 207.

Ces recrutements ont été complémentaires d'une revalorisation des personnels :

La réforme statutaire des surveillants : suite au protocole d'accord du 14 mai 2013, les grilles indiciaires de chacun des grades du corps d'encadrement et d'application (CEA) ont été rehaussées.

La mise en œuvre du relevé de conclusions du 14 décembre 2015 avec les organisations syndicales pénitentiaires avec la revalorisation d'un point de la prime de sujétions spéciales des corps en tenue, des personnels administratifs et techniques et des directeurs des services pénitentiaires, ainsi qu'avec la création d'une prime de fidélisation.

La mise en œuvre du relevé de conclusions du 22 juillet 2016 avec la filière insertion probation prévoit : une revalorisation indiciaire, puis l'élaboration d'une grille spécifique et une revalorisation indemnitaire.

Sébastien Huyghe avait dédié son rapport du PLF 2014 à la sécurité des établissements.

Chacun pourra constater qu'il s'agit d'un point de vigilance constante, depuis que nous sommes aux responsabilités.

Nous avons, en effet, année après année dédié des financements à la sécurisation :

- 30 millions d'euros en 2013
- 17 M€ en 2015
- 30 M€ en 2016
- 40 M€ en 2017

Ces moyens permettront d'amplifier les travaux de déploiement de vidéosurveillance et la sécurisation des abords des établissements.

➤ **150 millions d'euros** d'investissement pour la maintenance et à la rénovation des bâtiments.

➤ L'Administration pénitentiaire voit son **budget de fonctionnement** progresser de **59 millions d'euros**

Adapter la Justice aux nouveaux enjeux, c'est aussi lui faire prendre le tournant du numérique.

3) Une Justice qui prend le tournant du numérique

Concrètement, nous allons dédier 121 millions d'euros à l'informatique (+7%).

Nous avons déjà débloqué 21 M€ sur le dégel.

Cela financera surtout l'équipement courant, mais aussi un grand projet « Justice.fr », site d'information du justiciable ouvert au printemps dernier.

Concernant les moyens matériels, j'ai pris la décision :

- d'accentuer l'attribution d'outils informatiques (plus de 500 tablettes et près de 4 000 ordinateurs ultra portables)
- de lancer le développement de différents outils informatiques, dont certains dédiés aux fonctions du parquet (exemple : Logiciel Métier Parquet).

Conclusion : Une institution renforcée

Nous pouvons être fiers d'avoir tout fait, depuis 2012, pour donner à la Justice les moyens d'agir.

Cela contribue à en faire une institution indépendante.