

**Séance publique**  
**consacrée à l'examen du**  
**projet de résolution visant à pérenniser les moyens nécessaires à la participation du**  
**ministère de la justice à l'effort national de lutte contre le terrorisme,**  
**(mardi 19 juin, 17 heures 30)**

Monsieur le Président,  
Madame la Ministre,  
Mes chers collègues,

Les attentats, perpétrés ou préparés contre la France, nous font l'obligation d'assurer une République solide. Je veux dire un État de droit, capable de répondre à la gravité d'une menace persistante et aigüe qui, de manière inédite, met en cause sa sûreté, ainsi que la sécurité publique.

En réponse aux deux vagues d'attentats survenues janvier et novembre 2015, le Gouvernement a formalisé deux plans de lutte antiterroriste (PLAT 1 et 2) puis, en mai 2016, un plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART).

Ces plans procédaient en partie des réflexions et des mesures initiées dès avril 2014. Ils visaient notamment à dégager et affecter des moyens supplémentaires au ministère de la Justice afin de lui permettre de prendre toute sa part à la lutte contre le terrorisme, par la mise en place d'un dispositif global. Celui-ci avait notamment pour objectifs : l'identification des détenus radicalisés ; le renforcement du pôle antiterroriste de Paris ; le développement des équipes du renseignement pénitentiaire, l'installation de magistrats référents dans les parquets, la sécurisation des locaux des juridictions et du parc pénitentiaire, la prise en charge des jeunes en voie de radicalisation. Les PLAT 1 et 2 devaient assurer le financement à la fois d'actions ponctuelles – qui n'ont pas vocation à donner lieu à une réouverture de crédits l'année suivante – et des mesures structurelles ou de longs termes dont la dépense relève de la loi de finances.

La mise en œuvre des PLAT et du PART s'est échelonnée sur les exercices 2015 à 2017. Elle a impliqué l'ensemble des programmes de la mission *Justice*, à l'exclusion du programme 335 relatif au Conseil supérieur de la Magistrature. Le montant total des crédits programmés dans le cadre des deux PLAT, ainsi que du PART, s'élève à 375,69 millions d'euros en autorisations d'engagement (dont 287,60 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2017). En crédits de paiement, il atteint 288,07 millions d'euros (dont 222,98 millions d'euros en LFI 2017). Pour quels résultats ?

Au vu des éléments recueillis auprès de la Cour des comptes et dans le cadre de mes propres travaux de contrôle, je crois que **nous pouvons dresser un bilan relativement satisfaisant de ces dispositifs.**

Sur un plan quantitatif, il apparaît en effet que les résultats de la mise en œuvre du PLAT et du PART caractérisent **une pleine utilisation des moyens exceptionnels dégagés en faveur de la Justice.** Le montant des crédits consommés atteint **157,65 millions d'euros en AE et 166,72 millions d'euros en crédits de paiement.** Ces chiffres masquent – il est vrai – l'existence de disparités entre les programmes. Ainsi, l'Administration pénitentiaire et la Protection judiciaire de la Jeunesse apparaissent en retrait par leur taux de consommation. Pour autant, **les montants consommés se révèlent remarquables** pour un ministère dont les

rapports spéciaux soulignent bien trop souvent un décalage chronique entre le niveau des moyens affectés et leur usage.

**Un même jugement prévaut en ce qui concerne les effectifs.** Les PLAT comportaient l'affectation de 1 406 emplois supplémentaires, soit la majeure partie des créations de postes prévues pour la mission *Justice* en 2017. Sur cet effectif, 1 248 ETP ont été pourvus au terme de l'exercice. Si ces chiffres traduisent une sous-consommation des ressources allouées par le Parlement, il convient toutefois d'en relativiser la signification : en réalité, **ils reflètent les difficultés ordinaires qu'éprouve le ministère de la Justice dans le recrutement de certaines catégories de personnel**, notamment au sein de l'Administration pénitentiaire.

Sur un plan plus qualitatif, une conclusion se dégage : **tout en accordant des ressources financières nouvelles spécifiquement destinées à sa participation à la lutte contre le terrorisme, les PLAT et le PART semblent avoir procuré à la Justice les moyens d'un renforcement plus global de son fonctionnement et de ses actions qui participent également à cet objectif.**

Il en va ainsi pour l'Administration pénitentiaire. De mes travaux de contrôle, il ressort que les PLAT ont pu contribuer au renforcement des missions de prise en charge des personnes détenues, ont favorisé l'exercice de nouvelles missions telles que celles découlant de la création du renseignement pénitentiaire. Ils ont également rendu possibles des travaux qui, quoique concourant à la sécurité des établissements, demeuraient inenvisageables faute de crédits d'investissement suffisants. En ce qui concerne la prise en charge des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation, j'exprimerai une opinion plus réservée : aujourd'hui, les actions réalisées s'assimilent en effet à des expérimentations et il conviendrait d'en tirer le bilan précis afin d'en déterminer l'efficacité réelle.

Pour ce qui est de la Justice judiciaire, on signalera bien entendu le financement de la mise en sûreté des locaux, ainsi que des travaux de sécurisation de l'intérieur des palais de justice.

Enfin, **dans la gestion des ressources humaines, les PLAT 1 et 2 semblent avoir permis de combler des vacances de postes mais également de renforcer les équipes par le recrutement de nouvelles compétences.** Je fais ici référence au recrutement de personnels spécifiques (les « binômes de soutien ») au sein de l'administration pénitentiaires et aux assistants juridiques pour les services judiciaires.

Au regard de ces résultats et des dernières tentatives d'attaques terroristes déjouées depuis quelques semaines, se pose nécessairement une question : celle des voies et moyens susceptibles de permettre au pays de poursuivre une lutte de longue haleine.

Devant la commission des Finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, vous avez, Madame la Garde des Sceaux, écarté expressément le maintien d'un dispositif de fléchage spécifique des crédits et emplois affectés à la lutte antiterroriste. D'après votre analyse, ces moyens auraient fait l'objet d'une consolidation dans le cadre de l'établissement du projet de loi de finances pour 2018, ainsi que dans celui du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice. Ils s'intégreraient désormais pleinement dans le pilotage courant des besoins et actions quotidiennes du ministère.

Je ne doute pas de votre intention, Madame la Ministre, de conserver à vos services la capacité de prendre toute leur part à la lutte contre le terrorisme. Mais – pour tout dire – je pense que la nature de ce combat s’accommode mal d’une gestion « ordinaire ».

De fait, le passé récent montre qu’en dépit de son statut, la mission *Justice* n’échappe pas aux aléas de la gestion des crédits. Ainsi, les éléments que j’ai pu recueillir démontrent que les crédits dégagés dans le cadre des PLAT ont pu faire l’objet de mesures de régulation budgétaires. Ils ont pu également être pris en considération dans l’établissement des moyens globaux à la disposition des programmes, ce qui a pu conduire à différer, par exemple, certains recrutements.

Dans ces conditions, vous comprendrez que je me montre réservé – au moins – à ce stade face au volontarisme budgétaire dont est empreint le projet de loi de programmation des moyens de la Justice.

Certes, on ne peut que se féliciter de l’augmentation substantielle des ressources qu’ambitionne ce texte. Toutefois, en l’état, il ne comporte aucune ventilation précise des crédits et emplois supplémentaires qu’il prévoit d’affecter à la Justice en général et, en particulier, à la lutte contre le terrorisme.

Permettre à la Justice de prendre toute sa part à la lutte contre le terrorisme exige la mobilisation de moyens à la hauteur des enjeux. Nul n’ignore ici que la menace, **insensiblement, évolue sur le territoire et hors des frontières. Outre l’adaptation du fonctionnement des services, des procédures et du droit pénal, cet impératif commande de doter les pouvoirs publics d’instruments qui, au-delà du « fléchage » des crédits et des emplois, favorisent une planification des ressources et leur suivi régulier.** C’est tout le sens de la présente résolution qui vise à garantir la pérennisation des moyens nécessaires à la participation de la Justice à l’effort national de lutte contre le terrorisme.

Par quels moyens et dans quel cadre ? En réalité, peu importe le dispositif. Le projet que je soumetts à l’Assemblée nationale « *invite le Gouvernement à envisager les procédures susceptibles d’assurer en gestion la préservation des ressources nécessaires à la continuité des actions engagées dans la lutte antiterroriste, y compris par un dispositif d’affectation des autorisations et crédits votés par le Parlement* ». Dans quelques semaines, les Assemblées délibéreront d’un projet de loi de programmation des moyens de la Justice. Il ne tient qu’aux pouvoirs publics d’aller au-delà d’un catalogue de bonnes intentions et de sceller, dans ce cadre, des engagements durables et nature à soutenir l’action des services de la Justice dans la lutte contre le terrorisme.

Mais en cette matière, l’anticipation importe sans doute autant qu’une certaine transparence et capacité d’évaluation.

C’est la raison pour laquelle j’estime qu’*a minima*, le Gouvernement devrait donner suite à la recommandation de la Cour des comptes tendant à « *mettre en place un suivi détaillé de l’emploi des crédits ouverts depuis 2015 à la Mission Justice au titre des plans de lutte antiterroriste et anti-radicalisation, afin d’en rendre compte de manière transverse et spécifique dans les rapports annuels de performance* ». Même si cette recommandation peut présenter un intérêt quelque peu rétrospectif, il importe – ainsi qu’y invite la Cour – de disposer aujourd’hui d’« *une vision claire, pluriannuelle et synthétique de l’exécution des mesures et des crédits consommés* ». Il s’agit là d’un préalable nécessaire pour que les

pouvoirs publics puissent, le cas échéant, adapter les ressources allouées à la lutte contre le terrorisme et garantir le bon usage des deniers publics.

Le défi lancé à la France exige l'efficacité de l'action publique mais encore le rassemblement de toutes les énergies. J'espère que nous apporterons ce soir une première démonstration de cette capacité en adoptant le présent projet de résolution. Je vous remercie.