



...le projet de loi et le projet de loi organique

POUR LA CONFIANCE DANS L'INSTITUTION JUDICIAIRE

Réunie le mercredi 15 septembre 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a examiné le rapport d'**Agnès Canayer** (Les Républicains – Seine-Maritime) et de **Philippe Bonnacarrère** (Union centriste – Tarn) sur **le projet de loi n° 630 (2020-2021) et le projet de loi organique n° 631 (2020-2021) pour la confiance dans l'institution judiciaire**, adoptés par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée.

Affichant l'ambition de redonner confiance dans la justice, le projet de loi dont le Sénat est saisi rassemble des dispositions assez hétéroclites et de portée inégale. Certaines mesures concernent le déroulement de l'enquête préliminaire ou les droits de la défense. D'autres prolongent des évolutions récentes, tendant à spécialiser des juridictions ou à faire appel à des magistrats non professionnels pour pallier le manque d'effectifs dans les tribunaux. Les mesures relatives aux professionnels du droit sont le fruit de réflexions plus techniques conduites par plusieurs commissions ou inspections au cours des dernières années. Le garde des sceaux, **Éric Dupond-Moretti**, porte également le projet de donner une meilleure visibilité à la justice en autorisant l'enregistrement et la diffusion de certaines audiences

Plusieurs dispositions ajoutées à l'Assemblée nationale paraissent davantage avoir été adoptées en **réaction à l'actualité** et motivées par la volonté de donner des gages à l'opinion. La **suppression du rappel à la loi**, sans prévoir d'alternative, alors qu'il constitue aujourd'hui une part importante de la réponse pénale, traduit ainsi une certaine improvisation. Sur ce point, la commission appréciera si le dispositif de substitution que le garde des sceaux devrait dévoiler d'ici la séance publique répond aux critiques qui étaient adressées au rappel à la loi. Dans un autre registre, **l'extension du secret professionnel de l'avocat à l'activité de conseil** en matière pénale inquiète les professionnels chargés de mener les enquêtes en matière économique et financière.

D'une manière générale, les rapporteurs regrettent que le projet de loi introduise de nouveaux éléments de complexité et alourdisse encore la tâche des magistrats et des enquêteurs en matière pénale. Alors que la justice a obtenu depuis quelques années de notables augmentations de ses moyens budgétaires et de ses effectifs, **une bonne partie des marges de manœuvre ainsi dégagées risque être absorbée par la gestion de cette complexité croissante**. Les rapporteurs estiment qu'il conviendrait plutôt d'ouvrir le chantier de la simplification de la procédure pénale, que de nombreux magistrats du parquet et policiers appellent de leurs vœux, mais dont l'ampleur dépasse le cadre du projet de loi en discussion.

Au total, il est douteux que ce texte, même s'il contient des mesures utiles, **suffise à rétablir la confiance aujourd'hui dégradée de nos concitoyens dans la justice**¹. L'exécutif semble lui-même en avoir conscience puisque le président de la République a annoncé, au mois de juin, l'organisation d'Etats généraux de la justice, qui devraient débiter en septembre et se dérouler jusqu'à la fin de l'année. Le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire marque donc une étape dans un chantier qui reste encore ouvert.

¹ Un sondage réalisé par l'Ifop en 2021 indique que 22% seulement des Français ont confiance dans la justice, 51% des personnes interrogées déclarant éprouver plutôt de l'inquiétude quant à son fonctionnement.

Suivant l'avis de ses rapporteurs, la commission des lois a adopté le projet de loi ordinaire après l'avoir modifié sur plusieurs points, afin notamment de préserver l'efficacité des enquêtes, de se donner le recul nécessaire avant de procéder à une réforme de plus grande ampleur de la justice criminelle et de redonner aux parquets les outils dont ils ont besoin en matière d'alternatives aux poursuites. La commission a également adopté, après l'avoir modifié, le projet de loi organique qui tire les conséquences des dispositions du projet de loi ordinaire en ce qui concerne l'enregistrement des audiences et le statut des magistrats.

1. ORGANISATION JUDICIAIRE ET STATUT DES MAGISTRATS

Plusieurs dispositions des deux projets de loi modifient le fonctionnement et l'organisation des juridictions ou visent à donner plus de place au sein de l'institution judiciaire à des magistrats non professionnels.

A. L'ENREGISTREMENT ET LA DIFFUSION DES AUDIENCES

Pour faire mieux connaître le fonctionnement de la justice, le projet de loi autorise, dans les conditions prévues à l'article 1^{er}, l'enregistrement et la diffusion d'audiences. Auditionné par la commission le 21 juillet dernier, le garde des sceaux a expliqué que « *l'objectif est simple et clair : faire entrer la justice dans le salon des Français* », « *dans un double souci de transparence et de pédagogie* »¹.

Tout en partageant cet objectif, les rapporteurs se sont interrogés sur la mise en œuvre effective de ce dispositif ambigu : le ministère de la justice n'entend pas procéder lui-même à l'enregistrement et à la diffusion des audiences, mais semble malgré tout espérer qu'il constitue un instrument de communication. La commission l'a accepté tout en l'entourant de garanties supplémentaires pour les justiciables, en définissant ce qui relève d'un intérêt public pouvant justifier une autorisation d'enregistrer et de diffuser, ainsi qu'en affirmant un principe de gratuité pour empêcher toute rémunération en contrepartie d'un enregistrement (amendements **COM-57** et **COM-62** des rapporteurs).

B. LA SPÉCIALISATION DES JURIDICTIONS

Le projet de loi prévoit de spécialiser certains tribunaux judiciaires sur le traitement des **crimes sériels non élucidés**, souvent appelés « *cold cases* ». Cette mesure de bonne organisation devrait faciliter les recoupements entre différentes affaires aujourd'hui suivies en différents points du territoire.

Le contentieux, peu abondant, relatif au **devoir de vigilance** des grandes entreprises, serait également centralisé dans un ou plusieurs tribunaux judiciaires. Les rapporteurs se sont interrogés sur le point de savoir si ce contentieux relève des tribunaux de commerce. La diversité des sujets traités à l'occasion de ces litiges, qui touchent à la responsabilité civile, au droit social ou à l'environnement, les a cependant convaincus que le choix du tribunal judiciaire était le plus opportun. Par l'adoption de l'amendement **COM-114** des rapporteurs, la commission a renforcé la logique de spécialisation en attribuant ce contentieux à un tribunal judiciaire unique.

Faisant preuve de pragmatisme, la commission a accepté l'abandon définitif de la juridiction nationale des injonctions de payer (JUNIP), voulue par l'ancienne garde des sceaux Nicole Belloubet, tout en regrettant la méthode suivie par le Gouvernement, qui illustre l'importance de procéder à une évaluation préalable rigoureuse des réformes législatives.

C. L'APPORT DES MAGISTRATS NON PROFESSIONNELS

Nombre de juridictions ne pourraient fonctionner sans l'apport précieux des 461 magistrats à titre temporaire (MTT) et des magistrats honoraires aujourd'hui en activité.

Le projet de loi propose d'étendre le champ d'intervention des MTT en leur permettant de siéger comme assesseurs dans les cours d'assises et dans les cours criminelles départementales.

¹ Cf le compte-rendu de l'audition : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210719/lois.html#toc10>

Surtout, il tend à autoriser, à titre expérimental, des **avocats honoraires** à occuper les mêmes fonctions, dans un curieux mélange des genres vécu comme une provocation par nombre de magistrats.

Par l'adoption de l'amendement **COM-80** des rapporteurs, la commission s'est opposée à cette expérimentation, considérant que les avocats honoraires qui souhaitent contribuer au fonctionnement de la justice peuvent déjà le faire en étant recrutés sous le statut de MTT¹.

2. VEILLER À CE QUE LA VOLONTÉ DE RENFORCER LES DROITS DE LA DÉFENSE NE NUISE PAS À LA VIGUEUR DE LA RÉPONSE PÉNALE

Nos concitoyens attendent de la justice une réponse ferme, notamment face aux infractions qui empoisonnent leur quotidien. Ils sont également attentifs à ce que la justice réprime efficacement la délinquance économique et financière, domaine dans lequel la France a pris des engagements internationaux. Sur ces différents points, le texte transmis par l'Assemblée nationale faisait courir le risque d'une perte d'efficacité de la réponse judiciaire à laquelle la commission s'est efforcée de remédier. Elle a également saisi l'occasion de procéder à plusieurs ajustements dans le code de procédure pénale afin de tirer les conséquences de décisions QPC du Conseil constitutionnel.

A. PRÉSERVER L'EFFICACITÉ DES ENQUÊTES

L'article 2 du projet de loi encadre la durée des **enquêtes préliminaires**, qui ne pourrait excéder deux ans, avec une possibilité de prolongation pour une année supplémentaire. Dans certaines matières, le délai pourrait être porté à cinq ans au maximum. Pour renforcer les droits de la défense, l'article élargit également les possibilités pour la personne mise en cause d'avoir accès au dossier de la procédure. L'article 3 renforce ensuite la protection du **secret professionnel de l'avocat**, y compris dans son activité de conseil, dans le cadre des perquisitions, réquisitions de « fadettes » ou mises sur écoute. Il prévoit également qu'il peut être présent en cas de perquisition chez son client.

La commission redoute que l'effet combiné de ces mesures n'affaiblisse la capacité des enquêteurs à mener leurs investigations, notamment dans les affaires complexes à caractère économique et financier, de fraude fiscale par exemple. Le manque d'officiers de police judiciaire (OPJ) spécialisés ou les actes réalisés à l'étranger allongent la durée de ces enquêtes, qui peuvent souvent durer plus de trois ans. Une protection si absolue du secret professionnel de l'avocat au titre de la défense et du conseil a par ailleurs peu d'équivalent en Europe.

Pour ces raisons, la commission a notamment adopté un amendement **COM-65** de ses rapporteurs qui fait bénéficier les enquêtes en matière de fraude fiscale, de corruption ou de blanchiment de ces délits du délai dérogatoire de cinq ans. Un autre amendement **COM-69** des rapporteurs précise que le secret professionnel du conseil ne peut faire obstacle aux investigations dans un cabinet d'avocat dans le cadre de ces mêmes enquêtes. La commission a également adopté deux amendements identiques **COM-72** des rapporteurs et **COM-31** de Stéphane Le Rudulier, qui suppriment la référence à la présence de l'avocat lors des perquisitions.

B. REFUSER UNE GÉNÉRALISATION PRÉMATURÉE DES COURS CRIMINELLES DÉPARTEMENTALES

Parmi les dispositions du texte qui réforment la justice criminelle, la plus notable est celle, à l'article 7, qui généralise les cours criminelles départementales. Compétentes pour juger les crimes punis de quinze ou vingt ans de réclusion, les cours criminelles, composées uniquement de magistrats, font actuellement l'objet d'une expérimentation. Lancée en 2019, elle doit se prolonger jusqu'en mai 2022 et se conclure par la remise d'un rapport au Parlement, six mois au moins avant le terme de l'expérimentation, pour en dresser le bilan.

Sans attendre la fin de l'expérimentation et sans avoir procédé à l'évaluation attendue, le Gouvernement entend généraliser dès à présent les cours criminelles sur l'ensemble du territoire. Une réforme de cette ampleur, qui aboutit à la suppression du jury populaire pour juger une grande

¹ Actuellement, 107 MTT sont des avocats en activités en 11 des avocats honoraires.

partie des crimes, justifie que le Parlement dispose d'éléments d'appréciations suffisants avant de se prononcer.

Les premières données disponibles sont certes encourageantes mais demeurent partielles et ne portent que sur un faible nombre d'affaires. La crise sanitaire a perturbé le fonctionnement des cours criminelles, comme celui des cours d'assises, ce qui plaide pour une prolongation de l'expérimentation. Le recul manque pour apprécier notamment les effets de l'expérimentation sur le taux de correctionnalisation et sur l'activité des cours d'assises d'appel.

Dans ce contexte, la commission a adopté sur proposition de ses rapporteurs un amendement **COM-79** de réécriture de l'article 7 afin de prolonger d'un an l'expérimentation. Elle en a tiré les conséquences dans le projet de loi organique en adoptant deux amendements **COM-1** et **COM-2** des rapporteurs afin de maintenir les dispositions provisoires nécessaires à la poursuite de l'expérimentation.

Sur une question plus ponctuelle, la commission a souhaité, par l'adoption d'un amendement **COM-76** des rapporteurs, que la bonne pratique qui consiste à réunir les parties pour une **réunion préparatoire** avant la tenue d'un procès d'assises demeure facultative.

C. LA FIN DES REMISES DE PEINE AUTOMATIQUES

L'article 9 du projet de loi tend à **mettre fin aux remises de peine automatiques**, pour les remplacer par un nouveau système dans lequel l'intégralité des réductions de peine seront accordées sur décision du juge de l'application des peines (JAP), en fonction du comportement du condamné en détention et de ses efforts de réinsertion.

La commission soutient cette évolution qui met fin à l'« érosion » de la peine qui intervient dès le stade de l'incarcération et qui est mal comprise par nos concitoyens. Une attention particulière devra être portée à la situation des courtes peines afin que l'application du nouveau régime ne pénalise pas les efforts de préparation à la sortie.

Concernant la **libération sous contrainte**, que le projet de loi entend favoriser, la commission a adopté l'amendement **COM-83** des rapporteurs qui donne la possibilité au JAP de s'y opposer s'il estime que le détenu présente un risque élevé de récidive.

D. UNE MEILLEURE DÉFINITION DE LA PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS

L'Assemblée nationale a précisé que le délit de prise illégale d'intérêts pouvait aussi concerner les magistrats. Par l'adoption de l'amendement **COM-90** des rapporteurs, la commission a souhaité mieux définir les éléments constitutifs de ce délit afin de viser les véritables atteintes à la probité. La jurisprudence a en effet eu tendance à faire une application formelle de cette infraction, ce qui a créé une insécurité juridique préjudiciable.

3. DE NOUVELLES RÈGLES SOCIALES APPLICABLES AUX PERSONNES QUI TRAVAILLENT EN DÉTENTION

Le projet de loi comporte un volet relatif au service public pénitentiaire qui a principalement pour objet de créer un « droit social pénitentiaire » applicable aux personnes travaillant en détention. Il s'inspire de recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) qui plaide depuis plusieurs années en faveur d'un rapprochement avec le droit commun du travail et d'une meilleure protection sociale des détenus, facteurs de réinsertion¹.

A. UNE RELATION DE TRAVAIL RÉGIE PAR UN CONTRAT D'EMPLOI PÉNITENTIAIRE

L'acte d'engagement unilatéral qui lie actuellement le détenu à l'administration pénitentiaire serait remplacé par un contrat conclu entre le détenu et le donneur d'ordre, qui peut être l'administration pénitentiaire ou un opérateur extérieur (entreprise, structure d'insertion par l'activité économique...). Le donneur d'ordre pourra choisir s'il décide de donner du travail à un détenu

¹ Cf. notamment l'Avis du 9 février 2017 relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires.

après avoir procédé à un entretien professionnel, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. L'administration pénitentiaire restera responsable du maintien du bon ordre et de la sécurité dans l'établissement. Ce faisant, le projet de loi procède à une conciliation satisfaisante entre les prérogatives des opérateurs économiques qui interviennent en détention et celles de l'administration pénitentiaire.

Certaines règles applicables au contrat d'emploi pénitentiaire évoquent le droit du travail puisqu'il est question de période d'essai, d'heures supplémentaires ou de temps de repos. Le contrat pourra être rompu en cas d'insuffisance professionnelle ou pour motif économique. Ce contrat ne sera cependant pas soumis au code du travail et le détail des règles applicables sera précisé par décret en Conseil d'Etat. Les éventuels litiges seront soumis au juge administratif.

La commission met en garde contre les inconvénients qui découleraient de l'application de règles trop contraignantes pour les opérateurs économiques : elles pourraient les décourager de proposer du travail en détention, alors que celui-ci mérite au contraire d'être développé. En 2020, moins de 30 % des personnes détenues ont pu travailler en détention, alors que cette proportion s'élevait à 50 % il y a vingt ans. Le principal risque juridique réside dans le contentieux qui pourrait se développer autour de la contestation du motif de la rupture.

B. UNE MEILLEURE PROTECTION SOCIALE

Le Gouvernement demande, à l'article 14 du projet de loi, à être habilité à réformer par ordonnance les règles applicables aux personnes qui travaillent en détention afin de leur ouvrir de nouveaux droits sociaux. Les détenus ne sont pas aujourd'hui affiliés à l'assurance chômage et beaucoup cotisent trop peu pour valider des trimestres au titre de l'assurance vieillesse. En acquérant de nouveaux droits à prestations, en ayant la possibilité d'ouvrir et d'abonder un compte personnel de formation (CPF), les détenus disposeraient de ressources supplémentaires à la fin de leur détention, ce qui devrait favoriser leur réinsertion, même si les prestations seront modestes compte tenu de la faiblesse des rémunérations versées.

Un travail interministériel est en cours pour préciser les règles applicables. La commission estime que le recours aux ordonnances est acceptable pour cette matière technique. Elle regrette cependant que la représentation nationale dispose de peu d'informations sur les contours des dispositifs envisagés. Elle s'interroge également sur la hausse du coût du travail qui pourrait en résulter et sur ses effets dissuasifs sur l'offre d'emplois en détention. Une solution pourrait être que l'administration pénitentiaire assume, en tout ou partie, ce surcoût de manière à garantir que le travail pénitentiaire demeure compétitif. Ceci renvoie en réalité aux priorités d'utilisation des moyens budgétaires obtenus par le garde des sceaux.

Afin d'amener le Gouvernement à préciser ses intentions, la commission a adopté l'amendement **COM-96** de ses rapporteurs qui supprime l'habilitation en ce qui concerne l'assurance chômage et l'assurance vieillesse, qui sont potentiellement les dispositifs les plus coûteux.

4. DEONTOLOGIE, DISCIPLINE ET CONDITIONS D'EXERCICE DES PROFESSIONNELS DU DROIT

A. DÉONTOLOGIE ET DISCIPLINE DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT

Le projet de loi propose une réforme attendue et relativement consensuelle en harmonisant et modernisant le régime disciplinaire des officiers ministériels devenu aujourd'hui obsolète (articles 19 A à 27). Parmi les principales mesures figurent la **création de codes de déontologies**, la systématisation du traitement des réclamations des usagers, la possibilité pour le tiers réclamant de saisir directement la juridiction disciplinaire, échevinées tant en première instance qu'en appel et présidées par un magistrat. Ces dispositions sont de nature à renforcer l'accessibilité et la sécurité juridiques ainsi que les droits des usagers. La commission les a donc largement approuvées au bénéfice de l'adoption d'amendements techniques des rapporteurs.

L'article 28 du projet de loi, relatif aux avocats, s'inscrit dans le même esprit mais suscite des réserves de la profession, qui s'oppose à la saisine directe par un tiers du conseil de discipline,

ainsi qu'à sa présidence dans certains cas par un magistrat. Pour autant, la commission n'a pas jugé opportun de s'y opposer, considérant que le « filtre » exercé par le bâtonnier, intervenu au stade préalable de la conciliation, puis celui assuré par le président de la juridiction permettraient d'éviter tout engorgement.

B. DIVERSES MESURES RELATIVES AUX CONDITIONS D'INTERVENTION DES PROFESSIONNELS DU DROIT

L'article 29 donne force exécutoire aux transactions et aux actes constatant un accord issu d'un mode alternatif de règlement des litiges dès lors qu'ils sont **contresignés par les avocats** de chacune des parties et revêtus de la formule exécutoire par le **greffe** de la juridiction compétente. Il s'agit de la mise en œuvre de l'une des propositions du rapport Perben de juillet 2020¹, qui suscite une opposition des notaires et une certaine inquiétude chez les greffiers à la fois sur le niveau de contrôle et sur leur responsabilité éventuelle.

Dans la mesure où elle se limite au règlement amiable de différends dans lesquels chaque partie bénéficie de l'assistance d'un avocat, la commission a toutefois adopté l'article sans modification. Il appartiendra à la profession d'avocat de se saisir de cette nouvelle faculté et de lui donner ses effets concrets et utiles.

**La commission a adopté le projet de loi et le projet de loi organique ainsi modifiés.
Ces textes seront examinés en séance publique le 28 septembre 2021.**



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Agnès Canayer

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la Seine-Maritime



Philippe Bonnacarrère

Rapporteur

Sénateur
(Union Centriste)
du Tarn

Commission des lois
constitutionnelles, de législation, du
suffrage universel, du Règlement et
d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter les dossiers législatifs :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-630.html>

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-631.html>

¹ Cf. le rapport de la mission relative à l'avenir de la profession d'avocat, présidée par Dominique Perben (http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Mission_avenir_profession_avocat_rapport.pdf).