

N° 834

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 septembre 2021

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour la **confiance** dans l'**institution judiciaire** et sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour la **confiance** dans l'**institution judiciaire**,*

Par Mme Agnès CANAYER et M. Philippe BONNECARRÈRE,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonhecarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Ludovic Haye, Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 4091, 4146 et T.A. 612  
4092, 4147 et T.A. 613  
**Sénat :** 630, 631, 835 et 836 (2020-2021)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>9</b>
<b>I. ORGANISATION JUDICIAIRE ET STATUT DES MAGISTRATS.....</b>	<b>10</b>
A. L'ENREGISTREMENT ET LA DIFFUSION DES AUDIENCES .....	10
B. LA SPÉCIALISATION DES JURIDICTIONS.....	11
C. L'APPORT DES MAGISTRATS NON PROFESSIONNELS .....	11
<b>II. VEILLER À CE QUE LA VOLONTÉ DE RENFORCER LES DROITS DE LA     DÉFENSE NE NUISE PAS À LA VIGUEUR DE LA RÉPONSE PÉNALE.....</b>	<b>12</b>
A. PRÉSERVER L'EFFICACITÉ DES ENQUÊTES .....	12
B. REFUSER UNE GÉNÉRALISATION PRÉMATURÉE DES COURS CRIMINELLES DÉPARTEMENTALES.....	13
C. LA FIN DES REMISES DE PEINE AUTOMATIQUES .....	14
D. UNE MEILLEURE DÉFINITION DE LA PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS.....	14
<b>III. DE NOUVELLES RÈGLES SOCIALES APPLICABLES AUX PERSONNES QUI     TRAVAILLENT EN DÉTENTION .....</b>	<b>14</b>
A. UNE RELATION DE TRAVAIL RÉGIE PAR UN CONTRAT D'EMPLOI PÉNITENTIAIRE .....	15
B. UNE MEILLEURE PROTECTION SOCIALE.....	15
<b>IV. DEONTOLOGIE, DISCIPLINE ET CONDITIONS D'EXERCICE DES     PROFESSIONNELS DU DROIT .....</b>	<b>16</b>
A. DÉONTOLOGIE ET DISCIPLINE DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT.....	16
B. DIVERSES MESURES RELATIVES AUX CONDITIONS D'INTERVENTION DES PROFESSIONNELS DU DROIT .....	17
<b>EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI.....</b>	<b>19</b>
<b>TITRE I<sup>ER</sup> - DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENREGISTREMENT ET À LA     DIFFUSION DES AUDIENCES .....</b>	<b>19</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup> Procédure d'autorisation des enregistrements sonores ou audiovisuels         des audiences et de leur diffusion pour un motif d'intérêt public.....</i>	19

---

<b>TITRE II - DISPOSITIONS AMÉLIORANT LE DÉROULEMENT DES PROCÉDURES PÉNALES .....</b>	<b>27</b>
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> - DISPOSITIONS RENFORÇANT LES GARANTIES JUDICIAIRES AU COURS DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION .....</b>	<b>27</b>
<b>SECTION 1 - DISPOSITIONS RENFORÇANT LE RESPECT DU CONTRADICTOIRE ET DES DROITS DE LA DÉFENSE .....</b>	<b>27</b>
• <i>Article 2</i> Limitation de la durée des enquêtes préliminaires et conditions d'accès au dossier de la procédure.....	27
• <i>Article 3</i> Renforcement de la protection du secret professionnel de l'avocat dans le cadre des procédures pénales .....	35
<b>SECTION 2 - DISPOSITIONS RELATIVES AU SECRET DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION ET RENFORÇANT LA PROTECTION DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE.....</b>	<b>46</b>
• <i>Article 4</i> Protection du secret de l'enquête et de l'instruction.....	46
<b>CHAPITRE II - DISPOSITIONS TENDANT À LIMITER LE RECOURS LA DÉTENTION PROVISOIRE.....</b>	<b>50</b>
• <i>Article 5</i> Encadrement des décisions de prolongation de détention provisoire.....	50
<b>CHAPITRE III - DISPOSITIONS AMÉLIORANT LA PROCÉDURE DE JUGEMENT DES CRIMES.....</b>	<b>52</b>
• <i>Article 6</i> Dispositions diverses relatives à la cour d'assises .....	52
• <i>Article 6 bis</i> Possibilité de procéder à l'instruction de certaines affaires criminelles dans un tribunal judiciaire sans pôle de l'instruction.....	61
• <i>Article 6 ter</i> Création d'un pôle national en charge des crimes sériels ou non élucidés .....	62
• <i>Article 7</i> Généralisation des cours criminelles pour les crimes punis de quinze ou de vingt ans de réclusion criminelle.....	64
• <i>Article 8 (supprimé)</i> Expérimentation de la désignation d'avocats honoraires comme assesseurs des cours d'assises et cours criminelles départementales .....	70
<b>CHAPITRE IV - DISPOSITIONS RELATIVES À L'EXÉCUTION DES PEINES.....</b>	<b>74</b>
• <i>Article 9</i> Élargissement des possibilités d'incarcération provisoire prononcées par le juge de l'application des peines, développement d'une systématisation des libérations sous contrainte et refonte des régimes de réduction de peine.....	74
• <i>Article 9 bis</i> Période de sûreté en cas de meurtre commis sur une personne dépositaire de l'autorité publique.....	90
• <i>Article 9 ter</i> Affectation des valeurs et effets personnels appartenant à un détenu qui s'est évadé .....	91
<b>CHAPITRE V - DISPOSITIONS DIVERSES .....</b>	<b>93</b>
• <i>Article 10</i> Diverses dispositions relatives à la procédure pénale .....	93
• <i>Article 10 bis</i> Prise illégale d'intérêt par un magistrat .....	98
• <i>Article 10 ter</i> Possibilité pour tous les avocats représentant une partie devant la chambre de l'instruction de ne pas remettre leur mémoire en main propre .....	101

---

<b>TITRE III - DU SERVICE PUBLIC PÉNITENTIAIRE.....</b>	<b>103</b>
• <i>Article 11 A</i> Autorisation des bâtonniers de visiter les lieux de privation de liberté .....	103
• <i>Article 11</i> Modification des dispositions générales relatives au travail des personnes détenues.....	105
• <i>Article 12</i> Création d'un contrat d'emploi pénitentiaire .....	107
• <i>Article 13</i> Abrogation de l'article 33 de la loi pénitentiaire de 2009 relatif à l'acte d'engagement encadrant le travail des personnes détenues .....	118
• <i>Article 14</i> Habilitation à légiférer par ordonnance pour renforcer les droits sociaux des personnes qui travaillent en détention .....	119
• <i>Article 14 bis</i> Allongement de la durée de l'expérimentation de l'apprentissage en détention .....	127
• <i>Article 15</i> Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour l'adoption de la partie législative du code pénitentiaire .....	130
• <i>Article 16</i> Modification des règles applicables dans les îles Wallis et Futuna en matière pénitentiaire .....	131
• <i>Article 16 bis</i> Dignité et respect de l'identité de genre en détention .....	133
<b>TITRE IV - SIMPLIFICATIONS PROCÉDURALES .....</b>	<b>135</b>
• <i>Article 17</i> Allongement de la durée de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux.....	135
• <i>Article 18</i> Pérennisation des procédures sans audience en matière de DALO.....	137
• <i>Article 18 bis</i> Accès des huissiers de justice aux boîtes aux lettres des immeubles en copropriété.....	139
<b>TITRE V - RENFORCER LA CONFIANCE DU PUBLIC DANS L'ACTION DES PROFESSIONNELS DU DROIT .....</b>	<b>141</b>
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> DÉONTOLOGIE ET DISCIPLINE DES PROFESSIONS DU DROIT</b>	<b>141</b>
<b>SECTION 1 DÉONTOLOGIE ET DISCIPLINE DES OFFICIERS MINISTÉRIELS ....</b>	<b>141</b>
• <i>Article 19 A (nouveau)</i> Officiers ministériels concernés par les dispositions du projet de loi.....	144
• <i>Article 19</i> Création de codes de déontologie propres à chaque profession d'officier ministériel et définition unique du manquement disciplinaire .....	145
• <i>Article 19 bis</i> Création de collèges de déontologie auprès des instances nationales représentatives des officiers ministériels .....	153
• <i>Article 20</i> Surveillance judiciaire des officiers ministériels et engagement des poursuites disciplinaires .....	155
• <i>Article 21</i> Nouvelle procédure pré-disciplinaire confiée à l'autorité de chaque profession d'officier ministériel.....	160
• <i>Article 22</i> Traitement des réclamations des usagers, conciliation et saisine de la juridiction disciplinaire .....	163
• <i>Article 23</i> Création de services d'enquête et d'instruction auprès des juridictions disciplinaires de premier ressort.....	168
• <i>Article 24</i> Réforme du jugement disciplinaire des officiers ministériels.....	170
• <i>Article 25</i> Peines disciplinaires applicables aux officiers ministériels .....	175
• <i>Article 26</i> Suspension provisoire des officiers ministériels faisant l'objet d'une enquête ou de poursuites disciplinaires ou pénales .....	181

---

• <i>Article 27</i> <b>Habilitation à légiférer par ordonnances pour compléter la réforme de la déontologie et de la discipline</b> .....	184
<b>SECTION 2 - DISCIPLINE DES AVOCATS</b> .....	185
• <i>Article 28</i> <b>Discipline et déontologie de la profession d’avocat</b> .....	185
<b>CHAPITRE II - CONDITIONS D’INTERVENTION DES PROFESSIONS DE DROIT</b> .....	190
• <i>Article 29</i> <b>Force exécutoire des transactions et actes contresignés par les avocats de chacune des parties</b> .....	190
• <i>Article 29 bis</i> <b>Garantie d’indépendance des médiateurs et création d’un Conseil national de la médiation</b> .....	194
• <i>Article 29 ter</i> <b>Tentative obligatoire de règlement amiable des litiges devant le tribunal judiciaire</b> .....	197
• <i>Article 30</i> <b>Force exécutoire des décisions du Conseil national des barreaux</b> .....	200
• <i>Article 31</i> <b>Possibilité de produire les justificatifs des sommes demandées au titre des frais irrépétibles dans le cadre d’une procédure civile, pénale ou administrative</b> .....	202
<b>TITRE VI - DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES</b> .....	204
• <i>Article 32 A</i> <b>Adaptations du code de procédure pénale et du code pénal en matière de décisions de gel et de confiscation</b> .....	204
• <i>Article 32 B</i> <b>Adaptations du code de procédure pénale pour tenir compte des évolutions concernant Eurojust et la procédure d’extradition simplifiée</b> .....	205
• <i>Article 32</i> <b>Habilitation à légiférer par ordonnance en matière d’entraide pénale internationale</b> .....	207
• <i>Article 33</i> <b>Délocalisation des procès dans le ressort de la cour d’appel</b> .....	211
• <i>Article 34</i> <b>Attribution du contentieux relatif au devoir de vigilance aux tribunaux judiciaires</b> .....	212
• <i>Article 35</i> <b>Suppression de la juridiction nationale des injonctions de payer</b> .....	216
• <i>Article 36</i> <b>Modalités d’entrée en vigueur de la loi</b> .....	218
2. <i>La position de la commission</i> .....	219
• <i>Article 37</i> <b>Application outre-mer</b> .....	220
• <i>Article 38 (nouveau)</i> <b>Accès aux fonctions de juriste assistant</b> .....	221
<b>EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE</b> .....	223
<b>TITRE I<sup>ER</sup> - DISPOSITIONS RELATIVES AUX MAGISTRATS EXERÇANT À TITRE TEMPORAIRE ET AUX MAGISTRATS HONORAIRES EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES</b> .....	223
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> <b>Magistrats à titre temporaire et magistrats honoraires</b> .....	223
• <i>Article 2</i> <b>Abrogation des dispositions organiques autorisant les magistrats à titre temporaire et magistrats honoraires à exercer les fonctions d’assesseurs des cours criminelles pour la durée de l’expérimentation</b> .....	225
<b>TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES AU STATUT DE L’AVOCAT HONORAIRE EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES</b> .....	227
• <i>Article 3</i> <b>Statut de l’avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles dans le cadre de l’expérimentation</b> .....	227

<b>TITRE III - DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENREGISTREMENT ET À LA DIFFUSION DES AUDIENCES DEVANT LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE</b> .....	231
• <i>Article 4</i> <b>Enregistrement et à la diffusion des audiences devant la Cour de justice de la république</b> .....	231
• <i>Article 5</i> <b>Entrée en vigueur</b> .....	232
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	233
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)</b> .....	277
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION</b> .....	281
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS</b> .....	283
<b>DÉPLACEMENT À RENNES</b> .....	291
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION</b> .....	293



## L'ESSENTIEL

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 Bonnecarrère** (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**<sup>1</sup>. 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.

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.

## I. 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<sup>er</sup>, 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*

---

<sup>1</sup> 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.

*justice dans le salon des Français* », « dans un double souci de transparence et de pédagogie »<sup>1</sup>.

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.

---

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

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. 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 MTT<sup>1</sup>.

## **II. 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

---

<sup>1</sup> Actuellement, 107 MTT sont des avocats en activités en 11 des avocats honoraires.

(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 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.

## **III. 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 réinsertion<sup>1</sup>.

#### ***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 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),

---

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

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.

#### **IV. 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 2020<sup>1</sup>, 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 des lois a adopté **ainsi modifiés** 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.

Ces textes seront examinés en séance publique à partir du mardi 28 septembre 2021.

---

<sup>1</sup> 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](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Mission_avenir_profession_avocat_rapport.pdf)).



## EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

### TITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENREGISTREMENT ET À LA DIFFUSION DES AUDIENCES

#### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Procédure d'autorisation des enregistrements sonores ou audiovisuels des audiences et de leur diffusion pour un motif d'intérêt public**

Cet article a pour objet de permettre l'enregistrement et la diffusion des audiences des juridictions judiciaires et administratives pour un « motif d'intérêt public », par dérogation à l'interdiction générale des enregistrements sonores et visuels, posée par l'article 38 *ter* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

L'Assemblée nationale en a précisé les dispositions ; seuls les grands principes figuraient dans le texte initial, les conditions et modalités d'application étant renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

Compte tenu des garanties encadrant les autorisations, les rapporteurs ne se sont pas opposés à la mesure tout en relevant l'ambiguïté des termes retenus et en exprimant des doutes sur son caractère opérationnel.

En conséquence, la commission a précisé la nature du motif d'intérêt public pouvant justifier une autorisation d'enregistrer et de diffuser, et a exclu expressément toute rémunération en contrepartie des accords nécessaires pour enregistrer ou diffuser de manière non anonymisée. Elle a également procédé à diverses modifications de précision.

Elle a adopté l'article ainsi modifié.

### **1. L'idée ambitieuse du garde des sceaux : « faire entrer la justice dans le salon des Français »**

Le garde des sceaux, faisant le constat d'une méconnaissance de la justice par les Français, souhaite « ouvrir les prétoires aux caméras, dans un double souci de transparence et de pédagogie » pour « faire entrer la justice dans le salon des Français » ainsi qu'il l'a exposé devant la commission<sup>1</sup>.

C'est l'objet de l'article 3 du projet de loi, complété par une disposition du projet de loi organique relative à la Cour de justice de la République<sup>2</sup>.

#### *1.1 La situation actuelle : une interdiction légale, mais des tournages autorisés par les chefs de cour ou de juridiction*

Depuis 1954<sup>3</sup>, il est **interdit d'enregistrer ou de diffuser des audiences devant les juridictions administratives ou judiciaires** en application de l'article 38 *ter* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Celui-ci dispose que « *dès l'ouverture de l'audience des juridictions administratives ou judiciaires, l'emploi de tout appareil permettant d'enregistrer, de fixer ou de transmettre la parole ou l'image est interdit. Le président fait procéder à la saisie de tout appareil et du support de la parole ou de l'image utilisés en violation de cette interdiction* ». Cette interdiction est sanctionnée d'une amende de 4 500 euros.

Cette **interdiction générale** de procéder à la captation ou à l'enregistrement des audiences a récemment été déclarée **conforme à la Constitution** par le Conseil constitutionnel<sup>4</sup>, qui a jugé que « *l'atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui résulte des dispositions contestées est nécessaire, adaptée et proportionnée aux objectifs poursuivis* », à savoir **la bonne administration de la justice**, en garantissant la sérénité des débats, et la prévention des atteintes à la **vie privée** des parties au procès et des personnes participant aux débats, à la sécurité des acteurs judiciaires et, en matière pénale, à la **présomption d'innocence**. Le Conseil a relevé que cette interdiction « *ne prive pas le public qui assiste aux audiences, en particulier les journalistes, de la possibilité de rendre compte des débats par tout autre moyen, y compris pendant leur déroulement, sous réserve du pouvoir de police du président de la formation de jugement* ».

---

<sup>1</sup> Audition d'Éric Dupond-Moretti par la commission des lois du Sénat le 21 juillet 2021 : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210719/lois.html#toc10>

<sup>2</sup> Voir le commentaire de l'article 4 du projet de loi organique.

<sup>3</sup> Loi n°54-1218 du 6 décembre 1954 complétant l'article 39 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse en vue d'interdire la photographie, la radiodiffusion et la télévision des débats judiciaires.

<sup>4</sup> Décision n° 2019-817 QPC du 6 décembre 2019, Mme Claire L..

Certaines exceptions existent :

- l'article 38 *ter* lui-même dispose que des **prises de vues** peuvent être autorisées par le président de l'audience avant que les débats ne commencent et si les parties ou leurs représentants et le ministère public y consentent ;

- la loi « Badinter » du 11 juillet 1985 tendant à la **constitution d'archives audiovisuelles de la justice**<sup>1</sup> permet de conserver les enregistrements audiovisuels des « grands procès »<sup>2</sup> : les procès de Klaus Barbie, Paul Touvier et Maurice Papon, le procès de la catastrophe AZF ou aujourd'hui celui des attentats de novembre 2015 ont ainsi été captés ;

- enfin, l'article 308 du code de procédure pénale autorise l'enregistrement sonore et, pour certaines auditions ou dépositions, audiovisuel des **procédures d'assises** pour les besoins du procès et de ses suites uniquement<sup>3</sup>.

Cet encadrement législatif **n'empêche cependant pas en pratique que des autorisations de tournage soient données par les chefs de juridiction ou de cour** pour des documentaires ou des reportages. Cette contradiction a été relevée depuis de nombreuses années. C'était notamment l'objet de la commission sur l'enregistrement et la diffusion des débats judiciaires présidée par Élisabeth Linden, alors première présidente de la cour d'appel d'Angers, qui a remis son rapport au garde des sceaux le 22 février 2005.

En 2019, la direction des services judiciaires a reçu 261 demandes de captation d'audience et 53 autorisations ont été accordées par les chefs de cour<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 85-699 du 11 juillet 1985 tendant à la constitution d'archives audiovisuelles de la justice.

<sup>2</sup> « Lorsque cet enregistrement présente un intérêt pour la constitution d'archives historiques de la justice », selon les termes de l'article L. 221-1 du code du patrimoine.

<sup>3</sup> Les enregistrements, mis sous scellés et déposés au greffe de la cour d'assises, peuvent être utilisés devant la cour d'assises, devant la cour d'assises statuant en appel, devant la cour de révision et de réexamen saisie d'une demande en révision, ou, après cassation ou annulation sur demande en révision, devant la juridiction de renvoi.

<sup>4</sup> Chiffres communiqués dans le cadre de l'étude d'impact.

**Exemples de tournages sur autorisation exceptionnelle  
des chefs de juridiction ou de cour**

- Documentaire « Bouche Cousue » tourné au tribunal judiciaire de Bobigny qui présente les audiences de cabinet du juge des enfants, diffusé le 18 novembre 2020 (France 2/ Infrarouge) ;
- Reportage sur la justice de proximité et, en particulier, les audiences des délégués du procureur de la République à Toulouse, diffusé le 17 décembre 2020 (France 2) ;
- Reportage sur la justice pénale du quotidien et, en particulier, les audiences de comparutions immédiates au tribunal judiciaire d'Evry, diffusé le 14 février 2021 (M6) ;
- Reportage sur la justice familiale et les audiences relatives aux ordonnances de protection et à la tutelle des mineurs au tribunal judiciaire de Montpellier, diffusé le 31 janvier 2021 (TF1) ;
- Reportage sur le traitement des violences conjugales lors des audiences correctionnelles au tribunal judiciaire de Blois, diffusé le 27 mars 2021 (TF1) ;
- Reportage sur les agriculteurs en danger, qui présente des audiences de procédures collectives au tribunal d'Angers, diffusé le 14 février 2021 (TF1).

Ces tournages sont encadrés par une **convention d'autorisation de tournage** signée avec les autorités judiciaires<sup>1</sup> et la direction des services judiciaire assure un visionnage technique avant la diffusion pour veiller notamment au respect de l'anonymat des parties présentes à l'audience. Ils reposent sur un **engagement mutuel de l'équipe de tournage avec l'ensemble des personnes impliquées** (parties, président d'audience, parquet, etc.).

1.1. *La proposition du Gouvernement : créer une nouvelle dérogation à l'article 38 ter pour motif d'intérêt public*

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi propose de **consacrer une nouvelle exception** au principe d'interdiction générale des enregistrements et diffusions des audiences judiciaires et administratives, au nom d'un « motif d'intérêt public ».

Cette exception reposerait sur les garanties suivantes :

- le **consentement des parties au litige** serait obligatoire pour pouvoir enregistrer des audiences qui ne sont **pas ouvertes au public** (audiences à huis clos au pénal et en chambre du conseil au civil) ;

- le président de l'audience aurait le **pouvoir de suspendre ou d'arrêter l'enregistrement** afin que celui-ci ne porte pas atteinte au bon déroulement de la procédure ou des débats, et au libre exercice de leurs droits par les parties et les personnes enregistrées ;

---

<sup>1</sup> Et dont les rapporteurs n'ont malheureusement pas eu communication malgré leur demande en ce sens.

- la **diffusion** de l'enregistrement pourrait être intégrale ou partielle mais ne pourrait avoir lieu **qu'après l'affaire définitivement jugée**, sauf pour les audiences de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat qui pourraient être diffusées le jour même ;

- cette diffusion devrait **occulter l'ensemble des éléments d'identification** (image, voix, informations identifiantes...) **sauf si la personne y consent expressément par écrit**. Les **fonctionnaires de la police nationale, les militaires, les personnels civils du ministère de la défense ou les agents des douanes** devraient, eux, toujours rester **anonymes**, en application de l'article 39 *sexies* de la 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse<sup>1</sup> ;

- en tout état de cause, cette diffusion ne pourrait **plus avoir lieu sans occultation des éléments d'identification plus de cinq ans après la première diffusion** ou dix ans après l'autorisation d'enregistrement.

L'article 39 *quater* serait applicable dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises<sup>2</sup>.

## **2. Un régime d'autorisation précisé par l'Assemblée nationale**

En commission, les députés ont encadré plus précisément le régime d'autorisation proposé, en adoptant, avec avis favorable de la commission et du Gouvernement, divers amendements :

- prévoyant que **l'accord** des parties, en cas d'audience non publique, devrait être donné **par écrit**<sup>3</sup> ;

- présentant les conditions protégeant le **consentement du majeur protégé ou du mineur**<sup>4</sup> ;

- étendant à toutes les **personnes enregistrées** la possibilité de **rétracter** leur consentement à la diffusion de leur image et leurs éléments d'identification, **dans les quinze jours de l'audience**<sup>5</sup> ;

---

<sup>1</sup> *Il est interdit de « révéler, par quelque moyen d'expression que ce soit, l'identité des fonctionnaires de la police nationale, de militaires, de personnels civils du ministère de la défense ou d'agents des douanes appartenant à des services ou unités désignés par arrêté du ministre intéressé et dont les missions exigent, pour des raisons de sécurité, le respect de l'anonymat ».*

<sup>2</sup> *V. de l'article 37 du projet de loi.*

<sup>3</sup> *Amendement n° CL325 de M. Dirx.*

<sup>4</sup> *Amendement n° CL505 de Mme Louis et les membres du groupe La République en marche.*

<sup>5</sup> *Amendements n° CL316 de M. Brindeau, CL477 et CL489 de Mme Avia et les membres du groupe La République en marche.*

- **élargissant le pouvoir du président de l'audience** pour interrompre l'enregistrement au nom de la police de l'audience, sans se limiter aux motifs énoncés à l'alinéa 9 (bon déroulement de la procédure et des débats et libre exercice des droits des parties et des personnes enregistrées)<sup>1</sup> ;

- conditionnant la diffusion à la communication concomitante **d'éléments de description de l'audience et d'explications pédagogiques et accessibles** sur le fonctionnement de la justice<sup>2</sup> ;

- créant une **nouvelle infraction pour punir le fait de diffuser l'enregistrement sans respecter les conditions de diffusion** du nouvel article 38 *quater* d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende<sup>3</sup>.

En séance, les députés ont adopté, avec avis favorable de la commission et du Gouvernement, des amendements permettant de :

- préciser quelles seraient **les autorités décisionnaires**<sup>4</sup> : le président du Tribunal des conflits, le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes, pour leurs juridictions respectives ; le président de la juridiction concernant les juridictions judiciaires spécialisées dont les décisions ne relèvent pas des cours d'appel et les juridictions administratives, et les premiers présidents de cour d'appel concernant les juridictions de l'ordre judiciaire dont les décisions relèvent des cours d'appel. Les demandes d'enregistrement seraient centralisées auprès du ministère de la justice et feraient l'objet d'un filtre s'agissant des juridictions administratives et judiciaires<sup>5</sup> ;

- **sanctionner plus sévèrement l'utilisation de matériel d'enregistrement sonore ou audiovisuel** sans autorisation en ajoutant une peine de deux mois d'emprisonnement<sup>6</sup> ;

- créer la possibilité de **suspendre une diffusion en cas de révision du procès** en application de l'article 622 du code de procédure pénale<sup>7</sup>.

Ils ont également, à l'initiative du Gouvernement, accepté **d'autoriser l'enregistrement et la diffusion des auditions, interrogatoires et confrontations réalisés par le juge d'instruction**<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Amendement n° CL304 de M. Brindeau.

<sup>2</sup> Amendement n° CL476 de Mme Avia et les membres du groupe La République en marche.

<sup>3</sup> Amendement n° CL551 du rapporteur, M. Mazars.

<sup>4</sup> Amendement n° 287 de Mme Vichnievsky, sous-amendé par l'amendement n° 856 du rapporteur, M. Mazars.

<sup>5</sup> Ce qui explique la différence rédactionnelle entre « avis du ministre de la justice » pour les juridictions supérieures, et « proposition du ministre de la justice » pour les autres.

<sup>6</sup> Amendement n° 382 de Mme Louis.

<sup>7</sup> Amendement n° 447 de Mme Ali.

<sup>8</sup> Amendement n° 780 du Gouvernement.

### **3. La position de la commission : mieux encadrer une initiative qui reste très incertaine quant à sa mise en œuvre**

Les rapporteurs **partagent évidemment l'objectif du garde des sceaux de mieux faire connaître la justice aux Français** par l'utilisation des moyens audiovisuels, tout en soulignant l'importance de continuer à inciter le public à **assister physiquement** à une audience pour être directement en prise avec la réalité d'un procès, par exemple en organisant des visites scolaires.

Le dispositif suscite **l'inquiétude de certains avocats et personnels du ministère de la justice**, en particulier les procureurs généraux et les greffiers, qui craignent l'influence du filmage sur l'attitude des protagonistes, les greffiers redoutant pas ailleurs un accroissement de leur tâche pour veiller au bon respect des conditions de tournage.

Il est vrai qu'à ce jour, l'impact de ces tournages, s'ils devaient se généraliser, n'est pas connue. Toutefois, les nombreuses garanties entourant le dispositif, notamment l'obligation d'un accord des parties pour enregistrer les audiences non publiques et, dans tous les cas, d'un accord des personnes enregistrées (y compris le personnel judiciaire) pour qu'elles apparaissent non anonymisées (c'est-à-dire non floutée, nom et voix inchangés, etc.) devraient permettre de limiter ces risques.

Quant aux personnels des juridictions judiciaires et administratives, il est impératif qu'ils soient accompagnés par leur ministère pour pouvoir assurer les audiences tout en étant filmés, ce qui peut être source de perturbations. La direction des services judiciaires a assuré aux rapporteurs que le greffe n'aurait aucune charge supplémentaire liée à l'enregistrement de l'audience et qu'il ne devrait pas veiller au respect du cahier des charges<sup>1</sup>. Quant au président d'audience, s'il constate des manquements aux règles prédéfinies avec l'équipe de tournage, il pourrait interrompre l'enregistrement d'autorité.

Les rapporteurs ont exprimé leurs **doutes sur l'objectif réel et l'opérabilité** d'un dispositif conçu avant toutes choses pour être **un instrument de communication** du ministère de la justice, tout en reposant sur **l'intervention de producteurs et diffuseurs tiers** pour éviter d'avoir à faire supporter par le budget du ministère les frais de tournage et de diffusion<sup>2</sup>.

L'article 1<sup>er</sup> ne semble avoir fait l'objet d'aucune concertation avec les professionnels du secteur (journalistes, producteurs...). Les représentants de l'Association de la presse judiciaire auditionnés par les rapporteurs ont exprimé leur crainte d'une forme de **contrôle sur la manière dont ils**

---

<sup>1</sup> Réponses de la direction des services judiciaires au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Déclaration devant la commission des lois du Sénat le 21 juillet 2021 : « Il y aura un cahier des charges, une contrepartie financière, j'espère que l'audimat sera au rendez-vous, pour que la justice se fasse mieux connaître ».

**présentent l'activité judiciaire**, notamment *via* le filtre exercé par la Chancellerie sur les demandes présentées par les médias et l'obligation d'« *explications pédagogiques et accessibles sur le fonctionnement de la justice* ». Par ailleurs, la volonté de centraliser au niveau de la chancellerie et de la cour d'appel la décision d'autoriser le tournage dans une instance judiciaire leur semble augmenter les risques de voir celui-ci interrompu en cours d'audience ? faute d'accord donné par le président de l'audience localement. Enfin, l'obligation d'attendre que l'affaire ait été définitivement jugée, parfaitement louable au regard du respect de la présomption d'innocence, ne serait pas, à leur yeux, compatible avec le souci des médias d'informer au plus près de l'actualité.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> en y apportant les modifications suggérées par les rapporteurs. Elle a ainsi retenu :

- leur **amendement COM-57**, précisant que le motif d'intérêt public serait d'ordre pédagogique, informatif, culturel ou scientifique ;

- leur **amendement COM-60**, qui clarifie le fait que s'agissant des auditions, interrogatoires et confrontations en cours d'instruction – que le Gouvernement a souhaité ajouter à son dispositif initial – l'enregistrement serait subordonné à l'accord préalable et écrit des personnes entendues et que **le juge d'instruction pourrait, à tout moment, suspendre ou arrêter l'enregistrement** ;

- leur **amendement COM-62** qui interdit de proposer une rémunération aux parties et aux personnes enregistrées pour obtenir leur consentement.

La commission a précisé que la décision que peut prendre le magistrat en charge de la police de l'audience est **insusceptible de recours** s'agissant d'une mesure d'administration judiciaire, en adoptant l'**amendement COM-50 rect** de Thani Mohamed Soilihi et ses collègues du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants. Elle a également, à l'initiative des rapporteurs, autorisé l'engagement des poursuites du nouveau délit de diffusion illicite de l'enregistrement d'une audience à l'initiative de la personne lésée, sans exclusivité du procureur de la République (**amendement COM-63**).

Elle a également adopté les **amendements rédactionnels COM-58, COM-59 et COM-61** des rapporteurs.

La commission a adopté l'article 1 <sup>er</sup> <b>ainsi modifié</b> .
---

**TITRE II**  
**DISPOSITIONS AMÉLIORANT LE DÉROULEMENT**  
**DES PROCÉDURES PÉNALES**

**CHAPITRE I<sup>ER</sup>**  
**DISPOSITIONS RENFORÇANT LES GARANTIES**  
**JUDICIAIRES AU COURS DE L'ENQUÊTE**  
**ET DE L'INSTRUCTION**

**SECTION 1**  
**DISPOSITIONS RENFORÇANT LE RESPECT**  
**DU CONTRADICTOIRE ET DES DROITS DE LA DÉFENSE**

*Article 2*

**Limitation de la durée des enquêtes préliminaires  
et conditions d'accès au dossier de la procédure**

Cet article limite à deux ans la durée des enquêtes préliminaires, avec la possibilité d'une prolongation d'un an. Afin de renforcer le caractère contradictoire de la procédure, il permet à la personne mise en cause d'avoir accès plus largement au dossier de la procédure.

La commission a prévu qu'un délai dérogatoire s'appliquerait à certaines enquêtes à caractère économique et financier et que le délai serait suspendu en cas de demande d'entraide internationale.

Elle a adopté cet article ainsi modifié.

**1. Le dispositif proposé**

*1.2 La durée des enquêtes préliminaires*

L'article 2 du projet de loi vise d'abord à limiter la durée des enquêtes préliminaires.

Un nouvel article 75-3 serait introduit dans le code de procédure pénale pour prévoir que la durée d'une enquête préliminaire ne peut excéder deux ans à compter du premier acte de l'enquête, y compris si celui-ci est intervenu dans le cadre d'une enquête de flagrance.

### Enquête préliminaire et enquête de flagrance

L'enquête peut être définie comme l'ensemble des actes effectués par la police judiciaire, sous la direction du procureur de la République, avant toute décision sur la poursuite, aux fins de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs.

Prévue aux articles 53 à 73 du code de procédure pénale, l'enquête de flagrance n'est possible qu'en cas de constatation d'un crime ou d'un délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement. Sa durée est brève : huit jours, pouvant être prolongée jusqu'à seize jours si l'infraction est punie d'au moins cinq ans d'emprisonnement. Du fait de la nécessité d'agir dans l'urgence, elle permet à l'officier de police judiciaire (OPJ) d'accomplir de sa propre initiative certains actes qui requièrent, dans le cadre de l'enquête préliminaire, l'autorisation du procureur de la République, voire du juge des libertés et de la détention (JLD). Il peut par exemple contraindre l'auteur présumé de l'infraction à comparaître devant lui sans l'autorisation préalable du parquet prévue à l'article 78 du code de procédure pénale ou encore perquisitionner des locaux, sans le consentement de leur occupant, sans avoir à solliciter l'autorisation du JLD prévue à l'article 76 du même code.

Les enquêtes qui ne relèvent pas du régime de la flagrance sont soumises au régime de l'enquête préliminaire, fixé aux articles 75 à 78 du code de procédure pénale. L'enquête préliminaire est diligentée par un OPJ, soit d'office soit sur les instructions du procureur de la République. Les enquêtes qui portent sur des faits de délinquance ou de criminalité organisées sont soumises à une procédure particulière autorisant le recours à des techniques spéciales d'enquête.

Le code de procédure pénale ne fixe pas de limite de durée à l'enquête préliminaire. L'article 75-1 prévoit seulement, lorsque le procureur de la République donne instruction aux OPJ de procéder à une enquête, qu'il fixe le délai dans lequel l'enquête doit être effectuée<sup>1</sup>. Il peut cependant le proroger au vu des justifications fournies par les enquêteurs. Lorsque l'enquête est menée d'office, les OPJ rendent compte au procureur de la République de son état d'avancement lorsqu'elle est commencée depuis plus de six mois.

À l'expiration du délai de deux ans, le procureur de la République aurait cependant la possibilité de **prolonger une fois l'enquête préliminaire** pour une durée maximale d'un an. En adoptant un amendement du député Antoine Savignat, la commission des lois de l'Assemblée nationale a souhaité que la décision du procureur soit écrite et motivée et versée au dossier de la procédure. Par l'adoption en séance publique d'un amendement de la députée Nathalie Porte, l'Assemblée nationale a précisé que cette prolongation ne pouvait être décidée qu'une seule fois.

Avant l'expiration du délai de deux ans, éventuellement prolongé à trois ans, les enquêteurs seraient tenus de clôturer leurs opérations et de

---

<sup>1</sup> La circulaire de la Chancellerie JUS-D-00-30205 C du 4 décembre 2000 a recommandé un délai de six mois.

transmettre les éléments de la procédure au procureur de la République. Ce dernier serait ainsi en mesure de décider soit de mettre en mouvement l'action publique, soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites<sup>1</sup>, soit de classer sans suite la procédure.

La mise en mouvement de l'action publique n'implique pas nécessairement la saisine immédiate de la juridiction de jugement. Si l'enquête n'est pas achevée, un juge d'instruction pourrait être saisi pour poursuivre les investigations dans le cadre d'une information judiciaire.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de son rapporteur Stéphane Mazars prévoyant la nullité des actes accomplis après l'expiration des délais, sauf s'ils concernent un individu qui n'avait pas été préalablement mis en cause au cours de la procédure et qui ne peut, de ce fait, se plaindre d'une durée d'enquête excessive. Les délais s'appliqueraient aux actes d'enquête et non à la décision du procureur concernant l'action publique une fois les investigations achevées ; en effet, le temps qui sépare ces deux événements ne fait pas grief à la personne mise en cause, de sorte qu'un encadrement des délais ne se justifie pas au regard de la protection des droits fondamentaux.

Pour certaines infractions graves, le délai de droit commun de deux ans serait porté à trois ans, avec la possibilité pour le procureur de la République de le prolonger de deux ans. Seraient concernées les infractions :

- visées à l'article 706-73 du code de procédure pénale : cet article mentionne une série de crimes et délits, tels que le meurtre, le proxénétisme, le vol, les dégradations, l'aide au séjour d'un étranger en situation irrégulière, le détournement d'avion ou encore la prolifération d'armes de destruction massive lorsqu'ils sont commis en bande organisée, ainsi que les crimes et délits constituant des actes de terrorisme, les délits en matière d'armes et d'explosifs et les crimes portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ;

- visées à l'article 706-73-1 du même code : cet article comporte une autre liste<sup>2</sup> de délits commis en bande organisée, par exemple l'escroquerie, le travail dissimulé, les délits relatifs aux déchets ou les atteintes au patrimoine naturel prévus par le code de l'environnement, ainsi que l'association de malfaiteurs ou les délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ;

- par l'adoption d'un amendement de Laurence Vichnievsky et de plusieurs de ses collègues du Modem, l'Assemblée nationale a ajouté les

---

<sup>1</sup> Les alternatives aux poursuites prévues aux articles 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale peuvent notamment consister en un rappel à la loi, un stage, le versement d'une contribution citoyenne, une réparation du dommage, une interdiction de paraître ou encore une composition pénale.

<sup>2</sup> La coexistence de ces deux listes dans le code de procédure pénale s'explique par l'application de règles de procédure un peu différente dans l'un et l'autre cas.

infractions relevant de la compétence du procureur de la République antiterroriste ; si les enquêtes relatives à des faits de terrorisme sont déjà couvertes par la référence à l'article 706-73 du code de procédure pénale, cet ajout permet de couvrir d'autres infractions telles que les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre qui peuvent faire l'objet d'une enquête par le parquet antiterroriste pendant plusieurs années avant l'ouverture d'une information judiciaire.

Concernant les règles de computation des délais, il est précisé que, dans l'hypothèse où l'enquête a donné lieu à une décision de classement sans suite puis a repris sur décision du procureur de la République, il ne serait pas tenu compte de la durée pendant laquelle l'enquête a été suspendue. La commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement du rapporteur complétant ces dispositions pour prévoir que, si plusieurs enquêtes sont regroupées dans le cadre d'une même procédure, il est tenu compte pour la computation des délais de la date de commencement de l'enquête la plus ancienne. Il s'agit d'éviter que des enquêtes soient jointes opportunément pour échapper à l'application des délais.

#### *1.2 Le renforcement du contradictoire au cours de l'enquête*

Le projet de loi propose une nouvelle rédaction de l'article 77-2 du code de procédure pénale, qui définit dans quelles conditions l'enquête préliminaire peut être ouverte au contradictoire.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 77-2 prévoit que la personne mise en cause peut avoir accès au dossier de la procédure selon deux modalités :

- elle peut tout d'abord demander au procureur de la République de consulter le dossier, à condition qu'il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction punie d'une peine d'emprisonnement et à condition qu'elle ait fait l'objet depuis plus d'un an soit d'une audition libre soit d'une confrontation ; c'est seulement lorsqu'il estime que l'enquête est terminée et qu'il envisage des poursuites que le procureur avise la personne qu'elle peut consulter une copie de la procédure et formuler des observations ;

- à tout moment, le procureur peut par ailleurs décider de sa propre initiative de communiquer tout ou partie de la procédure à la personne mise en cause ou à la victime pour recueillir leurs éventuelles observations.

La personne mise en cause n'a donc accès, de droit, au dossier que dans des conditions très restrictives.

Le nouveau dispositif vise à élargir la possibilité pour la personne mise en cause d'avoir accès au dossier de la procédure.

Dans la nouvelle rédaction proposée, le I de l'article 77-2 rappelle tout d'abord que le procureur de la République peut, à tout moment de l'enquête préliminaire, lorsqu'il estime que cette décision ne risque pas de porter atteinte à l'efficacité des investigations, indiquer à la personne mise en

cause, à la victime ou à leurs avocats qu'une copie de tout ou partie de la procédure est mise à leur disposition et qu'elles ont la possibilité de formuler des observations.

Ces observations peuvent notamment porter sur la régularité de la procédure, sur la qualification des faits, sur le caractère éventuellement insuffisant de l'enquête, sur la nécessité de procéder à de nouveaux actes et sur les modalités des poursuites éventuelles ou du recours à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).

Le II donne ensuite la possibilité à la personne mise en cause de demander, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par déclaration au greffe contre récépissé, à avoir accès au dossier. Plusieurs conditions doivent toutefois être réunies pour que la demande puisse être présentée : il doit exister une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner que la personne mise en cause a commis ou tenté de commettre une infraction punie d'une peine d'emprisonnement ; elle doit avoir été interrogée il y a plus d'un an, en audition libre ou en garde à vue, ou avoir fait l'objet d'une perquisition depuis plus d'un an.

La demande pourrait également être formulée s'il a été **porté atteinte à la présomption d'innocence** de la personne mise en cause par un moyen de communication au public, ce qui lui permettrait de se défendre plus aisément contre les allégations formulées à son encontre. Toutefois, cette possibilité est exclue si les révélations émanent de la personne elle-même ou si l'enquête porte sur des faits relevant des articles 706-73 et 706-73-1 précités du code de procédure pénale.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par Laetitia Avia et sous-amendé à l'initiative d'Antoine Savignat, pour préciser que cette exclusion s'applique également si la révélation émane de l'avocat de la personne mise en cause, que la révélation leur soit directement ou indirectement imputable. En séance publique, l'Assemblée nationale a décidé que l'exclusion s'appliquerait aussi si l'enquête porte sur des faits relevant de la compétence du procureur de la République antiterroriste, ce qui est cohérent avec la modification adoptée concernant la durée de l'enquête préliminaire.

Saisi de la demande, le procureur de la République avise la personne mise en cause ou son avocat qu'une copie de la procédure est mise à sa disposition et qu'elle peut formuler des observations (par lettre recommandée ou déclaration au greffe).

Toutefois, le procureur peut décider, si l'enquête est toujours en cours et que la communication du dossier risque de porter atteinte à l'efficacité des investigations, de refuser la communication de tout ou partie de la procédure pour une durée ne pouvant excéder six mois à compter de la réception de la demande. Il dispose d'un délai d'un mois pour prendre sa décision, qui serait motivée et versée au dossier. Le silence vaut refus de

communication. Le refus peut être contesté devant le procureur général qui dispose du même délai d'un mois pour statuer par une décision motivée versée au dossier.

Pour les infractions mentionnées aux articles 706-73 et 709-73-1 du code de procédure pénale et pour celles relevant de la compétence du procureur de la République antiterroriste, le délai de six mois serait porté à un an.

Pendant le délai d'un mois, le procureur de la République ne pourrait prendre une décision de poursuites, sauf pour ouvrir une information judiciaire, faire application de l'article 393 du code de procédure pénale (procédure de défèrement devant le procureur de la République, qui permet de consulter sur le champ le dossier) ou recourir à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (qui suppose l'accord de la personne mise en cause).

Le procureur de la République peut enfin décider de ne pas mettre à la disposition de la personne mise en cause certaines pièces de la procédure, au regard des risques de pression sur les victimes, les autres personnes mises en cause, leurs avocats les témoins, les enquêteurs, les experts ou toute autre personne concourant à la procédure.

Le III porte sur les droits de la victime : si elle a porté plainte, elle est informée par le procureur de la République que la personne mise en cause a demandé à prendre connaissance du dossier et qu'elle dispose des mêmes droits qu'elle peut exercer dans les mêmes conditions.

Le III *bis*, issu de l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale d'un amendement du rapporteur, précise que les observations éventuellement formulées sont versées au dossier de la procédure. Le procureur de la République apprécie les suites à leur donner et en informe les personnes concernées. S'il refuse de procéder à un acte qui lui a été demandé, sa décision peut être contestée devant le procureur général.

Enfin, le IV prévoit que si une période de deux ans s'est écoulée depuis une audition libre, une perquisition ou une garde à vue, alors l'enquête préliminaire ne peut se poursuivre à l'encontre des personnes ayant fait l'objet de ces actes, s'il existe des raisons plausibles de penser qu'elles ont commis une infraction, sans que le procureur de la République mette à leur disposition, et à celle des plaignants, copie de tout ou partie de la procédure, conformément au I.

## **2. La position de la commission : veiller à préserver l'efficacité des enquêtes dans les matières les plus complexes**

La commission partage la préoccupation du Gouvernement de mieux maîtriser la durée des enquêtes préliminaires. Elle comprend dans quelle position inconfortable se trouvent les personnes visées par une

enquête qui s'éternise, sans avoir le droit d'accéder au dossier de la procédure. Et il est vrai qu'une enquête qui dure depuis plus de trois ans a peu de chances d'aboutir. La complexité de certaines affaires peut justifier d'ouvrir une information judiciaire, confiée à un juge d'instruction, au lieu de prolonger l'enquête préliminaire menée sous l'autorité du procureur.

On peut cependant se demander si la durée excessive de certaines enquêtes n'est pas d'abord le résultat d'un manque de moyens, et notamment d'un nombre insuffisant d'OPJ. Dans une récente interview<sup>1</sup>, le ministre de l'intérieur, Gérald Darmanin, a reconnu sans détour cette insuffisance d'effectifs : il a indiqué que la police nationale comptait 17 000 OPJ mais qu'il en faudrait 22 000 pour qu'elle assume complètement ses missions, soit un déficit de 5 000 personnes. Il a annoncé que des mesures seraient prises pour fidéliser les OPJ, pour réduire les délais pour devenir OPJ et pour les recentrer sur leur cœur de métier.

Lors de la table ronde organisée par la commission<sup>2</sup>, les syndicats de policiers ont confirmé qu'il manquait des inspecteurs et ont déploré que les fonctions d'OPJ soient devenues moins attractives au fil du temps, en raison notamment de la complexité croissante de la procédure, qui donne aux OPJ le sentiment de consacrer beaucoup trop de temps à des formalités de procédure et à des tâches administratives.

Quand on ajoute à cela le fait que les OPJ se consacrent d'abord aux priorités fixées par le Gouvernement – lutte contre les violences conjugales et contre le trafic de stupéfiants – il n'est guère surprenant que les enquêtes qui n'entrent pas dans ce champ puissent se prolonger de manière parfois excessive.

L'étude d'impact annexée au projet de loi indique que le nombre d'enquêtes qui dure plus de trois ans demeure marginal, même s'il a fortement augmenté depuis deux ans. En 2020, 49 858 procédures, soit 3,2 % du nombre total d'enquêtes, ont duré plus de trois ; en 2019, ce chiffre s'élevait à seulement 25 993 affaires, soit 1,5 % du total.

Les rapporteurs ont retiré de leurs auditions l'impression que les services d'enquêtes étaient souvent submergés par les procédures et contraints de sélectionner en permanence celles qui nécessitent un traitement urgent. Régulièrement, les parquets classent sans suite certaines procédures, ce qui est un moyen de maintenir à un niveau raisonnable la durée moyenne des enquêtes, au détriment cependant du taux d'élucidation. Il n'en reste pas moins que les rapporteurs ont perçu un décalage entre les données finalement assez rassurantes fournies par le ministère de l'intérieur – près de 97 % des enquêtes durent moins de trois ans et près de 85 % sont clôturées dans l'année de leur enregistrement – et la perception des acteurs de terrain.

---

<sup>1</sup> Cf. l'interview donnée au journal *Le Parisien* le 2 août 2021.

<sup>2</sup> Cf. le compte rendu de la table ronde du 15 juin 2021 (<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210614/lois.html#toc2>)

Le délai de deux ans, prolongeable un an, est plus particulièrement difficile à tenir pour certaines affaires complexes ou qui présentent des ramifications internationales. Le projet de loi a judicieusement prévu un délai plus long, jusqu'à cinq ans, pour la délinquance et la criminalité organisées et pour la lutte antiterroriste. Il n'a pas prévu de règle dérogatoire en revanche pour les affaires à caractère économique et financier.

Or ces affaires présentent souvent une grande technicité et nécessitent régulièrement que des actes d'enquête soient réalisés à l'étranger, ce qui allonge considérablement les délais. Le manque d'OPJ spécialisés dans ces matières ralentit encore les investigations. Au parquet national financier (PNF), 80 % des procédures prennent la forme d'une enquête, tandis que 20 % seulement donnent lieu à une instruction. Les trois quarts des enquêtes ont vocation à durer plus de trois ans, en raison notamment des actes réalisés à l'étranger. Compte tenu de la surcharge des cabinets d'instruction, il ne serait pas réaliste d'imaginer que toutes ces enquêtes puissent donner lieu à l'ouverture d'une information judiciaire.

C'est pourquoi la commission a adopté l'**amendement COM-65** de ses rapporteurs qui étend le champ d'application du délai dérogatoire de cinq ans à la lutte contre la **fraude fiscale** et à la **corruption**, ainsi qu'au blanchiment de ces délits.

La France est tenue par des engagements internationaux. Elle est notamment partie à la convention de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers. Un groupe de travail de l'OCDE procède en ce moment même à une évaluation de la mise en œuvre de la convention par les États parties. Il rendra ses conclusions en décembre et il serait regrettable que la France soit critiquée parce qu'elle aurait introduit dans sa législation des freins à l'aboutissement de ces enquêtes.

Au-delà de ces engagements internationaux, les rapporteurs sont convaincus que nos concitoyens attendent une action exemplaire de la justice dans la lutte contre ces infractions, qui touchent à la probité et à la contribution de chacun à l'intérêt commun, ce qui est peu compatible avec la fixation de délais trop contraignants.

En complément, la commission a adopté l'**amendement COM-66** de ses rapporteurs qui prévoit une suspension du délai en cas de **demande d'entraide internationale**, quelle que soit la nature de l'infraction. Les enquêteurs ne maîtrisent pas le délai dans lequel ils obtiendront une réponse, délai qui peut être fort long notamment lorsque la demande est adressée à un État extérieur à l'Union européenne. Il serait regrettable qu'ils soient pénalisés dans leur travail en raison de retards dont ils ne sont pas à l'origine.

Sur un sujet plus technique, la commission a adopté l'**amendement COM-68** de ses rapporteurs qui précise comment les délais s'appliquent au procureur européen délégué, compétent pour enquêter en France sur certaines atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne. Une fois le délai de l'enquête préliminaire arrivé à échéance, il devra poursuivre ses investigations en appliquant les règles propres à l'instruction.

La commission a également adopté l'**amendement COM-64** de ses rapporteurs qui précise que la nullité des actes accomplis après l'échéance des délais légaux ne s'applique pas aux actes concernant une personne qui n'a été mise en cause dans la procédure que depuis moins de deux ans, ou depuis moins de trois ans en cas de prolongation.

La commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

### *Article 3*

## **Renforcement de la protection du secret professionnel de l'avocat dans le cadre des procédures pénales**

Cet article tend à renforcer la protection du secret professionnel de l'avocat lorsqu'il est procédé à son encontre à une perquisition, des réquisitions de données de connexion (dont les désormais bien connues « fadettes ») ou une écoute téléphonique, notamment en prévoyant une autorisation du juge des libertés et de la détention lorsqu'il existe des « raisons plausibles » de soupçonner l'avocat.

Au cours de la discussion devant l'Assemblée nationale, la portée de cet article a été considérablement élargie. La protection du secret professionnel de l'avocat en matière pénale a été étendue à l'activité de conseil et les députés ont introduit un mécanisme de protection *ad hoc* pour les documents couverts par le secret professionnel de l'avocat saisis chez un tiers. Ils ont également adopté une disposition prévoyant une présence active de l'avocat en perquisition.

Sensible au nécessaire équilibre entre les droits de la défense et le droit à un procès équitable d'une part, et la prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions d'autre part, ainsi qu'aux engagements internationaux de la France, la commission a souhaité, à l'initiative de ses rapporteurs, apporter une limite à l'extension du secret professionnel de conseil de l'avocat. Elle a prévu que celui-ci ne serait pas opposable en matière de fraude fiscale, de corruption et de trafic d'influence, ainsi que de blanchiment de ces délits.

La commission également supprimé la disposition relative à la présence de l'avocat en perquisition, estimant opportun de ne pas alourdir les modalités d'enquête alors qu'il existe déjà des garanties en cas d'audition.

Elle a adopté cet article **ainsi modifié**.

Comme le rappelle le Conseil d'État dans son avis, le secret professionnel de l'avocat revêt une double dimension :

- il protège le client contre la divulgation des informations qu'il confie à son avocat ; c'est alors un **devoir absolu qui s'impose à l'avocat** sous peine de poursuites sur le fondement de l'article 226-13 du code pénal ;

- il le protège également contre **une immixtion excessive de l'autorité publique**, au nom de la défense de droits constitutionnellement et conventionnellement reconnus, au premier rang desquels les droits de la défense et le droit à un procès équitable, ce qui **le distingue des autres secrets professionnels**.

« Aucune disposition constitutionnelle ne consacre spécifiquement un droit au secret des échanges et correspondances des avocats » a jugé le Conseil constitutionnel dans une décision du 24 juillet 2015<sup>1</sup>. De manière habituelle, il appartient donc au législateur **d'assurer la conciliation entre l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis** qu'il implique et **la prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions**, qui est nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle<sup>2</sup>.

La question du champ de protection du secret professionnel dans le domaine pénal est très débattue depuis de nombreuses années et l'article 3 du projet de loi divise le monde judiciaire, les avocats étant partisans de l'extension de la protection à **l'ensemble de la relation entre le client et l'avocat, y compris dans son aspect « conseil »**, selon la lettre de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971<sup>3</sup>, tandis que les magistrats et enquêteurs, sont soucieux de **conserver les moyens de lutter contre la délinquance économique et financière, dans le respect des engagements internationaux**

<sup>1</sup> Décision n° 2015-478 QPC du 24 juillet 2015 [Association French Data Network et autres].

<sup>2</sup> L'Union des jeunes avocats de Paris demande la constitutionnalisation du secret professionnel de l'avocat afin justement de préciser « l'étendue des pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel en la matière » (Rapport des commissions droit public et droit pénal de l'UJA de Paris adopté lors de la commission permanente du 22 mars 2021).

<sup>3</sup> Article 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques : « En toutes matières, que ce soit dans le domaine du conseil ou dans celui de la défense, les consultations adressées par un avocat à son client ou destinées à celui-ci, les correspondances échangées entre le client et son avocat, entre l'avocat et ses confrères à l'exception pour ces dernières de celles portant la mention " officielle ", les notes d'entretien et, plus généralement, toutes les pièces du dossier sont couvertes par le secret professionnel ».

de la France, et inquiets de voir se mettre en place des **stratégies de contournement instrumentalisant le secret professionnel de l'avocat**.

Un seul point est consensuel et il est utile de le rappeler : **l'avocat qui est soupçonné de participer à la commission d'une infraction, qu'il soit complice ou auteur, ne peut invoquer son secret professionnel pour échapper aux mesures d'enquêtes<sup>1</sup>**.

### **1. Le souhait du Gouvernement : mieux protéger le secret professionnel de la défense dans le cadre des perquisitions, des réquisitions de fadettes et des écoutes téléphoniques**

À la suite d'une procédure pénale très médiatisée mettant en cause des échanges entre client et avocat, deux groupes de travail créés à l'initiative du ministre de la justice<sup>2</sup> se sont successivement prononcés sur la protection du secret professionnel de l'avocat.

En juillet 2020, la mission relative à l'avenir de la profession d'avocat présidée par Dominique Perben a souligné **l'insuffisance des garanties entourant le secret professionnel** et préconisé l'intervention du juge des libertés et de la détention pour mieux encadrer les mesures coercitives prises à l'encontre d'un avocat. Elle a également souhaité qu'il soit rappelé que les investigations menées ne doivent pas « *porter atteinte au libre exercice de la profession d'avocat que ce soit dans le domaine du conseil ou celui de la défense* ».

En février 2021, la commission présidée par Dominique Mattéi, dont les travaux étaient directement consacrés aux droits de la défense durant l'enquête pénale et au secret professionnel des avocats, n'a pas trouvé de consensus sur « *le degré de protection du secret professionnel de l'avocat qu'offre le droit positif, en particulier dans le cadre des mesures d'enquête les plus intrusives et précisément sur l'étendue du secret à l'activité de conseil* ». Elle a constaté qu'« *en tout état de cause, il existe des impératifs d'ordre public que la jurisprudence reconnaît comme supérieurs, au rang desquels les nécessités de la recherche de la vérité dans le cadre d'une enquête pénale* » et appelé de ses vœux la **création d'un encadrement législatif en matière de réquisitions de factures détaillées** (« fadettes ») et le **renforcement du dispositif de protection en matière de perquisitions et d'interceptions téléphoniques**. La commission a également préconisé la mention du principe du respect du secret professionnel de l'avocat dans l'article préliminaire du code de procédure pénale.

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 14 janvier 2003, n° 02-87.062.

<sup>2</sup> Pour le premier, il s'agissait alors de Nicole Belloubet, et le second d'Eric Dupond-Moretti.

1.1. *L'inscription du respect du secret professionnel de la défense dans l'article préliminaire du code de procédure pénale*

L'article 3 du projet de loi, dans sa version initiale, tend à inscrire dans l'article préliminaire du code de procédure pénale que « *le respect du secret professionnel de la défense est garanti au cours de la procédure dans les conditions prévues par le présent code* ».

Cette notion de « *secret professionnel de la défense* », qui serait ici utilisée pour la première fois dans la loi, comme le relève le Conseil d'État dans son avis, correspond à l'état du droit. C'est ainsi que la chambre criminelle, dans sa décision du 22 mars 2016 dans l'affaire évoquée<sup>1</sup>, a jugé qu'« *aucune disposition légale ou conventionnelle ne fait obstacle à la captation, à l'enregistrement et à la transcription des propos d'un avocat intervenant sur la ligne téléphonique d'un tiers régulièrement placée sous écoute, dès lors que, comme en l'espèce, en premier lieu, cet avocat n'assure pas la défense de la personne placée sous surveillance, qui n'est ni mise en examen ou témoin assisté ni même n'a été placée en garde à vue dans la procédure en cause, et, en second lieu, ses propos, seraient-ils échangés avec un client habituel, dont le contenu est étranger à tout exercice des droits de la défense dans ladite procédure ou dans toute autre, révèlent des indices de sa participation à des faits susceptibles de qualification pénale* ».

La commission Mattéi elle-même a conclu que « *le respect du secret professionnel de l'avocat en ce qu'il concourt à l'exercice effectif des droits de la défense a toute sa place parmi les principes édictés dans l'article préliminaire du code de procédure pénale* ».

1.2. *Un encadrement plus strict des conditions de perquisition dans le cabinet ou le domicile d'un avocat*

En l'état du droit, en application de l'article 56-1 du code de procédure pénale, les perquisitions ne peuvent être effectuées dans le cabinet d'un avocat ou à son domicile **que par un magistrat et en présence du bâtonnier** ou de son délégué, à la suite d'une **décision écrite et motivée prise par ce magistrat**, qui indique la nature de l'infraction ou des infractions sur lesquelles portent les investigations, **les raisons justifiant la perquisition et l'objet de celle-ci**.

Le bâtonnier ou son délégué, qui agit alors en tant **qu'auxiliaire de justice en charge d'une mission de protection des droits de la défense**<sup>2</sup>, peut s'opposer à la saisie d'un document ou d'un objet. Le juge des libertés et de la détention (JLD) est alors saisi de la contestation qu'il doit trancher dans les cinq jours de la réception du procès-verbal, du document placé sous scellé fermé et de l'original ou d'une copie du dossier de la procédure. L'ordonnance autorisant la perquisition doit être suffisamment précise pour permettre au bâtonnier d'exercer sa mission de protection des droits de la

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, Chambre criminelle, 22 mars 2016, 15-83.205.

<sup>2</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 8 janvier 2013, 12-90.063.

défense, à peine de nullité de l'ordonnance et de restitution des documents saisis lors de la perquisition<sup>1</sup>.

S'inspirant des conclusions de la mission Perben et de la commission Mattéi, le projet de loi propose de renforcer la protection du secret professionnel de l'avocat :

- en précisant que lorsque la perquisition est justifiée par la mise en cause de l'avocat, elle ne peut être autorisée par le magistrat que s'il existe des « *raisons plausibles de le soupçonner d'avoir commis ou tenté de commettre l'infraction qui fait l'objet de la procédure* » ; à l'initiative de Laurence Vichnievsky<sup>2</sup>, cette mesure a été étendue en commission en cas d'« *infraction connexe au sens de l'article 203* » du code de procédure pénale.

Une perquisition chez un avocat ne pourrait ainsi être autorisée, s'il est lui-même objet de soupçons, que **si le magistrat dispose des éléments qui permettraient de le placer en garde à vue**<sup>3</sup>. En revanche, cette exigence nouvelle ne s'appliquerait pas dès lors que la perquisition serait justifiée par **une infraction commise par un tiers**, le droit en vigueur étant maintenu inchangé sur ce point.

En commission<sup>4</sup>, le Gouvernement a précisé que l'autorisation de perquisitionner le cabinet ou le domicile d'un avocat **devrait être donnée par le juge des libertés et de la détention**, dessaisissant le procureur de la République, en cas d'enquête, ou le juge d'instruction, en cas d'information judiciaire. Il a ainsi repris à son compte une préconisation du rapport Perben ;

- en **créant un recours suspensif** contre la décision du juge des libertés et de la détention qui se prononce sur le caractère saisissable des pièces ; ce recours suspensif devrait être exercé dans un délai de 24 heures par le procureur de la République, l'avocat ou le bâtonnier ;

Initialement conçue comme relevant du Premier président de la cour d'appel comme en matière de visites domiciliaires<sup>5</sup>, ce recours serait jugé par

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 8 juillet 2020, 19-85.491 : « l'ordonnance de perquisition, prise par le juge d'instruction, n'identifie pas les différents marchés publics visés par le réquisitoire introductif, ne contient pas les noms des personnes susceptibles d'avoir été victimes de harcèlement, visées au réquisitoire introductif, ne précise pas le document informatique qui aurait été supprimé de manière illégale, cette précision se trouvant dans le réquisitoire introductif, et n'indique pas la nature des documents qui auraient été falsifiés, ni des faux documents dont il aurait été fait usage. (...) Il suit de là que le bâtonnier, chargé de la protection des droits de la défense, n'a pas reçu, au début de la perquisition, les informations lui permettant de connaître les motifs de celle-ci, ainsi que son objet, qui comprenait la recherche de documents portant sur le marché public du projet de SEMOP, afin de déterminer le degré de participation à celui-ci de l'avocat concerné. Il en résulte que cette imprécision de l'ordonnance de perquisition a porté atteinte aux droits de la défense. »

<sup>2</sup> Amendement n° CL 405 de Laurence Vichnievsky.

<sup>3</sup> Article 62-2 du code de procédure pénale.

<sup>4</sup> Amendement n° CL 655.

<sup>5</sup> Articles L. 450-4 du code de commerce, L 229-3 du code de la sécurité intérieure ou L. 16 B du livre des procédures fiscales.

le **président de la chambre de l’instruction** pour unifier le régime des appels des décisions du juge des libertés et de la détention<sup>1</sup>. Celui-ci aurait à son tour cinq jours pour se prononcer.

Il est à noter que la création de ce recours n’est **pas exigé par les normes constitutionnelles ou conventionnelles** ainsi que l’a récemment jugé la Cour de cassation<sup>2</sup> : « *compte tenu de l’ensemble de ces garanties, propres à sauvegarder le libre exercice de la profession d’avocat ainsi que le secret professionnel, il est sans emport que ne soit pas prévu un second degré de juridiction, principe qui n’a, selon le Conseil constitutionnel, pas valeur constitutionnelle* ». De plus, l’ordonnance du juge des libertés et de la détention peut déjà faire l’objet d’un recours pour excès de pouvoir, par la voie d’un pourvoi en cassation<sup>3</sup>.

### 1.3 *La création d’un cadre législatif pour les réquisitions de données de connexion d’un avocat et le renforcement de l’encadrement des interceptions judiciaires*

L’article 3 du projet de loi crée un régime protecteur pour encadrer les réquisitions, qu’elles interviennent en matière d’enquête ou d’instruction, visant à **obtenir des opérateurs les données de connexion** dont relèvent les factures détaillées (ou « fadettes ») permettant de retracer tous les contacts téléphoniques des avocats.

Il tend également à **encadrer plus restrictivement les mises sur écoute d’un avocat**, pour lesquelles la protection consiste jusqu’à présent en l’interdiction de « *transcrire les correspondances avec un avocat relevant de l’exercice des droits de la défense* »<sup>4</sup> et l’obligation d’aviser le bâtonnier de la mesure<sup>5</sup>.

Un **régime commun, proche du régime de protection en matière de perquisition**, leur serait appliqué consistant en :

- la nécessité d’une **autorisation préalable ordonnée par un juge des libertés et de la détention** sur demande du procureur ou du juge d’instruction ;

- la **justification de raisons plausibles** de soupçonner que l’avocat a commis ou tenté de commettre l’infraction qui fait l’objet de la procédure ou une infraction connexe pour obtenir la mesure ; contrairement à ce qui est prévu en matière de perquisition, cette exigence serait **valable pour toutes**

---

<sup>1</sup> Amendement 291 de Laurence Vichnievsky, adopté en séance avec avis favorables de la commission et du Gouvernement.

<sup>2</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, arrêt n°7 du 7 janvier 2020 (19-82.011).

<sup>3</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, arrêt du 21 avril 2020, 19-82.011 (même affaire)

<sup>4</sup> Article 100-5 du code de procédure pénale.

<sup>5</sup> Article 100-7 du même code.

**les réquisitions de données de connexion ou mises sur écoute d'un avocat, sans possibilité de justifier ces mesures par une enquête à l'égard d'un tiers<sup>1</sup> ;**

**- l'obligation d'aviser le bâtonnier de la mesure.**

Le projet de loi prévoit une entrée en vigueur de ces différentes dispositions le premier jour du troisième mois suivant la publication de la loi<sup>2</sup>. Elles seraient rendues applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna<sup>3</sup>

## **2. Une protection étendue au secret professionnel du conseil et renforcée par l'Assemblée nationale**

### *2.1. Une extension du respect du secret professionnel à l'activité de conseil*

En commission, les députés ont adopté, avec avis favorable du rapporteur, onze amendements identiques<sup>4</sup>, inspirés par le Conseil national des barreaux, manifestant ainsi une **volonté transpartisane** d'inscrire dans les principes du code de la procédure pénale que **le respect du secret professionnel de l'avocat comprend à la fois la défense et le conseil**, considérant ces deux activités indivisibles. Ils ont défendu l'idée selon laquelle « *les clients peuvent passer d'une catégorie à l'autre et que c'est souvent pour cela qu'ils vont voir un avocat. Un client prend conseil parce qu'il s'attend à être prochainement poursuivi ou parce qu'il sait avoir commis une infraction pénale* »<sup>5</sup>.

Ce souhait d'étendre la protection du secret professionnel de l'avocat dans le cadre des procédures pénales à l'activité de conseil constitue **une réaction aux décisions récentes de la chambre criminelle de la Cour de cassation**, en particulier à son arrêt du 24 novembre 2020<sup>6</sup> dans une affaire « *Vieux campeur* », par lequel, s'appuyant sur les articles 66-5 de la loi du 31 décembre 1971 et L. 450-4 du code de commerce<sup>7</sup>, elle a jugé que « *si, selon les principes rappelés par le premier de ces textes, les correspondances échangées entre le client et son avocat sont, en toutes matières, couvertes par le secret professionnel, il demeure qu'elles peuvent notamment être saisies dans le cadre*

---

<sup>1</sup> En matière de perquisition (alinéa 7), cette exigence est seulement prévue « lorsque la perquisition est justifiée par la mise en cause de l'avocat », ce qui laisse la place à des perquisitions justifiées par la mise en cause de tiers.

<sup>2</sup> III. de l'article 36 du projet de loi.

<sup>3</sup> IV. de l'article 37 du projet de loi.

<sup>4</sup> Amendements de M. Savignat n° CL59, de Mme Untermaier n° CL190, de M. Paris n° CL221, de Mme Buffet n° CL262, de M. Morel-A-L'huissier n° CL352, de Mme Le Grip n° CL388, de M. Bernalicis n° CL394, de M. Taché n° CL433, de M. Molac n° CL458, de Mme Moutchou n° CL479, et de M. Latombe n° CL490.

<sup>5</sup> Déclarations du rapporteur M. Mazars en commission : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion\\_lois/l15cion\\_lois2021087\\_compte-rendu#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_lois/l15cion_lois2021087_compte-rendu#)

<sup>6</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 24 novembre 2020, n° 19-84.304 (Au vieux campeur).

<sup>7</sup> Il s'agissait en l'espèce, d'une visite domiciliaire dans le cadre d'une procédure d'enquête administrative menée par direction régionale des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Auvergne Rhône-Alpes (DIRECCTE).

*des opérations de visite prévues par le second dès lors qu'elles ne concernent pas l'exercice des droits de la défense ».*

Le garde des Sceaux, présent en commission a émis un « avis de sagesse bienveillante », alertant toutefois sur le fait qu'« *en cas de procédure pénale, une telle extension interdirait de procéder à la saisie de tout document dont l'avocat serait l'auteur, même en tant que conseil juridique* ».

L'article 56-1 du code de procédure pénale en matière de perquisition a toutefois été complété par un amendement du Gouvernement<sup>1</sup> à qui il n'est apparu « *ni possible ni justifié d'étendre au cours de la procédure pénale l'inviolabilité des actes d'avocat relevant de son activité de conseil, car cette protection n'est justifiée que par l'exercice des droits de la défense* ». Cette modification rendrait plus explicite la nature du document sur lequel porte l'interdiction de saisie lors d'une perquisition chez un avocat : celui-ci devrait **à la fois** relever de l'exercice des droits de la défense **et** être couvert par le secret professionnel de la défense et du conseil. Cette précision **maintiendrait l'exigence d'un lien avec l'exercice des droits de la défense**, ce qui semble exclure ce qui relève uniquement d'une activité de conseil.

2.2. *La possibilité de s'opposer à la saisie de documents couverts par le secret professionnel de l'avocat chez un tiers*

Avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, les députés ont également ajouté en séance<sup>2</sup> une disposition visant à **protéger la correspondance entre un avocat et son client lorsqu'elle est saisie à l'extérieur du cabinet, chez le client**.

Serait ainsi inséré un nouvel article 56-1-1 dans le code de procédure pénale visant à permettre à toute personne perquisitionnée de s'opposer à la saisie d'un document « *relevant de l'exercice des droits de la défense et couvert par le secret professionnel de la défense et du conseil prévu à l'article 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques* ». Le document serait alors placé sous scellé et objet d'un procès-verbal distinct, le tout étant transmis au juge des libertés et de la détention, à charge pour lui de se prononcer dans les cinq jours. Sa décision pourrait faire l'objet d'un recours devant le président de la chambre de l'instruction dans les conditions prévues par la nouvelle rédaction de l'article 56-1 du code de procédure pénale.

Actuellement, la saisie d'une telle pièce peut faire l'objet d'une **demande de nullité** formée devant la chambre de l'instruction ou la formation de jugement. Le secret professionnel est ainsi **protégé a posteriori**.

---

<sup>1</sup> Amendement n° CL654, sous amendé par le rapporteur M. Mazars (amendement n° 657).

<sup>2</sup> Amendement n° 815 de M. Gauvain et ses collègues du groupe La République en Marche.

### 2.3. *La présence de l'avocat pendant les perquisitions chez son client*

Les députés ont enfin, toujours avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement, et à l'initiative des mêmes députés du groupe La République en Marche<sup>1</sup>, créé un article 57-2 dans le code de procédure pénale qui tend à **prévoir la présence des avocats au cours des perquisitions et le champ d'action de celui-ci**.

Selon la disposition adoptée, l'officier de police judiciaire ou le magistrat qui procède à une perquisition ne pourrait s'opposer à la présence de l'avocat de la personne perquisitionnée<sup>2</sup>, même s'il se présente sur les lieux en cours d'opération. Cette présence ne serait toutefois **pas obligatoire** et il est prévu que les opérations de perquisition puissent débuter sans attendre sa présence. De même, cette présence pourrait être **refusée pour des motifs de sécurité**.

Au cours des opérations, l'avocat pourrait **présenter des observations écrites**, également adressées au procureur de la République, et **demander la saisie d'objets ou de documents** qu'il juge utiles à la défense de son client, ce qui ne pourrait lui être refusé que « *s'il apparaît que celle-ci n'est manifestement pas utile à la manifestation de la vérité* ».

Par ailleurs, le texte précise que s'il existe contre la personne des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement – soit les conditions d'une audition libre ou d'une garde à vue – et qu'il est prévu qu'elle soit entendue au cours de la perquisition, elle devrait être préalablement informée de son droit d'être assistée par un avocat, éventuellement commis d'office, au cours de cette audition. Dans cette hypothèse, son audition ne pourrait débuter sans la présence de l'avocat avant l'expiration d'un délai de deux heures suivant l'avis qui lui a été adressé.

### **3. La position de la commission : conserver un juste équilibre entre préservation du secret professionnel de l'avocat et efficacité de la lutte en matière économique et financière**

Les rapporteurs partagent l'objectif de renforcement de la protection du secret professionnel de l'avocat et approuvent les avancées du projet de loi pour mieux encadrer les perquisitions, les réquisitions de données de connexion et les mises sur écoute. Ils ont proposé à la commission d'accepter l'extension de la protection du secret professionnel de l'avocat de la défense au conseil, **tout en en définissant les limites**.

---

<sup>1</sup> Amendement n° 814 de M. Gauvain et ses collègues du groupe La République en Marche.

<sup>2</sup> Lors de la discussion du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, la commission des lois de l'Assemblée nationale avait relevé que « rien n'interdit à la personne faisant l'objet d'une perquisition de solliciter la venue de son conseil sur les lieux et (...) rien n'autorise les services de police judiciaire à s'opposer à sa présence » et supprimé une disposition prévoyant la possibilité de cette présence (Rapport n° 1396, tome I de Mme Laetitia Avia et M. Didier Paris, fait au nom de la commission des lois, déposé le 9 novembre 2018).

La Cour de justice de l'Union européenne a relevé l'existence de deux critères justifiant la confidentialité de la correspondance entre avocats et clients dans les pays de l'Union européenne, quelle que soit la diversité des situations, aux termes de sa jurisprudence du 18 mai 1982 (AM & S Europe Limited c/ Commission des Communautés européennes) :

- s'il s'agit d'une correspondance échangée **dans le cadre et aux fins du droit de la défense du client** ;

- si elle émane d'avocats indépendants.

L'extension de la protection au secret professionnel du conseil, votée par les députés, offrirait aux avocats français **une situation tout à fait privilégiée en Europe**, en coupant le lien entre secret professionnel et exercice des droits de la défense.

Comme l'a relevé le Conseil d'État, cette situation serait également **singulière au regard des autres professions** qui bénéficient de la protection de secrets tout aussi importants<sup>1</sup>. L'Union Syndicale des Magistrats (USM) le souligne également : « *d'autres professions qui réceptionnent des secrets très proches ou concurrents, au titre du conseil, ne jouissent pas d'un tel degré de protection (notaires, experts comptables...)* ».

Par ailleurs, les rapporteurs ont été sensibles aux inquiétudes largement exprimées par les magistrats, en particulier en matière de **lutte contre la délinquance économique et financière**. L'Association française des magistrats instructeurs (AFMI) a relevé que « *l'extension de cette protection à l'activité de conseil pose question, notamment parce que toute investigation dans le milieu économique pourrait s'en trouver entravée* ». Pour le procureur de la République financier, cette réforme « *aurait pour conséquence d'affaiblir la politique publique maintes fois réaffirmée et approfondie de lutte contre la fraude fiscale et contre la corruption internationale, mais aussi de mettre la France en contradiction avec la jurisprudence constitutionnelle et européenne* ». Il s'inquiète du recours à des échanges fictifs avec un avocat dans le seul but de protéger les documents.

Quant à Transparency international, ses représentants ont mis l'accent sur le risque de l'effet conjugué des articles 2 (réduction de l'enquête préliminaire) et 3 (extension du secret professionnel de l'avocat) du projet de loi, qui « *fragilisent la lutte contre la délinquance économique et financière, à contrecourant des engagements internationaux de la France, de l'esprit de la politique publique anticorruption depuis une dizaine d'années et sans aucune justification au regard du bilan positif du Parquet national financier (PNF) depuis sa création* ». Ils relèvent que « *la vulnérabilité de la profession d'avocat dans le cadre de ses activités de conseil est soulignée par le Groupe d'action financière (GAFI) et le Comité d'Orientation de la Lutte contre le Blanchiment (COLB)* ».

---

<sup>1</sup> Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi : « *les dispositions du projet ne concernent que les avocats alors que certaines des garanties examinées aux points 15 à 17 paraissent à première vue utiles aussi pour d'autres secrets protégés par la loi, comme le secret des sources des journalistes* ».

Ceux-ci peuvent en effet être **instrumentalisés aux fins d'élaborer des montages fiscaux** ou d'autres montages complexes (empilement de sociétés, par exemple) visant à blanchir des fraudes fiscales ou à opacifier des transactions frauduleuses.

Sensible à ces inquiétudes et soucieuse de préserver les moyens de lutte contre la délinquance économique et financière, la commission a adopté **l'amendement COM-69** des rapporteurs pour **limiter la portée de l'inscription dans l'article préliminaire du code de procédure pénale du respect du secret professionnel du conseil**, estimant cette dérogation justifiée par l'objectif à valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions et les engagements internationaux de la France<sup>1</sup>. En cohérence avec l'article 2, **seraient exclus** du champ du secret professionnel du conseil, **les délits de fraude fiscale, de corruption et de trafic d'influence en France comme à l'étranger, ainsi que le blanchiment de ces délits**.

S'agissant de l'inscription dans le code de procédure pénale de la présence de l'avocat lors des perquisitions, au-delà de la question de la sécurité de ce dernier<sup>2</sup>, les rapporteurs ont considéré que le droit actuel offrait déjà des garanties : lorsqu'il y a audition, **les règles de l'audition libre ou de la garde à vue s'appliquent à peine de nullité du procès-verbal**. La difficulté - que la rédaction proposée ne pourrait résoudre - réside plutôt dans l'appréciation par les juges de ce qui relève d'une audition à proprement parler et de ce qui reste une simple identification de pièces dans le cadre de la perquisition<sup>3</sup>. Pour renforcer **l'effectivité du droit de ne pas s'auto-incriminer**, la commission propose d'ajouter à l'article préliminaire du code de procédure pénale, la mention que « *le droit de se taire est notifié à toute personne suspectée ou poursuivie avant tout recueil de ses observations et avant tout interrogatoire* »<sup>4</sup>.

Le nouvel article 57-2 serait de plus une **complexification nouvelle de la procédure pénale**, particulièrement dans le domaine économique et financier, et accentuerait l'inégalité du citoyen dans le cadre de la défense pénale, comme l'a relevé le procureur général près de la Cour de Cassation lors de son audition.

Soucieuse également d'apaiser le débat suscité par cette mesure nouvelle entre toutes les parties prenantes à la procédure pénale, la commission a adopté **les amendements identiques COM-72** de ses rapporteurs et **COM-31** de Stéphane Le Rudulier, qui suppriment ces dispositions.

---

<sup>1</sup> Notamment, la convention OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

<sup>2</sup> C'est d'ailleurs un motif qui selon la disposition adoptée justifierait de refuser l'accès de celui-ci (alinéa 19).

<sup>3</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 22 octobre 2013, 13-81.945,

<sup>4</sup> Amendement n° COM-86 des rapporteurs à l'article 10.

La commission a également adopté deux amendements de précision rédactionnelle des rapporteurs : l'**amendement COM-70**, pour viser expressément l'hypothèse de la complicité de l'avocat, et l'**amendement COM-71**, pour harmoniser la manière de computer les délais devant le juge des libertés et de la détention.

La commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

## SECTION 2 DISPOSITIONS RELATIVES AU SECRET DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION ET RENFORÇANT LA PROTECTION DE LA PRÉSOMPTION D'INNOCENCE

### *Article 4*

#### **Protection du secret de l'enquête et de l'instruction**

Cet article vise à réprimer plus sévèrement les violations du secret de l'enquête ou de l'instruction.

La commission l'a adopté sans modification.

#### **1. Des dispositions qui précisent la définition des infractions réprimant la violation du secret de l'enquête et de l'instruction et qui prévoient des peines plus lourdes**

##### *1.1. Le secret de l'enquête et de l'instruction : un principe essentiel de notre procédure pénale*

Comme l'affirme l'article 11 du code de procédure pénale, « *sauf dans les cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète* ». Ce principe de secret poursuit deux objectifs complémentaires, comme le rappelle l'étude d'impact annexée au projet de loi :

- d'abord, garantir le droit au respect de la présomption d'innocence des personnes mises en cause et préserver la vie privée des protagonistes ;

- ensuite, garantir que les enquêtes sont conduites avec efficacité ; rassembler les preuves, éviter que les victimes ou les témoins fassent l'objet de pressions suppose de travailler dans la discrétion.

Dans sa décision n° 2017-693 QPC du 2 mars 2018, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions protégeant le secret de

l'enquête et de l'instruction étaient conformes à la Constitution, l'atteinte à la liberté d'expression et de communication qui en résulte étant nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi. Dans son arrêt du 14 juin 2005, *Menet c. France*, la Cour européenne des droits de l'homme a elle aussi reconnu que « *le caractère secret de la procédure d'instruction peut se justifier par des raisons relatives à la protection de la vie privée des parties au procès et aux intérêts de la justice* ».

En cas de violation du secret de l'enquête ou de l'instruction, des poursuites peuvent actuellement être diligentées soit sur le fondement des dispositions de droit commun relatives au secret professionnel, soit sur le fondement d'un article du code pénal sur les entraves à la justice :

- l'article 11 du code de procédure pénale renvoie en premier lieu aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal, relatifs au secret professionnel : la violation de ce secret est passible d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ; l'article 226-14 autorise, dans certaines circonstances, la révélation d'informations normalement couvertes par le secret, principalement pour signaler qu'un mineur est victime de violences ;

- par ailleurs, l'article 434-7-21 du code de procédure pénale punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait, pour toute personne qui a connaissance du fait de ses fonctions d'informations issues d'une enquête ou d'une instruction concernant un crime ou un délit, de révéler sciemment ces informations à des personnes qu'elle sait susceptibles d'être impliquées, comme auteurs, coauteurs complices ou receleurs, dans la commission de ces infractions, lorsque cette révélation est réalisée dans le dessein d'entraver le déroulement des investigations ou la manifestation de la vérité ; les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende lorsque l'enquête ou l'instruction concerne un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement relevant de l'article 706-73 du code de procédure pénale (qui contient essentiellement des dispositions sur les infractions commises en bande organisée).

Le secret concerne les personnes qui concourent à la procédure. La jurisprudence de la Cour de cassation a précisé que concourent à la procédure les magistrats du siège chargés de l'instruction ou participant à celle-ci, le procureur de la République, les greffiers, les huissiers, les officiers et agents de police judiciaire, les enquêteurs de personnalité et toute personne requise par un magistrat telle qu'un interprète ou un expert. En revanche, les avocats ne sont pas considérés comme concourant à la procédure et sont autorisés à révéler des éléments tirés de la procédure dans le cadre de l'exercice des droits de la défense. La personne mise en cause, la victime, les témoins ne sont pas non plus tenus au secret.

### *1.2. De nouvelles dispositions qui se veulent plus dissuasives*

Le projet de loi s'inspire d'une recommandation des députés Didier Paris et Xavier Breton qui, dans leur rapport d'information sur le secret de

l'enquête et de l'instruction, suggéraient de renforcer la répression des violations de ce secret.

Il tend également à clarifier le droit applicable en créant un dispositif unique qui réprimerait spécifiquement les violations du secret de l'enquête et de l'instruction.

Dans ce but, le I de l'article 4 du projet de loi propose une nouvelle rédaction de l'article 434-7-2 du code pénal pour réprimer la révélation d'informations issues d'une enquête ou d'une instruction et prévoir des peines aggravées dans certaines circonstances.

Sans préjudice des droits de la défense ou des droits des victimes, le fait pour toute personne qui, en raison de ses fonctions, aurait connaissance, en application du code de procédure pénale, d'informations issues d'une enquête ou d'une instruction en cours concernant un crime ou un délit de révéler sciemment ces informations à des tiers serait tout d'abord puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Cette rédaction préserve la possibilité pour l'avocat de révéler des informations pour l'exercice des droits de la défense.

Les peines seraient portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende lorsque les informations sont révélées à des personnes que le professionnel tenu au secret sait susceptibles d'être impliquées comme auteurs, coauteurs, complices ou receleurs dans la commission de ces infractions et que cette révélation est réalisée dans le dessein d'entraver le déroulement des investigations ou la manifestation de la vérité. Les peines seraient portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsque l'enquête ou l'instruction concerne un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement relevant de l'article 706-73 du code de procédure pénale. Cette rédaction est proche de celle qui figure actuellement à l'article 434-7-2 du code pénal, le quantum des peines étant cependant plus élevé.

Le I *bis* de l'article 4 est issu de l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale d'un amendement du rapporteur. Il modifie l'article 114-1 du code de procédure pénale, qui punit d'un an d'emprisonnement et de 10 000 euros d'amende le fait pour une partie à qui une reproduction des pièces ou actes d'une procédure d'instruction a été remise de la diffuser auprès d'un tiers.

Dans un souci d'harmonisation avec les peines encourues pour l'infraction générale de violation du secret de l'enquête et de l'instruction, les peines seraient portées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

Le 1<sup>o</sup> du II procède à une coordination à l'article 11 du code de procédure pénale.

Le 2° du II modifie le dernier alinéa du même article 11, afin de faire évoluer les règles relatives à la communication qui peut être assurée par le procureur de la République.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, le procureur de la République peut en effet, d'office et à la demande de la juridiction d'instruction et des parties, rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause, afin d'éviter la propagation d'informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l'ordre public. C'est dans ce cadre que des affaires fortement médiatisées ou des attentats terroristes par exemple donnent lieu à des prises de parole du parquet.

Considérant que les conditions fixées par le code de procédure pénale (informations parcellaires ou inexactes, trouble à l'ordre public) étaient peu opérationnelles et peu respectées en pratique, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement du député Didier Paris prévoyant que la communication sera aussi possible lorsque tout autre impératif d'intérêt public le justifie.

Une deuxième modification à l'article 11 consiste à préciser que le procureur peut délivrer les informations directement ou par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire (OPJ) agissant avec son accord et sous son contrôle. La participation d'OPJ est couramment pratiquée, bien que la loi ne la prévoie pas explicitement. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a estimé que cette nouvelle modalité d'information du public ne portait atteinte ni au principe de direction exclusive par l'autorité judiciaire des enquêtes judiciaires ni à la présomption d'innocence, dès lors que la délégation aux fins de communication est effectuée au cas par cas et que la forme et le contenu de cette communication sont soumis à l'encadrement et au contrôle du procureur de la République.

L'article 4 comportait enfin un III qui renvoyait à un décret le soin de préciser les conditions d'application du II. La commission des lois de l'Assemblée nationale a décidé de le supprimer sur proposition du rapporteur, considérant que cette mention était inutile, le pouvoir réglementaire pouvant prendre les mesures nécessaires sans que la loi le prévoie explicitement.

## **2. La position de la commission**

La commission n'est pas opposée aux mesures prévues à cet article, qui exerceront peut-être un effet plus dissuasif, mais elle s'interroge sur leur véritable portée.

La répression des violations du secret de l'instruction se heurte à des difficultés pratiques que la modification de la peine encourue ne fera pas

disparaître. Le secret des sources des journalistes empêche très souvent de déterminer si la divulgation d'une pièce du dossier résulte d'une violation du secret de l'instruction par une personne qui y est astreinte. Les condamnations sont de ce fait devenues très rares, moins d'une dizaine chaque année.

Concernant la possibilité reconnue aux OPJ de communiquer sur les affaires en cours, les rapporteurs insistent sur la nécessité de les former aux techniques et d'assurer un contrôle effectif de la communication par le parquet, compte tenu de la sensibilité des informations qui peuvent être données et de leur possible retentissement sur les victimes ou les personnes suspectées.

La commission a adopté l'article 4 **sans modification**.

## CHAPITRE II DISPOSITIONS TENDANT À LIMITER LE RECOURS LA DÉTENTION PROVISOIRE

### Article 5

#### Encadrement des décisions de prolongation de détention provisoire

Cet article impose l'obligation de motivation du non-recours à une assignation à résidence avec surveillance électronique ou à un bracelet anti-rapprochement en cas de deuxième renouvellement d'une détention provisoire. Il rend également obligatoire la saisine du service pénitentiaire d'insertion et de probation avant la date de la deuxième prolongation de la détention provisoire lorsque la personne encourt une peine d'emprisonnement de cinq ans ou moins.

La commission a supprimé cet article.

#### 1. Le dispositif proposé

Dans le prolongement de la loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence<sup>1</sup>, cet article entend renforcer le caractère subsidiaire de la détention provisoire et donc limiter le recours à cette mesure privative de liberté.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

À cette fin, la loi du 15 juin 2000 a imposé au juge des libertés et de la détention, auquel elle confie la compétence en matière de détention provisoire, de motiver ses décisions en énonçant les « *considérations de droit et de fait sur le caractère insuffisant des obligations du contrôle judiciaire* ». Cette obligation de motivation a été renforcée par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, dont l'article 54 a prévu une obligation supplémentaire de motivation du caractère insuffisant de « *l'assignation à résidence avec surveillance électronique* » (ARSE).

L'article 5 du présent projet de loi renforce à nouveau les obligations de motivation reposant sur les juges des libertés et de la détention, mais au seul stade du deuxième renouvellement d'une détention provisoire, soit après huit mois, ou lors des décisions prises sur les demandes de mise en liberté formulées postérieurement. Cette nouvelle obligation de motivation oblige le magistrat à justifier le non-recours à deux dispositifs : le « bracelet électronique » (s'agissant du dispositif permettant les déplacements hors du lieu de résidence, l'« assignation à résidence électronique mobile » (ARSEM)) et le « bracelet anti-rapprochement », pour les infractions pour lesquelles il est possible d'y avoir recours soit, s'agissant de bracelet électronique, les infractions punies de plus de sept ans de prison et pour lesquelles un suivi socio-judiciaire est encouru, mais aussi, pour les deux types de bracelets, les violences intrafamiliales.

Le 1° de l'article complète en ce sens l'article 137-3 du code de procédure pénale relatif aux ordonnances prononcées par le juge des libertés et de la détention en matière de détention provisoire.

Le 2° de l'article modifie l'article 142-6 du code de procédure pénale : il prévoit, au moment du deuxième renouvellement de la détention provisoire, l'obligation de saisir le service pénitentiaire d'insertion et de probation pour étudier la possibilité technique de mise en place d'une assignation sous résidence électronique, pour les personnes encourant une peine de prison inférieure ou égale à cinq ans. La mise en place d'un tel dispositif est de droit, sauf à ce que le magistrat ait recours à un contrôle judiciaire ou « *en cas d'impossibilité liée à la personnalité ou à la situation matérielle de la personne* ».

## **2. La position de la commission**

Si le fait de limiter le recours à la détention provisoire est un objectif que partage la commission, les mesures proposées par l'article 5 pour favoriser le recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique, spécialement à l'assignation à résidence sous surveillance électronique mobile, et au bracelet anti-rapprochement ne paraissent pas pouvoir utilement contribuer à cet objectif.

En effet la charge supplémentaire de motivation reposant sur les juges des libertés et de la détention n'a véritablement de sens qu'à deux

conditions : d'une part, que ces mécanismes ne nuisent pas à la conduite de l'enquête ; d'autre part, qu'ils soient réellement disponibles et efficaces pour la protection des victimes. Sur le premier point, le code de procédure pénale prévoit déjà, lors de chaque renouvellement de la détention provisoire, l'obligation de motiver le non-recours à une ARSE ; or celle-ci étant plus contraignante que l'ARSE mobile, on peut s'interroger sur l'utilité d'une motivation spécifique de l'absence de recours à cette dernière. Mais le second point est celui qui pose à l'heure actuelle le plus de difficultés. Mise en place pour la protection des victimes de violences faites aux femmes<sup>1</sup>, les bracelets anti-rapprochement peinent encore à être mis en œuvre du fait d'un manque de bracelets disponibles. Au 3 septembre, seulement 341 bracelets avaient été ordonnés par les juges et 245 étaient en activité. À court terme, la nouvelle contrainte pesant sur les magistrats aboutira donc à constater l'insuffisance des moyens disponibles.

La commission a donc considéré que cet article n'apportait pas de solution adéquate aux questions soulevées par le recours à la détention provisoire. En conséquence elle a adopté l'**amendement COM-10** de suppression présenté par Valérie Boyer.

La commission a **supprimé** l'article 5.

### CHAPITRE III DISPOSITIONS AMÉLIORANT LA PROCÉDURE DE JUGEMENT DES CRIMES

#### *Article 6*

#### **Dispositions diverses relatives à la cour d'assises**

Cet article procède à plusieurs modifications concernant le fonctionnement des cours d'assises. Il prévoit la création d'une audience préparatoire, modifie le seuil de la majorité qualifiée requise pour prononcer la culpabilité d'un accusé et impose de délivrer un mandat de dépôt en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement de dix ans au plus si l'accusé a comparu libre.

---

<sup>1</sup> Article 138-3 du code de procédure pénale issu de la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille.

La commission a adopté une mesure de cohérence concernant la majorité requise pour prononcer la peine maximale encourue. Elle a souhaité que l'audience préparatoire devienne une réunion préparatoire facultative et elle a adopté un amendement tirant les conséquences d'une récente décision du Conseil constitutionnel concernant la purge des nullités.

Elle a adopté l'article ainsi modifié.

## **1. Le dispositif proposé**

### *1.1. Composition de la cour d'assises*

Ajoutés à l'initiative du rapporteur de l'Assemblée nationale, le 1° AA et le 1° A de l'article 6 visent à faciliter la constitution des cours d'assises afin de faire face plus aisément à l'accroissement de leur activité.

La cour d'assises est composée de la cour proprement dite, qui comprend un président et des assesseurs, et du jury, qui comprend des citoyens tirés au sort.

Le président est un président de chambre ou un conseiller de la cour d'appel. Concernant les assesseurs, l'article 249 du code de procédure pénale dispose qu'ils sont choisis soit parmi les conseillers de la cour d'appel, soit parmi les présidents, vice-présidents ou juges du tribunal judiciaire du lieu de la tenue des assises.

Dans les départements où siège une cour d'appel, la cour d'assises siège dans la même ville. Autrement, les assises se tiennent ordinairement au chef-lieu du département. Dans les départements qui comptent plusieurs tribunaux, les magistrats affectés dans les autres tribunaux du département ne peuvent donc être appelés à siéger aux assises.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice, les magistrats en activité peuvent bénéficier du renfort de magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles. Un seul poste d'assesseur peut être occupé par un magistrat honoraire.

Des assouplissements sont proposés à ces règles afin qu'il devienne plus facile de composer les cours d'assises. En premier lieu, tous les présidents, vice-présidents ou juges affectés dans l'un des tribunaux judiciaires du département du siège de la cour d'assises pourraient exercer les fonctions d'assesseur.

En second lieu, en plus des magistrats honoraires, les magistrats à titre temporaire seraient autorisés à siéger comme assesseurs. Là encore, tous les magistrats honoraires et tous les magistrats à titre temporaire affectés dans l'un des tribunaux judiciaires du département du siège de la cour d'assises pourraient exercer cette fonction.

### **Les magistrats exerçant à titre temporaire**

Les magistrats exerçant à titre temporaire (MTT) sont recrutés pour participer au fonctionnement de l'institution judiciaire, comme le permettent les articles 41-10 et suivants de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature modifiée.

Le recrutement s'effectue sur dossier parmi les candidats de nationalité française, âgés entre 35 et 75 ans, qui remplissent certaines conditions de diplômes et qui justifient d'une expérience professionnelle les qualifiant pour exercer des fonctions judiciaires. Sous réserve de conditions d'ancienneté, les directeurs de services de greffes, les fonctionnaires de catégorie A du ministère de la justice, les membres et anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaires (avocats, notaires, huissiers de justice, administrateurs judiciaires, etc.).

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) rend un avis sur les candidatures qui lui sont proposées par le ministre de la justice. Le MTT est nommé pour une durée de cinq ans, renouvelable une fois. Il est soumis au statut de la magistrature et peut exercer en parallèle une autre activité professionnelle, sous réserve de certaines incompatibilités. Le MTT est rémunéré au service fait et à la vacation.

Il suit une formation théorique de dix jours à l'École nationale de la magistrature (ENM) puis réalise un stage en juridiction dont la durée dépend de son expérience professionnelle.

Le MTT est compétent pour traiter du contentieux de la protection, ainsi que des contentieux civil et pénal en qualité d'assesseur dans les formations collégiales. Il peut être chargé de valider les compositions pénales et siéger comme juge du tribunal de police pour connaître de certaines contraventions.

#### *1.2. L'audience préparatoire*

Le 1° de l'article 6 a ensuite pour objet de prévoir la tenue d'une audience préparatoire criminelle dont l'objet serait de mieux organiser les procès d'assises.

Cette audience s'inspire d'une bonne pratique déjà mise en œuvre de manière informelle dans plusieurs cours d'appel : par une concertation en amont, un accord est recherché entre les parties afin de fixer le nombre d'auditions de témoins et d'experts et de rendre ainsi plus prévisible la durée et le déroulement de l'audience. En décembre 2020, la « mission flash » conduite à l'Assemblée nationale par les députés Stéphane Mazars et Antoine Savignat avait recommandé d'inscrire cette bonne pratique dans la loi afin d'en favoriser la diffusion.

Cette audience préparatoire serait prévue par un nouvel article 276-1 du code de procédure pénale.

L'audience préparatoire serait organisée après l'interrogatoire auquel procède le président de la cour d'assises en application de

l'article 272 du même code. Cet interrogatoire a lieu après que l'acte d'accusation est devenu définitif, dans les plus brefs délais après que l'accusé a été transféré à la maison d'arrêt du lieu où se tiennent les assises s'il est détenu, et au moins cinq jours avant l'ouverture des débats. Il reviendrait au président de la cour d'assises d'organiser l'audience préparatoire criminelle en chambre du conseil, donc hors la présence du public.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de sa présidente Yaël Braun-Pivet qui précise que, si l'accusé est en détention provisoire, le président sollicite la communication d'une copie de son dossier individuel de détention. Constitué au greffe de l'établissement pénitentiaire en application de l'article D. 155 du code de procédure pénale, ce dossier contient notamment des informations sur le comportement du détenu ainsi que sur les résultats des enquêtes, examens et expertises auxquels il a pu être procédé sur sa personnalité, son état de santé, sa situation matérielle, familiale ou sociale. Ces informations peuvent être utiles pour apprécier la personnalité de l'accusé.

L'audience réunit le ministère public et les avocats de l'ensemble des parties, le cas échéant par « *tout moyen de communication* », donc éventuellement par téléphone ou par visioconférence, ainsi que l'a précisé un amendement adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de la députée Laurence Vichnievsky et de plusieurs de ses collègues.

Son objet est de rechercher un accord entre les parties sur la liste des témoins et des experts qui seront cités à l'audience, sur leur ordre de déposition et sur la durée de l'audience, notamment en cas d'appel portant uniquement sur la peine (et non sur la culpabilité).

L'accord ne fait pas obstacle, lorsque c'est nécessaire, à la possibilité pour le ministère public et pour les parties de citer d'autres témoins ou experts ni de modifier l'ordre de leurs dépositions. En l'absence d'accord, il est fait application des articles 277 à 287 du code de procédure pénale. Ces articles précisent notamment dans quelles conditions les pièces du dossier de la procédure sont délivrées à l'accusé et aux parties civiles, dans quelle conditions la liste des jurés est signifiée à l'accusé, comment le président peut ordonner des actes d'information supplémentaires, comment le président peut décider de joindre ou de disjoindre des affaires. L'article 281 précise que le ministère public, l'accusé et les parties civiles font connaître, au moins un mois avant l'ouverture des débats, la liste des personnes qu'ils désirent faire entendre en tant que témoins et les noms des experts ; si la liste des témoins a été signifiée au moins un mois et dix jours avant la date d'ouverture des débats, le ministère public est tenu de citer à ses frais cinq témoins figurant sur la liste. Les autres citations sont faites aux frais des parties.

Il est à noter que l'Assemblée nationale a souhaité rendre systématique la tenue de l'audience préparatoire, alors que le projet de loi initial réservait la possibilité pour le ministère public et les avocats des parties d'y renoncer d'un commun accord. La commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté l'amendement du député Dimitri Houbroun qui supprime cette faculté de renonciation, considérant que l'audience devait être obligatoire pour produire pleinement ses effets.

### 1.3. Discours et rapport introductif du président de la cour d'assises

Le 1<sup>o</sup>bis a été introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur proposition de son rapporteur. Il vise à modifier le discours tenu par le président de la cour d'assises avant la prestation de serment des jurés lorsque la cour d'assises statue en appel uniquement sur la peine.

Actuellement, le discours, prévu à l'article 304 du code de procédure pénale, est le suivant : « Vous jurez et promettez d'examiner avec l'attention la plus scrupuleuse les charges qui seront portées contre X..., de ne trahir ni les intérêts de l'accusé, ni ceux de la société qui l'accuse, ni ceux de la victime ; de ne communiquer avec personne jusqu'après votre déclaration ; de n'écouter ni la haine ou la méchanceté, ni la crainte ou l'affection ; de vous rappeler que l'accusé est présumé innocent et que le doute doit lui profiter ; de vous décider d'après les charges et les moyens de défense, suivant votre conscience et votre intime conviction, avec l'impartialité et la fermeté qui conviennent à un homme probe et libre, et de conserver le secret des délibérations, même après la cessation de vos fonctions ».

Afin de l'adapter au cas particulier de l'appel formé uniquement contre la peine, ce discours serait modifié sur deux points. Au lieu d'examiner avec une scrupuleuse attention les charges portées contre X..., les jurés seraient invités à examiner les « éléments de preuve retenus contre X... qui ont conduit à sa déclaration de culpabilité ». Les références à la présomption d'innocence et au doute qui profite à l'accusé seraient supprimées et il serait seulement demandé aux jurés de se prononcer sur la peine d'après les charges et les moyens de défense.

Le 1<sup>o</sup> ter de l'article 6 est issu de l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement, modifié en séance publique par l'adoption de deux amendements rédactionnels du rapporteur. Il concerne le rapport introductif fait par le président de la cour d'assises en application de l'article 327 du code de procédure pénale.

Il revient au président de présenter de façon concise les faits reprochés à l'accusé tels qu'ils résultent de l'ordonnance de renvoi prise par le juge d'instruction. Il expose les éléments à charge et à décharge concernant l'accusé tels qu'ils sont mentionnés dans l'ordonnance de renvoi.

La modification proposée vise à mieux garantir les droits de la défense et le respect de la présomption d'innocence en permettant au président de la cour d'assises de se détacher de l'ordonnance de renvoi dans

son discours. Par construction, l'ordonnance peut avoir tendance à mettre l'accent sur les éléments à charge, qui ont motivé la décision de renvoi, au détriment des éléments à décharge. Pour une plus grande objectivité, le président serait ainsi invité à exposer les éléments à charge et à décharge tels qu'ils résultent de l'information judiciaire, y compris, éventuellement, les éléments à décharge mentionnés par les observations de l'avocat déposées en application du III de l'article 175 du code de procédure pénale<sup>1</sup>.

#### 1.4. *Le rétablissement de la « minorité de faveur »*

Le 2° de l'article 6 tend à rétablir ce qu'il est convenu d'appeler la « minorité de faveur », c'est-à-dire la règle selon laquelle l'accusé ne peut être déclaré coupable par la cour d'assises que si la majorité des jurés en décident ainsi.

Cette minorité de faveur a été supprimée à l'occasion de l'adoption de la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, qui a réduit le nombre de jurés siégeant aux assises de neuf à six en première instance et de douze à neuf en appel. En ajoutant les trois magistrats professionnels, la cour d'assises est donc composée de neuf membres et la cour d'assises d'appel de douze membres.

Les règles de majorité applicables aux décisions sur la culpabilité et sur la peine ont alors été adaptées. Pour prendre une décision sur la culpabilité, il faut désormais une majorité qualifiée de six voix sur neuf en première instance et de huit voix sur douze en appel, soit une majorité des deux tiers. Avant 2011, une majorité de huit voix sur douze ou de dix voix sur quinze était exigée. La décision sur la peine est prise par la majorité absolue des votants, sauf pour prononcer la peine maximale encourue, auquel cas la majorité est portée à six voix sur neuf ou huit voix sur douze en appel.

Il en résulte que la culpabilité peut actuellement être décidée, en première instance, par trois jurés et par les trois magistrats professionnels, en dépit de l'opposition des trois autres jurés. En appel, en revanche, la culpabilité ne pourra être prononcée qu'avec l'accord d'au moins cinq jurés sur neuf.

Afin de rétablir la minorité de faveur, la majorité exigée en première instance passerait à sept voix sur neuf, ce qui garantit que la culpabilité ne pourra être prononcée qu'avec l'accord de quatre jurés sur six.

Deux mesures de coordination sont prévues par le 4° de l'article, concernant respectivement la cour d'assises de Mayotte et le tribunal criminel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

---

<sup>1</sup> Lorsqu'il estime avoir terminé son information, le juge d'instruction en informe les parties, qui disposent alors d'un délai pour lui adresser des observations écrites.

### 1.5. La lecture du verdict

Le 2° bis de l'article 6 est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale en séance publique d'un amendement du rapporteur Stéphane Mazars. Il vise à simplifier la lecture du verdict de la cour d'assises.

L'article 366 du code de procédure pénale prévoit que la cour, à l'issue du délibéré, rentre dans la salle d'audience et que le président donne lecture des réponses faites aux questions<sup>1</sup> puis prononce l'arrêt portant condamnation, absolution ou acquittement. Il doit également lire les textes de loi dont il est fait application.

La jurisprudence attache des effets distincts à ces différentes formalités : pour la Cour de cassation, l'absence de lecture des textes appliqués n'est pas une cause de nullité de l'arrêt ; il en va différemment de la lecture des réponses aux questions, prescrite à peine de nullité. En pratique, le président tient souvent « pour lus » les textes applicables et se dispense de leur lecture. Il lit en revanche systématiquement les réponses aux questions, ce qui impose parfois aux parties une longue attente avant de connaître le sens de la décision.

Dans un souci de simplification et de gain de temps, il est donc proposé que la lecture des textes et des réponses aux questions ne soit plus obligatoire si l'accusé ou son défenseur y renonce.

### 1.6. Les règles de l'incarcération à l'audience

Le 3° de l'article 6 modifie l'article 367 du code de procédure pénale, qui fixe les conditions d'incarcération ou de libération des personnes jugées par la cour d'assises.

En application de cet article 367, l'accusé est libéré immédiatement s'il est acquitté ou exempté de peine, si sa peine n'est pas privative de liberté ou s'il a été condamné à une peine privative de liberté couverte par la détention provisoire.

Dans les autres hypothèses, il doit être incarcéré. Jusqu'en 2011, l'article 367 prévoyait que si l'accusé comparaisait détenu, le mandat de dépôt à son encontre continuait de produire ses effets. Lorsqu'il avait comparu libre, la cour d'assises devait en revanche décerner un mandat de dépôt.

L'article 156 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a supprimé cette obligation de décerner un mandat de dépôt, considérant que « l'arrêt de la cour d'assises vaut titre de détention ». La situation est différente si la cour a jugé une personne renvoyée pour un délit connexe et ayant comparu libre : elle peut décider de l'incarcérer, si la peine prononcée est supérieure ou égale à un an

---

<sup>1</sup> Au cours du délibéré, les jurés et les magistrats répondent à une série de questions portant sur la reconnaissance de la culpabilité de l'accusé, sur l'existence de circonstances aggravantes, sur l'existence éventuelle de causes d'irresponsabilité pénale, etc.

d'emprisonnement et si une mesure particulière de sûreté est justifiée, mais elle doit alors décerner un mandat de dépôt.

Il est proposé de rétablir l'obligation de décerner un mandat de dépôt lorsque l'accusé a comparu libre et qu'il est condamné à une peine d'emprisonnement<sup>1</sup>. Par une décision spéciale et motivée, la cour pourra décider de l'incarcérer si les éléments de l'espèce justifient une mesure particulière de sûreté. Le mandat de dépôt pourra avoir un effet immédiat ou différé. Dans cette deuxième hypothèse, la personne condamnée sera convoquée ultérieurement pour son incarcération, selon les mêmes modalités que si la peine avait été prononcée par le tribunal correctionnel.

En cas de condamnation à une peine de réclusion criminelle, il ne serait en revanche pas nécessaire de décerner un mandat de dépôt et la règle actuelle, selon laquelle l'arrêt de la cour vaut titre de détention, continuerait de s'appliquer.

Enfin, en cas de condamnation pour un délit connexe, il deviendrait possible de décerner un mandat de dépôt à effet différé à condition que la peine prononcée soit supérieure à six mois d'emprisonnement.

## 2. La position de la commission

Les deux mesures les plus significatives figurant à cet article sont celles qui modifient la majorité requise aux assises pour prononcer la culpabilité de l'accusé et la consécration dans la loi de l'audience préparatoire.

Sur le premier point, la commission a été sensible à l'intérêt de redonner toute leur place aux jurés dans la prise de décision, même si cette orientation peut paraître contradictoire avec le choix proposé en parallèle de généraliser la cour criminelle départementale, qui ne comporte pas de jurés populaires. Elle observe aussi que le relèvement de la majorité de six à sept pourrait avoir, dans certains cas, des effets paradoxaux en permettant aux trois magistrats de tenir en échec la volonté des six jurés pour aboutir à un acquittement.

La mesure proposée permet néanmoins de retrouver le fil d'une tradition qui a été interrompue à l'occasion de la réforme de 2011, laquelle a réduit le nombre de jurés et fait disparaître la minorité de faveur sans que cette conséquence ait été nécessairement bien appréciée à l'époque.

La commission a adopté à ce sujet un **amendement COM-77** de ses rapporteurs qui modifie dans le code pénal la majorité requise pour prononcer la peine maximale encourue en la faisant également passer, par cohérence, de six à sept.

---

<sup>1</sup> L'auteur d'un crime peut se voir infliger une peine d'emprisonnement, dont la durée ne peut être inférieure à un an ni excéder dix ans.

Concernant l'audience préparatoire, la commission n'est pas opposée à sa consécration dans la loi, même si on peut se demander s'il est indispensable d'inscrire dans le code de procédure pénale ce qui relevait jusqu'ici d'une bonne pratique, qui aurait pu être promue par voie de circulaire.

Les rapporteurs ont observé au cours de leurs auditions que peu de professionnels souhaitaient rendre l'audience préparatoire obligatoire, considérant qu'elle risquait, dans certaines affaires simples, d'alourdir la procédure sans véritable valeur ajoutée. Sur leur proposition, la commission a donc adopté l'**amendement COM-76** qui rétablit le caractère facultatif de l'audience. L'amendement introduit également un changement terminologique en la rebaptisant « réunion » préparatoire, ce qui correspond mieux à son objet. Il supprime enfin l'obligation de demander le dossier de détention lorsque l'accusé est en détention provisoire, ce dossier ne comportant pas *a priori* d'informations utiles à l'organisation du procès.

La commission a adopté l'**amendement COM-75** de ses rapporteurs qui assouplit les conditions de désignation des juges qui siègent comme assesseurs à la cour d'assises : ils pourront être choisis parmi les juges des tribunaux judiciaires situés dans le ressort de la cour d'appel.

La commission a enfin adopté l'**amendement COM-74** de ses rapporteurs, qui tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-900 QPC du 23 avril 2021 relative à la purge des nullités prévue devant la cour d'assises.

Dans cette décision, le Conseil a déclaré contraires à la Constitution le quatrième alinéa de l'article 181 du code de procédure pénale et certains mots figurant à la première phrase de l'article 305-1 du même code. Il a observé que « *les dispositions contestées ne prévoient aucune exception à la purge des nullités en cas de défaut d'information de l'intéressé ne lui ayant pas permis de contester utilement les irrégularités de procédure et alors même que cette défaillance ne procède pas d'une manœuvre de sa part ou de sa négligence* ». Il a reporté l'abrogation des dispositions contestées au 31 décembre 2021, tout en précisant que la déclaration d'inconstitutionnalité peut être invoquée dans les instances en cours ou à venir lorsque la purge des nullités a été ou est opposée à un accusé.

Afin de permettre à l'accusé de faire valoir ses droits, tout en évitant que des nullités qui auraient été commises au cours de l'instruction soient invoquées à l'audience de la cour d'assises, l'amendement prévoit que l'accusé pourra contester la régularité de la procédure, avant sa comparution en jugement, devant le président de la chambre de l'instruction, ce qui répond à la difficulté soulevée par le Conseil constitutionnel.

La commission a adopté l'article 6 <b>ainsi modifié</b> .
---

## Article 6 bis

### **Possibilité de procéder à l’instruction de certaines affaires criminelles dans un tribunal judiciaire sans pôle de l’instruction**

Cet article, issu d’un amendement du rapporteur de l’Assemblée nationale adopté en commission, vise à permettre au juge d’instruction d’un tribunal judiciaire dans lequel il n’existe pas de pôle de l’instruction de procéder à l’information judiciaire d’un crime lorsque celui-ci relève de la compétence de la cour criminelle et qu’il ne présente pas un degré de gravité ou de complexité particulier.

Par cohérence avec sa position sur l’article 7, la commission a supprimé la référence aux cours criminelles départementales et adopté l’article ainsi modifié.

#### **1. Le dispositif proposé**

Cet article tend à permettre au juge d’instruction unique d’un tribunal judiciaire de mener l’information des affaires peu complexes lorsqu’elles relèvent de la cour criminelle départementale.

Il permet ainsi d’éviter que les procureurs de la République ne soient dans tous les cas obligés de requérir l’ouverture d’une information devant les magistrats du pôle territorialement compétents, comme le prévoit à l’heure actuelle l’article 80 du code de procédure pénale.

Cette mesure permet une instruction au plus proche des justiciables et est cohérente avec la volonté de simplification de la procédure pénale.

L’article modifie l’article 52-1 du code de procédure pénale pour permettre au procureur de requérir l’ouverture d’une information auprès du tribunal judiciaire dans le ressort duquel les faits ont été commis « *s’il s’agit d’un crime relevant de la compétence de la cour criminelle départementale* » et qu’il « *considère qu’il résulte des circonstances de l’espèce et de son absence de complexité que le recours à la co-saisine, même en cours d’instruction, paraît peu probable* ».

Il modifie également l’article 118 du code de procédure pénale pour permettre au juge d’instruction du tribunal judiciaire de ne pas se dessaisir au profit du pôle lorsqu’il apparaît au cours de l’information judiciaire que les faits reprochés à la personne mise en examen sous une qualification correctionnelle constituent un crime mais ne présentent pas une gravité ou une complexité le justifiant.

Il adapte enfin les articles 80, sur l’ouverture de l’instruction, 397-2, sur la demande de supplément d’information, et 397-7 du code de procédure pénale, sur le placement de l’accusé sous contrôle judiciaire ou en détention provisoire dans l’attente de sa comparution devant le juge d’instruction, en

soumettant, par cohérence, la saisine du pôle de l'instruction aux mêmes exigences de gravité et de complexité des faits.

## 2. La position de la commission

La commission est favorable à cette mesure qui permettra une instruction plus proche et sans doute plus rapide des affaires peu complexes.

Par cohérence avec sa position sur la généralisation des cours criminelles départementales, elle a adopté, à l'initiative des rapporteurs, un **amendement COM-73** supprimant la référence à ces cours au sein de l'article.

La commission a adopté l'article 6 *bis* **ainsi modifié**.

### *Article 6 ter*

#### **Création d'un pôle national en charge des crimes sériels ou non élucidés**

Cet article issu de quatre amendements identiques dont un du Gouvernement adoptés en séance publique à l'Assemblée nationale, tend à la création d'un ou plusieurs pôles nationaux en charge des crimes sériels ou non élucidés et à faciliter le traitement de ces affaire par la création d'un fichier d'empreintes génétiques.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

## 1. Le dispositif proposé

Issu d'un amendement en commission de Mme Laurence Vichnievsky, non adopté mais retravaillé avec le Gouvernement, le présent dispositif, adopté en séance publique, est issu de quatre amendements identiques du Gouvernement, de Mme Vichnievsky et de plusieurs de ses collègues, des membres du groupe Agir ensemble et de plusieurs membres du groupe La République en Marche.

Le texte propose d'introduire dans le code de procédure un nouveau titre XXV *bis*, composé des articles 706-106-1 à 706-106-4 nouveaux, relatif à « la procédure applicable aux crimes sériels ou non élucidés ».

Le nouvel article 706-106-1 prévoit la compétence concurrente d'un ou plusieurs tribunaux judiciaire pour les crimes suivants, si les investigations présentent une complexité particulière : atteintes volontaires à la vie, actes de torture et de barbarie, viol, enlèvement et séquestration. Deux conditions alternatives peuvent conduire à l'exercice de cette compétence :

les crimes sont susceptibles d'avoir été commis de manière répétée à des dates différentes par une même personne à l'encontre de différentes victimes, soit l'auteur n'a pu être identifié dix-huit mois après la commission des faits.

L'exposé des motifs de l'amendement présenté par le Gouvernement indique que l'article 706-106-1 permettra la création d'un pôle unique national qui sera désigné par décret, « *mais sans interdire si cela s'avérait nécessaire la création de deux ou trois pôles (comme par exemple pour les pôles prévus en matière sanitaire)* ».

La création d'un tel pôle permettra une meilleure réponse judiciaire, à la fois plus efficace par l'affectation de personnels dédiés et susceptibles de nouer des contacts internationaux, et mieux à même de prendre en charge les victimes et leurs familles.

Le nouvel article 706-106-2 permet aux magistrats du pôle national d'obtenir l'aide d'assistants spécialisés.

Le nouvel article 706-106-3 prévoit les conditions dans lesquelles un procureur de la République peut saisir les juges d'instruction spécialisés du pôle national.

Le nouvel article 706-106-4 renvoie à un décret les conditions d'application des dispositions du titre XXV *bis* et précise que le juge d'instruction spécialisé pourra être chargé de retracer le parcours criminel d'une personne condamnée pour des faits relevant de la compétence du pôle national. Cette mesure, issue de l'expérience récente en matière de crime sériels, permet de retracer le nombre de crimes commis sur plusieurs années et non identifiés ou non résolus.

L'article modifie également l'article 706-54 afin de prévoir que les empreintes génétiques des victimes de ces crimes, ou, avec leur accord, des membres de leurs familles, pourront être inscrites au Fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), afin qu'elles y soient conservées aux fins de comparaisons ultérieures, notamment dans le cadre de faits sériels. Avec leur accord, les empreintes génétiques de membres de la famille de la victime, lorsque l'empreinte de celle-ci n'a pas pu être recueillie ou aux seules fins de confirmation de son identification, pourront, pour les mêmes faits, être inscrites dans le FNAEG.

## **2. La position de la commission**

La commission estime que le dispositif proposé, issu de l'expérience acquise lors de l'affaire Fourniret et des différents rapports remis sur le sujet des affaires non élucidés depuis 2006, vient combler une lacune dans le dispositif judiciaire français.

À l'initiative des rapporteurs, la commission a adopté un **amendement COM-78** apportant des précisions techniques au dispositif, limitant à une seule le nombre de juridictions spécialisées et permettant aux juges spécialisés de bénéficier de l'assistance d'officiers de police judiciaire affectés au pôle national afin de faciliter les démarches d'enquête.

La commission a **adopté** l'article 6 *ter* **ainsi modifié**.

### *Article 7*

## **Généralisation des cours criminelles pour les crimes punis de quinze ou de vingt ans de réclusion criminelle**

Cet article tend à généraliser la cour criminelle départementale, créée à titre expérimental en 2019 et compétente pour les crimes punis de quinze ou vingt ans de réclusion criminelle et uniquement composée de juges professionnels.

La commission a jugé cette généralisation prématurée et donc décidé de prolonger l'expérimentation.

### **1. Une généralisation proposée avant la fin de l'expérimentation**

#### *1.1. Une juridiction créée à titre expérimental*

L'expérimentation de la cour criminelle départementale est prévue par l'article 63 de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Cet article dispose que les personnes majeures accusées d'un crime puni de quinze ans ou de vingt ans de réclusion criminelle, hors récidive légale, sont jugées en premier ressort par la cour criminelle. La cour est également compétente pour le jugement des délits connexes. Elle n'est pas compétente s'il existe un ou plusieurs coaccusés ne répondant pas à ces conditions. En appel, l'affaire est jugée par la cour d'assises d'appel.

La cour criminelle applique les mêmes règles de procédure que la cour d'assises, sous plusieurs réserves.

Elle n'est ainsi composée que de juges professionnels, le président étant entouré de quatre assesseurs. Ces magistrats sont choisis par le premier président de la cour d'appel parmi, pour le président, les présidents de chambre et les conseillers du ressort de la cour d'appel et, pour les assesseurs, les conseillers et les juges de ce ressort. Deux des assesseurs peuvent être des magistrats exerçant à titre temporaire ou des magistrats honoraires.

Ensuite, le délai d'audiencement, qui sépare la date de la mise en accusation de la date de comparution devant la cour, est réduit de moitié. Au-delà d'un délai de six mois, contre un an devant la cour d'assises, l'accusé placé en détention provisoire est remis en liberté. Le délai peut seulement être prolongé une fois, sur décision de la chambre de l'instruction<sup>1</sup>.

Par ailleurs, les membres de la cour ont accès au dossier de la procédure, ce qui leur permet d'en prendre connaissance et de se concentrer pendant l'audience sur les points les plus contestés. Devant la cour d'assises, seuls le président et les assesseurs ont connaissance du dossier avant l'audience, les jurés ne pouvant y avoir accès qu'au moment du délibéré.

La cour criminelle est actuellement expérimentée dans quinze départements. Un arrêté du 25 avril 2019 a d'abord autorisé l'expérimentation dans sept départements (Ardennes, Calvados, Cher, Moselle, Réunion, Seine-Maritime et Yvelines). Puis un arrêté du 2 mars 2020 l'a étendue à deux départements supplémentaires (Hérault et Pyrénées-Atlantiques). L'article 32 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a porté à dix-huit le nombre maximum de départements autorisés à participer à l'expérimentation, ce qui a permis, par un arrêté du 2 juillet 2020, de l'étendre à six nouveaux départements (Isère, Haute-Garonne, Loire-Atlantique, Val d'Oise, Guadeloupe et Guyane).

L'arrêté du 25 avril 2019 fixait la date du début de l'expérimentation, c'est-à-dire la date à partir de laquelle une personne pouvait être mise en accusation devant la cour criminelle, au 13 mai 2019. L'expérimentation devait durer trois ans, soit jusqu'au 13 mai 2022.

L'article 63 de la loi de programmation prévoit que le Gouvernement adresse au Parlement, six mois au moins avant le terme de l'expérimentation, un rapport procédant à son évaluation, à laquelle doivent être associés l'ensemble des acteurs judiciaires.

### *1.2. La proposition de généraliser la cour criminelle*

Sans respecter le calendrier prévu, le projet de loi tend à généraliser les cours criminelles départementales à l'ensemble du territoire.

À cette fin, de nouveaux articles, complétés par des mesures de coordination, seraient insérés dans le code de procédure pénale. Ils reprennent les dispositions appliquées jusqu'ici à titre expérimental.

Ainsi, le nouvel article 181-1 prévoit que le juge d'instruction, à l'issue de l'information judiciaire, met en accusation devant la cour criminelle départementale la personne contre laquelle il existe des charges suffisantes d'avoir commis, hors récidive, un crime puni de quinze ou vingt

---

<sup>1</sup> Deux prolongations de six mois sont possibles devant les assises.

ans de réclusion criminelle, sauf s'il existe des co-accusés ne répondant à ces conditions.

Le délai d'audiencement serait, comme cela a été le cas pendant l'expérimentation, fixé à six mois, prolongeable une fois.

L'article 181-2 nouveau règle ensuite le problème qui peut survenir si le juge d'instruction renvoie, par erreur, l'accusé devant la cour d'assises au lieu de la cour criminelle, ou inversement. Dans ce cas, le procureur de la République ou une partie pourrait demander au président de la chambre de l'instruction de rectifier cette erreur en renvoyant, par une ordonnance motivée, l'accusé devant la juridiction compétente.

Un nouveau sous-titre intitulé « *De la cour criminelle départementale* » serait introduit dans le titre Ier du livre deuxième du code de procédure pénale, à la suite du sous-titre consacré à la cour d'assises. Il comporterait sept articles 380-16 à 380-22.

L'article 380-16 précise le champ de compétences de la cour criminelle en reprenant les mêmes critères que ceux appliqués pendant la durée de l'expérimentation : crimes punis de quinze ans ou vingt ans de réclusion (et délits connexes), commis hors récidive, jugés en premier ressort. La cour d'assises resterait compétente si ou plusieurs co-accusés ne répondent pas à ces conditions.

L'article 380-17 fixe la composition de la cour criminelle : le président et les quatre assesseurs sont désignés par le premier président de la cour d'appel. Le président est choisi parmi les présidents de chambre et les conseillers exerçant ou ayant exercé les fonctions de président de la cour d'assises, ce qui devrait favoriser une plus grande homogénéité entre les pratiques suivies aux assises et devant la cour criminelle. Les assesseurs sont choisis parmi les conseillers et les juges dans le ressort de la cour d'appel, deux d'entre eux pouvant être désignés parmi les magistrats à titre temporaire ou les magistrats honoraires.

En principe, la cour criminelle siège dans la même ville que la cour d'assises. Pour introduire un élément de souplesse, l'Assemblée nationale a cependant adopté un amendement du député Jean Terlier et de plusieurs de ses collègues permettant qu'elle siège dans un autre tribunal judiciaire du même département.

L'article 380-18 concerne l'audiencement des affaires : il est décidé par le président de la cour sur proposition du ministère public ou par le premier président de la cour d'appel à la demande du procureur général.

L'article 380-19 est relatif aux règles de procédure, qui sont identiques à celles applicables devant la cour d'assises, sous réserve des dispositions faisant référence aux jurés ou au jury qui sont ici sans objet. En particulier, les articles 254 à 267 du code de procédure pénale, relatifs aux fonctions de juré et à la formation du jury, ne sont pas applicables, de même

que l'article 282, sur la communication de la liste des jurés à l'accusé, les articles 288 à 292, sur la révision de la liste du jury, ainsi que les deuxième et troisième alinéas de l'article 293 et les articles 295 à 305 sur la formation du jury.

Pour l'application des articles 359, 360 et 362 du code de procédure pénale (règles de majorité applicables pour prendre une décision défavorable à l'accusé, votes sur la culpabilité et sur la peine), la cour criminelle statue à la majorité.

Enfin, la cour délibère en étant en possession de l'entier dossier de la procédure.

L'article 380-20 envisage l'hypothèse où la cour criminelle estimerait, au cours ou à l'issue des débats, que les faits dont elle est saisie constituent un crime puni de trente ans de réclusion criminelle ou de la réclusion criminelle à perpétuité. Dans ce cas, la cour devrait renvoyer l'affaire devant la cour d'assises. S'il comparait détenu, l'accusé resterait en détention provisoire jusqu'à sa comparution devant la cour d'assises. Dans le cas contraire, il reviendrait à la cour criminelle de décider s'il convient de décerner un mandat de dépôt ou un mandat d'arrêt contre l'accusé après avoir entendu le ministère public et les parties ou leurs avocats.

L'article 380-21 prévoit que les décisions de la cour criminelle sont examinées en appel par la cour d'assises dans les mêmes conditions que pour l'appel des arrêts rendus par les cours d'assises en premier ressort.

Enfin, l'article 380-22 indique que la cour criminelle est assimilée à la cour d'assises pour l'application des dispositions relatives à l'aide juridictionnelle.

## **2. La position de la commission : prolonger l'expérimentation**

Lors de l'examen du projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, le Sénat avait refusé que l'expérimentation de la cour criminelle soit étendue à trente départements, y voyant déjà les prémices d'une généralisation qui ne disait pas son nom. Un compromis avait été trouvé autour du chiffre de dix-huit départements participant à l'expérimentation.

Un an plus tard, le Gouvernement propose de généraliser les cours criminelles à l'ensemble du territoire, sans attendre la fin de l'expérimentation et sans avoir procédé à l'évaluation prévue par la loi du 23 mars 2019.

Par cohérence, la commission a refusé cette généralisation, qu'elle juge prématurée, et elle demande que l'expérimentation aille à son terme et donne lieu *in fine* à un bilan partagé.

Il s'agit d'abord d'une question de principe : la généralisation souhaitée par le Gouvernement affaiblit le sens même de la démarche d'expérimentation. Il convient de respecter la méthode qui a été annoncée pour que la démarche d'expérimentation conserve sa crédibilité à l'avenir. Il s'agit d'un point d'autant plus essentiel que le choix de l'expérimentation avait été fait pour atténuer les craintes suscitées par la perspective d'abandonner le jury populaire, composante fondamentale de la justice criminelle dans notre pays depuis la Révolution.

Sur le fond, le Gouvernement met en avant de premiers retours d'expérience qui sont certes encourageants. Les députés ont réalisé une « mission-flash » sur les cours criminelles, qui a rendu ses conclusions le 16 décembre 2020<sup>1</sup>. Puis un rapport d'évaluation a été rendu public le 11 janvier 2021 par la commission présidée par le magistrat honoraire Jean-Pierre Getti<sup>2</sup>.

Il en ressort que la cour criminelle permet d'économiser du temps d'audience, environ un tiers, par rapport à la cour d'assises, tout en préservant l'oralité des débats. Dans les départements expérimentateurs, la présidence de la cour criminelle a été confiée à un président de cour d'assises qui a veillé à ce que le nombre de témoins et d'experts cités à l'audience demeure significatif. Stéphane Mazars et Antoine Savignat estiment toutefois dans leur communication que « *l'absence de jurés conduit bel et bien à une perte de l'esprit et de la solennité qui caractérisaient la cour d'assises, ainsi qu'à un risque de déconnexion de la justice avec le peuple* ». Le délai d'audiencement est raisonnable (6,5 mois pour les accusés détenus et 8,7 mois pour les accusés libres)<sup>3</sup>, l'absence des formalités liées à la constitution du jury autorisant un gain de temps appréciable. Le taux d'appel est également plus faible pour les cours criminelles (21 %) que pour les cours d'assises (32 %), ce qui suggère que leurs décisions sont bien acceptées<sup>4</sup>.

La mission Getti reconnaît cependant que les données dont elle a disposé étaient trop parcellaires pour qu'il fût possible d'en tirer des conclusions définitives. Au 13 novembre 2020, seulement 86 affaires avaient été jugées, impliquant 100 accusés. Il s'agissait à hauteur de 93 % d'affaires de viol ou de viol aggravé, essentiellement sur des mineurs de quinze ans.

La commission Getti indique ainsi, en page 9 de son rapport, que « *dresser un bilan chiffré de l'activité des cours criminelles départementales, conformément à la lettre de mission du garde des sceaux, apparaît peu aisé en raison de l'absence de recul à l'instar du constat dressé par les différentes instances consultées (syndicats, associations, mission « flash » parlementaire)*. En effet, d'une

---

<sup>1</sup> Cf. la communication de ses rapporteurs Stéphane Mazars et Antoine Savignat (SUPER\_TEMPLATE (assemblee-nationale.fr))

<sup>2</sup> rapport\_getti.pdf (daloz-actualite.fr)

<sup>3</sup> Il était en 2015 de 40,6 mois pour les assises.

<sup>4</sup> Cette comparaison ne porte pas toutefois sur des champs infractionnels identiques et pourrait donc être affinée.

*part, l'expérimentation est encore trop récente pour être véritablement probante, et il est, à ce stade, difficile d'en tirer des conclusions significatives quant à la gestion du stock de dossiers et à la qualité des débats. D'autre part, les juridictions sélectionnées étant de taille diverses, les moyens et procédures mis en œuvre pour mener l'expérimentation sont difficilement comparables ».*

Le rapport Getti observe également que l'expérimentation a été ralentie par la grève des avocats puis par la crise sanitaire qui ont contraint à renvoyer des affaires.

Les personnes entendues par les rapporteurs ont souligné que les bons résultats d'une expérimentation menée pendant quelques mois ne présagent pas nécessairement de son succès à plus long terme : les juridictions qui se sont engagées dans l'expérimentation, sachant qu'elles seraient évaluées, ont certainement eu à cœur qu'elle se déroule dans les meilleures conditions. Qu'en sera-t-il si l'expérimentation est généralisée, une fois que des routines se seront installées et que la pression du stock d'affaires en attente incitera les acteurs du système judiciaire à accélérer leur jugement ?

La commission Getti est très prudente en ce qui concerne les effets de la création des cours criminelles sur la correctionnalisation<sup>1</sup> des affaires criminelles. Elle note que la cour criminelle mobilise un grand nombre de magistrats et qu'il n'est donc pas exclu qu'elle soit à son tour embolisée, ce qui rendrait de nouveau attractive la pratique de la correctionnalisation. La direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) a signalé aux rapporteurs plusieurs exemples d'affaires jugées par la cour criminelle qui auraient certainement été correctionnalisées en l'absence de l'expérimentation. Il est cependant difficile de tirer des conclusions définitives de ces quelques exemples encourageants.

On manque également de recul pour évaluer les effets de la cour criminelle sur l'activité des cours d'assises d'appel. Si les cours criminelles jugent un grand nombre d'affaires, ne risque-t-on pas d'assister dans quelques années, même si le taux d'appel reste modéré, à un surcroît d'activité difficile à gérer dans les cours d'assises d'appel ?

Au total, la solution la plus raisonnable consiste à poursuivre l'expérimentation, afin de pouvoir en dresser un bilan solide qui permettra au législateur de prendre une décision en disposant de tous les éléments d'évaluation.

---

<sup>1</sup> La pratique de la correctionnalisation consiste à requalifier en délit une infraction qui devrait normalement être qualifiée de crime afin qu'elle soit jugée plus rapidement par le tribunal correctionnel.

L'expérimentation doit normalement s'achever en mai 2022, soit en pleine période électorale. Par l'adoption de l'**amendement COM-79** de ses rapporteurs, la commission a donc décidé de prolonger d'un an l'expérimentation, ce qui donnera le temps au Parlement de se saisir de ce dossier en fin d'année 2022 ou en début d'année 2023 au terme d'un véritable bilan.

La commission a adopté l'article 7 **ainsi modifié**.

*Article 8 (supprimé)*

**Expérimentation de la désignation d'avocats honoraires comme assesseurs des cours d'assises et cours criminelles départementales**

Cet article vise à permettre, à titre expérimental, le recrutement d'avocats honoraires pour siéger en tant qu'assesseurs au sein d'une cour d'assises ou d'une cour criminelle départementale.

Considérant que les avocats honoraires peuvent déjà participer aux cours criminelles départementales en tant que magistrats exerçant à titre temporaire et que le projet de loi prévoit leur participation aux cours d'assises à ce titre, la commission a refusé l'expérimentation perçue comme une défiance à leur égard par les magistrats, sans par ailleurs faire consensus chez les avocats.

Elle a supprimé en conséquence cet article.

**1. L'expérimentation proposée : faire participer les avocats honoraires au jugement des crimes en qualité d'assesseurs**

L'article 8 du projet de loi a pour objet de permettre, à titre expérimental, **le recrutement d'avocats honoraires pour siéger au sein d'une cour d'assises - y compris d'appel - ou d'une cour criminelle départementale en tant qu'assesseurs**. L'expérimentation durerait trois ans et concernerait de deux à vingt départements qui seraient déterminés par arrêté du ministre de la justice.

Il est complété par un article du projet de loi organique qui fixe les conditions pour exercer ces fonctions<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Voir le commentaire de l'article 3 du projet de loi organique.

Cette mesure reprend une **recommandation formulée en décembre 2020 par les députés Stéphane Mazars et Antoine Savignat** dans le cadre de leur mission « flash » sur les cours criminelles. L'expérimentation se justifierait par les **incertitudes quant au nombre d'avocats honoraires** qui se porteraient effectivement candidats à ces fonctions<sup>1</sup>.

Ce nouveau statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles s'ajouterait à celui de **magistrat exerçant à titre temporaire (MTT)**<sup>2</sup>. Ce statut, qui existe depuis 1995<sup>3</sup>, permet le recrutement de « *membres ou anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaires soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé* » qui justifie de cinq années au moins d'exercice professionnel, et **parmi ceux-ci les avocats, en exercice ou honoraires**<sup>4</sup>.

### Comparaison entre les statuts

	<b>Avocat nommé en qualité de magistrat exerçant à titre temporaire (MTT)</b>	<b>Avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles (AHFJ)</b>
<b>Age</b>	35 ans au moins  75 ans au plus	<i>Pas d'âge minimal, mais être avocat honoraire implique 20 années d'exercice professionnel au minimum 75 ans au plus</i>
<b>Activité d'avocat</b>	Il peut être nommé, qu'il exerce encore son activité d'avocat ou non. Obligation de justifier de 5 années au moins d'exercice professionnel en qualité d'avocat.	<i>L'avocat honoraire n'exerce plus sa profession<sup>5</sup>. Obligation d'être avocat honoraire, ce qui implique au moins 20 années d'exercice professionnel.</i>
<b>Durée du recrutement</b>	5 ans, renouvelable une fois	<i>3 ans, dans la limite de la durée de l'expérimentation qui est également de 3 ans</i>
<b>Compétences</b>	Juge du contentieux de la protection Assesseur en formation collégiale civile ou pénale du tribunal judiciaire Juge du tribunal de police Assesseur à la cour criminelle départementale	<i>Assesseur à la cour d'assises  Assesseur à la cour criminelle départementale</i>
<b>Formation initiale</b>	Formation probatoire de 10 jours à l'École nationale de la magistrature	<i>Formation préalable uniquement, dont la durée sera fixée par décret et qui sera plus réduite que celle des</i>

<sup>1</sup> Selon l'étude d'impact, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, 6 318 avocats honoraires ont été recensés sur l'ensemble du territoire, dont 28% (1781) inscrits au barreau de Paris.

<sup>2</sup> Articles 41-10 à 41-16 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

<sup>3</sup> Loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

<sup>4</sup> 461 magistrats exercent à titre temporaire ; parmi eux, il y a 107 avocats, dont 11 avocats honoraires (cf. chiffres de l'étude d'impact).

<sup>5</sup> En application de l'article 13.3 du Règlement intérieur national de la profession d'avocat (RIN), il ne peut exercer aucun acte de la profession hormis la consultation ou la rédaction d'actes, sur autorisation du bâtonnier.

	<b>Avocat nommé en qualité de magistrat exerçant à titre temporaire (MTT)</b>	<b>Avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles (AHFJ)</b>
	(ENM) et stage allant de 40 à 80 jours sur 6 mois <sup>1</sup> .	<i>MTT compte tenu des compétences plus limitées des AHFJ et par leur expérience professionnelle antérieure.</i>
<b>Formation continue</b>	Obligation de formation continue	<i>Non prévue dans le temps de l'expérimentation.</i>
<b>Interdiction relative aux fonctions d'avocat</b>	Interdiction d'avoir exercé les fonctions d'avocat notamment depuis 5 ans dans le ressort du tribunal judiciaire Ne peut exercer sa profession dans le ressort du tribunal judiciaire d'affectation.	<i>Interdiction d'avoir exercé les fonctions d'avocat notamment depuis 5 ans dans le ressort de la cour d'appel Ne peut exercer aucun acte d'une profession libérale juridique et judiciaire, ni mission d'arbitrage, d'expertise, de conciliation, de médiation dans le ressort de la cour d'appel d'affectation.</i>

*Source : Commission des lois du Sénat sur la base des réponses de la direction des services judiciaires au questionnaire des rapporteurs*

Afin de respecter le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire, il est prévu qu'en cas de désignation d'un avocat honoraire comme assesseur au sein d'une cour d'assises ou d'une cour criminelle départementale, aucun magistrat exerçant à titre temporaire ou magistrat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles ne puisse également être nommé comme assesseur. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé que ce principe constitutionnel empêche qu'au sein d'une juridiction, **plus d'un tiers des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière** ne soient exercées par des **magistrats recrutés provisoirement**<sup>2</sup>.

Le but du recrutement des magistrats honoraires sous ce nouveau statut serait multiple :

- « concilier la présence d'un regard extérieur et le maintien des compétences juridiques de la formation de jugement », comme suggéré par Stéphane Mazars et Antoine Savignat ; cette expérimentation pourrait ainsi, selon la Chancellerie, conforter « le sentiment que la justice mêle de nombreuses expériences professionnelles, spécialement **celles garantissant une expertise particulière des droits de la défense** »<sup>3</sup> ;

- renforcer et valoriser les échanges inter-professionnels entre avocats et magistrats ;

- plus prosaïquement, permettre de **faire face à la généralisation des cours criminelles sur le plan des ressources humaines** : la participation

<sup>1</sup> Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) peut décider une dérogation de stage probatoire. Dans ce cas, elle est remplacée par une formation préalable à la prise de fonction de 10 jours à l'ENM et un stage de 40 jours.

<sup>2</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2019-779 DC du 21 mars 2019 [Loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions].

<sup>3</sup> Voir l'étude d'impact, page 134.

d'un avocat honoraire à chaque audience permettrait, selon les projections du ministère, de libérer 9,2 équivalents temps plein travaillés (ETPT) de magistrat par an.

L'article 8 a peu évolué à l'Assemblée nationale, à l'exception de modifications rédactionnelles ou de coordination.

## **2. La position de la commission : s'en tenir au statut des magistrats à titre temporaire (MTT) qui permet déjà aux avocats honoraires de participer au jugement des crimes**

Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel lors de la création des magistrats à titre temporaire (MTT)<sup>1</sup>, « *la Constitution ne fait pas obstacle à ce que, pour une part limitée, des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire, à condition que, dans cette hypothèse, des garanties appropriées permettent de satisfaire au principe d'indépendance qui est indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires ; qu'il importe à cette fin que les intéressés soient soumis aux droits et obligations* ».

La participation d'avocats honoraires au jugement des crimes en qualité d'assesseurs de cour d'assises ou de cour criminelle ne semble donc **pas poser de difficultés juridiques particulières**, à condition que leur statut apporte les garanties d'indépendance suffisantes.

**En revanche, il a semblé aux rapporteurs que cette mesure n'était ni utile ni opportune.**

Les avocats honoraires – comme les avocats en exercice – peuvent déjà, à titre pérenne puisqu'il ne s'agit pas d'une expérimentation, participer aux formations des cours criminelles en tant que magistrats à titre temporaire<sup>2</sup>. Le projet de loi propose d'ailleurs d'élargir leurs compétences à celles d'assesseurs de cour d'assises<sup>3</sup>.

**Ce qui est visé dans le cadre de l'expérimentation est donc parfaitement possible dans le cadre du statut existant de magistrats à titre temporaire.**

Par ailleurs, s'agissant des échanges interprofessionnels entre magistrats et avocats, il ne semble pas qu'une mesure perçue par les magistrats comme une **mesure de défiance à leur égard** – puisqu'il serait nécessaire de leur apporter **une expertise extérieure en matière des droits de la défense** – puisse instaurer efficacement un tel dialogue. Certains syndicats d'avocats y sont également opposés, invoquant de leur côté une

---

<sup>1</sup> Décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995 [Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature].

<sup>2</sup> De manière plus ponctuelle, les avocats peuvent également être appelés à compléter une formation de jugement dans le cadre de l'article L. 212-4 du code de l'organisation judiciaire.

<sup>3</sup> Voir l'alinéa 6 de l'article 6 du projet de loi.

« confusion des genres » et une simple « logique de réduction de stocks »<sup>1</sup> ou de « considérations budgétaires »<sup>2</sup>.

Dans ces conditions, à l'initiative de ses rapporteurs, la commission a adopté l'**amendement COM-80** de suppression de cet article.

Par coordination, la commission a également supprimé l'article du projet de loi organique qui fixe le statut des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles<sup>3</sup>.

La commission a **supprimé** l'article 8.

## CHAPITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES À L'EXÉCUTION DES PEINES

### *Article 9*

#### **Élargissement des possibilités d'incarcération provisoire prononcées par le juge de l'application des peines, développement d'une systématisation des libérations sous contrainte et refonte des régimes de réduction de peine**

Cet article apporte plusieurs modifications aux règles relatives à l'exécution des peines, en permettant d'abord au juge de l'application des peines d'ordonner, dans un plus grand nombre d'hypothèses, une incarcération provisoire, en rendant plus systématique la libération sous contrainte en fin de peine des personnes condamnées à une courte peine, enfin en fusionnant les deux régimes actuels de réduction de peine en un régime unique, reposant sur une appréciation individualisée de la conduite en détention et des efforts de réinsertion.

La commission a notamment adopté un amendement tendant à ce que le juge de l'application des peines puisse s'opposer à la libération sous contrainte lorsqu'il estime qu'il existe un risque de récidive.

---

<sup>1</sup> Déclarations de la Fédération Nationale des Unions des Jeunes Avocats (FNUJA) aux rapporteurs.

<sup>2</sup> Déclarations du Syndicat des Avocats de France (SAF) aux rapporteurs.

<sup>3</sup> Voir commentaire de l'article 3 du projet de loi organique.

## **1. L'incarcération provisoire**

### *1.1. Le dispositif proposé*

L'article 9 du projet de loi vise, dans son 2°, à modifier l'article 712-19 du code de procédure pénale, relatif à l'incarcération provisoire.

L'incarcération provisoire peut être ordonnée par le juge de l'application des peines (JAP), après avis du procureur de la République, pour sanctionner le non-respect par une personne condamnée des obligations qui lui incombent dans le cadre d'une peine de détention à domicile sous surveillance électronique, d'un sursis probatoire, d'un sursis avec obligation d'accomplir un travail d'intérêt général (TIG), d'un suivi socio-judiciaire, d'une surveillance judiciaire, d'une suspension ou d'un fractionnement de peine ou d'une libération conditionnelle.

L'incarcération provisoire est obligatoirement suivie, dans les quinze jours, d'un débat contradictoire au cours duquel le JAP entend les réquisitions du ministère public et les observations du condamné ainsi que, le cas échéant, celles de son avocat. Le délai est porté à un mois si le débat doit se tenir devant le tribunal de l'application des peines. À défaut, le condamné est remis en liberté.

L'ordonnance d'incarcération provisoire permet donc de sanctionner immédiatement, dans l'attente du débat contradictoire qui intervient peu de temps après, la violation par le condamné d'une de ses obligations. Le projet de loi tend à élargir les hypothèses dans lesquelles le JAP peut ordonner l'incarcération provisoire.

L'incarcération provisoire pourrait ainsi être ordonnée dans le cadre de certaines peines privatives ou restrictives de liberté, prononcées à la place d'un emprisonnement comme le permet l'article 131-6 du code pénal. Ces peines peuvent consister par exemple en une annulation ou une suspension du permis de conduire, l'interdiction de détenir ou de porter une arme, l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes, ou encore l'interdiction d'exercer une profession ou de gérer une société.

Elle pourrait également être ordonnée si le condamné n'exécute pas une peine de travail d'intérêt général (TIG) ou une peine de stage, qui peuvent être prononcées à la place de l'emprisonnement en application, respectivement, des articles 131-8 et 131-5-1 du code pénal.

Enfin, elle pourrait être ordonnée dans le cas où le condamné n'exécute pas une peine complémentaire infligée à titre de peine principale, conformément à l'article 131-11 du même code. D'une grande variété, ces peines complémentaires peuvent consister, par exemple, en des mesures de retrait des droits civiques, civils ou familiaux, de confiscation, d'obligations de soins ou de formation ou en des interdictions professionnelles.

Dans toutes ces hypothèses, la juridiction de jugement devra cependant avoir fixé au préalable, comme le permettent les articles 131-9 et 131-11 du code pénal, une durée maximale d'emprisonnement dont le JAP peut ordonner la mise à exécution.

### *1.2. La position de la commission*

La commission a adopté sans modification les dispositions relatives à l'incarcération provisoire, considérant qu'elles permettront au JAP de disposer d'un outil dissuasif face à un condamné qui ne respecte pas les obligations ou interdictions auxquelles il est astreint dans le cadre d'une peine exécutée en milieu ouvert.

## **2. Une libération sous contrainte de plein droit pour les courtes peines**

### *2.1. Le dispositif proposé*

L'article 9 du projet de loi vise, dans son 5°, à favoriser la libération sous contrainte des personnes condamnées à une courte peine arrivant à la fin de leur peine.

Prévue à l'article 720 du code de procédure pénale, la libération sous contrainte (LSC) permet à une personne condamnée à une peine d'emprisonnement d'une durée égale à cinq ans au plus d'effectuer la fin de sa peine hors de prison. Elle vise à préparer de façon progressive et encadrée le retour à la liberté des personnes condamnées. En cas de LSC, le reliquat de peine est effectué sous le régime de la libération conditionnelle<sup>1</sup>, de la détention à domicile sous surveillance électronique<sup>2</sup>, du placement à l'extérieur<sup>3</sup> ou de la semi-liberté. Après avis de la commission d'application des peines, le JAP détermine la mesure la mieux adaptée à la situation du condamné. Le condamné peut être de nouveau incarcéré pour effectuer la fin de sa peine en établissement pénitentiaire s'il ne respecte pas ses obligations.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019, le JAP a l'obligation d'examiner la situation de la personne condamnée lorsqu'elle arrive aux deux tiers de sa peine afin de lui accorder une LSC. La LSC peut être refusée au regard des exigences posées à l'article 707 du code de procédure pénale, qui fait dépendre le régime d'exécution des peines de l'évolution de la personnalité

---

<sup>1</sup> La libération conditionnelle permet la mise en liberté d'un condamné avant la date d'expiration normale de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion sous condition de respect, pendant un délai d'épreuve, de certaines obligations. Au terme de ce délai d'épreuve et en l'absence d'incident, la personne condamnée est considérée comme ayant exécuté l'intégralité de sa peine.

<sup>2</sup> La personne condamnée demeure à son domicile à certaines heures fixées par le JAP, le contrôle du respect de ses obligations étant assuré par le bracelet électronique qu'elle porte à la cheville.

<sup>3</sup> Le placement à l'extérieur autorise la personne condamnée à quitter l'établissement pénitentiaire pour exercer une activité professionnelle, suivre une formation, chercher un emploi, participer de manière essentielle à sa vie de famille, suivre un traitement médical ou s'investir dans tout autre projet d'insertion de nature à prévenir la récidive.

et de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée. La personne condamnée peut ainsi demeurer en détention en cas de risque de récidive ou en l'absence de solution d'hébergement à sa sortie de détention.

Cette obligation d'examiner la situation du détenu aux deux tiers de la peine semble avoir produit de premiers effets puisque l'étude d'impact annexée au projet de loi indique que 664 personnes étaient prises en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (Spip) au 1<sup>er</sup> janvier 2016, contre 1408 au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Ce résultat est cependant jugé insuffisant par le Gouvernement, l'étude d'impact indiquant que « *la réforme n'a pas produit les effets escomptés faute d'une appropriation suffisante par les professionnels* ». L'analyse des décisions de refus de la LSC suggère que certains magistrats et conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) demeurent attachés à la notion de projet d'insertion, qui est exigé dans le cadre d'un aménagement de peine mais qui ne fait pas partie des conditions requises pour bénéficier de la LSC.

Ce constat conduit le Gouvernement à proposer de compléter les dispositions relatives à la LSC afin de la rendre plus systématique en fin de peine pour les personnes condamnées à de courtes peines.

Le nouveau dispositif concernerait les condamnés exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à deux ans. La LSC s'appliquerait de plein droit à ces détenus lorsque le reliquat de peine restant à effectuer serait inférieur ou égal à trois mois. Une exception serait prévue en cas d'impossibilité matérielle résultant de l'absence d'hébergement. Il appartiendrait au JAP de fixer le régime applicable (libération conditionnelle, surveillance électronique, semi-liberté ou placement extérieur) après avis de la commission de l'application des peines.

L'objectif est donc de ménager pour les auteurs d'infractions de faible gravité une transition entre la détention et la fin de la peine pour éviter les « sorties sèches ». En cas de non-respect par la personne condamnée de la mesure décidée et des obligations et interdictions éventuellement fixées, le JAP pourrait ordonner sa réincarcération pour une durée égale au plus au cumul de la peine qu'il lui restait à exécuter au moment de la décision et des réductions de peine octroyées qui n'avaient pas fait l'objet d'un retrait.

Plusieurs exceptions seraient toutefois prévues, en considération de la nature de l'infraction ayant donné lieu au prononcé de la peine d'emprisonnement ou du comportement du détenu en détention.

Ainsi ne pourraient bénéficier de plein droit de la LSC les personnes condamnées :

- pour une infraction qualifiée de crime ;

- pour une infraction à caractère terroriste visée aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal ;

- pour une infraction visée au titre II du livre II du code pénal (« *Des atteintes à la personne humaine* ») lorsque la victime est un mineur de moins de quinze ans ;

- pour une infraction commise avec la circonstance aggravante définie à l'article 132-80 du code pénal, c'est-à-dire si l'auteur est le conjoint, concubin, partenaire de pacte civil de solidarité (Pacs) ou l'ancien conjoint, concubin ou partenaire de Pacs de la victime.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le Gouvernement tendant à ajouter à cette liste les infractions commises sur une personne dépositaire de l'autorité publique. Ce sont en particulier les auteurs de violences contre les membres des forces de l'ordre qui sont visés par cette nouvelle disposition.

Seraient également exclues du bénéfice de la LSC de plein droit les personnes détenues ayant fait l'objet pendant la durée de leur détention d'une sanction disciplinaire prononcée pour l'un des faits suivants :

- violence physique, ou tentative de violence physique, à l'encontre d'un membre du personnel de l'établissement pénitentiaire ou d'une personne en mission ou en visite dans l'établissement ;

- violence physique (ou tentative) contre un autre détenu ;

- résistance violente aux injonctions du personnel de l'établissement ;

- participation, ou tentative de participation, à toute action collective de nature à compromettre la sécurité de l'établissement ou à en perturber l'ordre.

L'étude d'impact évalue à 6 445 le nombre de détenus qui pourraient bénéficier de la LSC trois mois avant la fin de leur détention, soit un peu plus de 10 % des personnes en détention au moment de la réalisation de l'étude.

## 2.2. *La position de la commission*

En 2018, lors de l'examen du projet de loi de programmation et de réforme pour la justice, la commission avait exprimé des réserves face à la volonté du Gouvernement de poser en principe la libération sous contrainte du détenu aux deux tiers de sa peine. Une telle libération pour un détenu ne disposant pas d'un véritable projet de réinsertion ne lui paraissait pas le meilleur moyen d'éviter la récidive et contribuait à accentuer la tendance à l'érosion des peines d'incarcération. Elle constate que les JAP partagent ces réticences puisqu'ils font un usage modéré de la LSC aux deux tiers de la peine.

Le Gouvernement entend surmonter ces réticences en rendant à peu près systématique la LSC à la toute fin de la peine, pour les personnes condamnées à une courte peine d'emprisonnement. Seule une impossibilité matérielle liée à une absence d'hébergement pourrait y faire obstacle.

Sur proposition des rapporteurs, la commission a adopté l'**amendement COM-83** qui autorise le JAP à refuser la LSC dans une seconde hypothèse : s'il estime qu'il existe un risque de récidive au vu de la personnalité du condamné. En règle générale, les personnes condamnées à de courtes peines ne sont pas les plus dangereuses. Cette précaution paraît toutefois utile pour éviter que ne soient remises en liberté avant le terme normal de leur peine des personnes dont le comportement en détention par exemple fait craindre un risque élevé de récidive.

### **3. Un nouveau régime de réduction de peine**

#### *3.1. Le dispositif proposé*

L'article 9 du projet de loi vise, dans son 6°, à remplacer les actuels régimes de réduction de peine par un nouveau régime unifié.

#### *a) Le système actuel : crédits de réduction de peine et réductions supplémentaires de peine*

La loi « Perben II » du 9 mars 2004 portant sur l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a mis en place un double régime de réduction de peine, qui permet de cumuler des crédits de réduction de peine (CRP), accordés automatiquement mais qui peuvent être retirés en cas de mauvaise conduite en détention, et des réductions supplémentaires de peine (RSP), accordées sur décision du JAP en fonction des efforts de réinsertion du détenu.

#### **• Les crédits de réduction de peine**

En application de l'article 721 du code de procédure pénale, toute personne condamnée bénéficie, dès le moment de sa condamnation, sans demande de sa part, d'un crédit de réduction de peine calculé en fonction de la durée de la condamnation prononcée : trois mois pour la première année d'emprisonnement, deux mois pour les années suivantes et, pour une peine de moins d'un an ou pour le reliquat inférieur à une année pleine, sept jours par mois. Lors de sa mise sous écrou, le condamné est informé par le greffe de sa date prévisible de libération compte tenu du crédit de réduction de peine.

Le JAP peut cependant, sur saisine du chef de l'établissement ou sur réquisition du procureur de la République, retirer les CRP en cas de mauvaise conduite du condamné en détention ou en cas de refus de suivre le traitement qui lui est proposé, par exemple dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire avec injonction de soins. En outre, en cas de nouvelle condamnation à une peine privative de liberté pour des faits commis

pendant la période consécutive à la sortie de détention mais correspondant à la durée de la réduction octroyée, la juridiction de jugement peut ordonner le retrait de tout ou partie de cette réduction de peine et la mise à exécution de l'emprisonnement correspondant, qui n'est pas confondu avec celui résultant de la nouvelle condamnation.

D'autres articles du code de procédure pénale prévoient la possibilité de retirer les CRP. Le III de l'article 706-56 prévoit le retrait de plein droit de tous les crédits de réduction de peine accordés à une personne condamnée qui refuse de se soumettre à un prélèvement à fin d'analyse génétique. Et l'article 723-5 dispose qu'en cas de condamnation pour un crime ou un délit volontaire commis à l'occasion d'une permission de sortir, la juridiction peut décider que le condamné perdra le bénéfice des réductions de peine (CRP et RSP) accordées antérieurement.

Enfin, sont exclues du bénéfice des CRP les personnes condamnées pour des actes de terrorisme (hormis les infractions en lien avec la provocation au terrorisme ou son apologie). Ces personnes peuvent en revanche bénéficier d'une réduction supplémentaire de peine.

- **Les réductions supplémentaires de peine**

En application de l'article 721-1 du code de procédure pénale, toute personne condamnée peut bénéficier, en plus des CRP, d'une réduction supplémentaire de peine si elle manifeste des efforts sérieux de réadaptation sociale. Ces efforts sont appréciés par exemple au regard de la réussite à un examen, d'un investissement dans l'apprentissage de la lecture, de l'écriture ou du calcul, de la participation à des activités culturelles, du suivi d'une thérapie ou encore de l'indemnisation de la victime.

La durée des RSP ne peut excéder trois mois par année d'incarcération ou sept jours par mois lorsque la durée d'incarcération restant à subir est inférieure à une année. Leur durée est réduite (deux mois et quatre jours) lorsque la personne a été condamnée pour les crimes ou délits, commis sur un mineur, de meurtre ou assassinat, torture ou acte de barbarie, viol, agression sexuelle ou atteinte sexuelle, et qu'elle refuse les soins qui lui ont été proposés.

Les RSP sont décidées par le JAP après avis de la commission de l'application des peines. Elles sont accordées en une seule fois si la durée de l'incarcération est inférieure à une année et par fraction annuelle dans le cas contraire.

L'article 721-3 du code de procédure pénale permet d'accorder des réductions de peine exceptionnelles lorsqu'un condamné a fait des déclarations qui ont conduit à faire cesser ou à éviter la commission d'infractions liées à la criminalité ou à la délinquance organisées. Accordées par le tribunal de l'application des peines, ces réductions exceptionnelles peuvent aller jusqu'au tiers de la peine prononcée.

*b) Le nouveau régime*

Le projet de loi propose une nouvelle rédaction de l'article 721 du code de procédure pénale qui fixe les règles applicables en matière de réduction de peine.

Le nouveau régime ferait disparaître les crédits automatiques de réduction de peine. Toute réduction de peine serait désormais accordée sur décision du JAP, après avis de la commission de l'application des peines, à condition que le condamné ait donné des preuves suffisantes de bonne conduite et manifesté des efforts sérieux de réinsertion.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques présentés par le rapporteur et par plusieurs députés Les Républicains qui soulignent que ces deux critères - bonne conduite et efforts de réinsertion - sont cumulatifs et non alternatifs. La réduction de peine ne saurait donc être accordée uniquement au titre d'un seul des deux critères.

En ce qui concerne sa durée, la réduction de peine ne pourrait excéder six mois par année d'incarcération et quatorze jours par mois pour une durée d'incarcération inférieure à un an. Sauf pour les durées d'emprisonnement de moins d'un an, le nouveau régime ouvrirait donc droit potentiellement, à une réduction de peine plus importante, de six mois au lieu de cinq.

Deux alinéas précisent ensuite sur la base de quels critères la bonne conduite en détention et les efforts de réinsertion seraient appréciés.

Le premier alinéa est issu de l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale de deux amendements identiques présentés par le rapporteur et par les députés du groupe La République en Marche. Il indique que les preuves de bonne conduite sont appréciées en tenant compte, notamment, de l'absence d'incidents en détention, du respect du règlement intérieur ou des instructions de service, de l'implication dans la vie quotidienne, du comportement avec le personnel pénitentiaire, avec le personnel exerçant au sein de l'établissement, avec les autres détenus et avec les personnes en mission ou en visite dans l'établissement pénitentiaire.

Concernant les efforts de réinsertion, abordés dans l'alinéa suivant, différents éléments pourraient notamment être retenus pour les apprécier :

- le suivi avec assiduité d'une formation scolaire, universitaire ou professionnelle traduisant l'acquisition de connaissances nouvelles ; le projet de loi visait initialement la réussite à un examen scolaire, universitaire ou professionnelle, mais la commission des lois de l'Assemblée nationale a estimé, sur proposition des députés du groupe La République en Marche, que la référence au suivi d'une formation serait plus adaptée à la diversité des profils des détenus ;

- des progrès dans le cadre d'un enseignement ou d'une formation ; la commission des lois de l'Assemblée nationale a décidé, sur proposition des députés La République en Marche, de supprimer la précision selon laquelle les progrès devaient être « réels » ; la mention de cet adjectif ne s'imposait sans doute pas ;

- l'engagement dans l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et de calcul ;

- la participation à des activités culturelles, notamment de lecture ;

- la participation à des activités sportives encadrées ; cette mention résulte de l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale d'un amendement du député LREM Benjamin Dirx ;

- le suivi d'une thérapie destinée à limiter les risques de récidive ;

- l'investissement soutenu dans un programme de prise en charge proposé par le service pénitentiaire d'insertion et de probation ; sur proposition de son rapporteur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a jugé la notion « d'investissement soutenu » préférable à celle « d'engagement » qui figurait dans le texte initial, de manière à souligner qu'une adhésion du détenu est attendue et non une simple participation passive aux activités qui lui sont proposées ;

- enfin, des versements volontaires des sommes dues aux victimes ou au Trésor public ; cette rédaction, proposée par le rapporteur, a été préférée par la commission des lois de l'Assemblée nationale à la rédaction initiale, plus restrictive, qui visait les seuls efforts pour indemniser les victimes des infractions.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par Laetitia Avia et plusieurs de ses collègues du groupe LREM qui insiste sur l'importance de préparer la sortie de détention. Il indique que le Spip s'attache, dès que la condamnation est devenue définitive, à travailler avec le détenu en vue de préparer une sortie encadrée ; les avis remis par le Spip au JAP en vue de l'examen des réductions de peine devront en outre comporter des éléments permettant au magistrat de déterminer les mesures favorisant l'accompagnement des condamnés en fin de peine à travers un aménagement, une libération sous contrainte ou des mesures de contrôle et d'interdiction décidées en application de l'article 721-2 du code de procédure pénale.

Sur le plan de la procédure, la situation de chaque condamné serait examinée au moins une fois par an pour statuer sur les réductions de peine à lui accorder. Comme c'est aujourd'hui le cas pour les réductions supplémentaires de peine, la réduction de peine serait prononcée en une seule fois si la durée de l'incarcération est inférieure à une année et elle serait prononcée par fractions annuelles dans le cas contraire.

Sur proposition de son rapporteur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a souhaité réduire les réductions de peine dont pourrait bénéficier la personne condamnée à un suivi socio-judiciaire comportant une injonction de soins si elle ne suit pas le traitement qui lui est proposé : les réductions de peine ne pourraient excéder trois mois par année d'incarcération et sept jours par mois pour une incarcération d'une durée inférieure à un an. Le même régime s'appliquerait à la personne qui refuse les soins qui lui sont proposés alors que la juridiction de jugement aurait conclu à une altération de son discernement, conformément au deuxième alinéa de l'article 122-1 du code pénal. Ces dispositions visent à inciter les personnes concernées, qui peuvent être auteurs d'infractions sexuelles, à suivre le traitement qui leur est proposé, facteur essentiel de diminution du risque de récidive.

Le nouveau régime de réduction de peine s'appliquerait également aux mesures d'aménagement de peine sous écrou, à savoir le placement sous surveillance électronique, la semi-liberté et le placement extérieur.

Pendant une durée d'un an après son octroi, la réduction de peine pourrait être rapportée en tout ou partie, après avis de la commission de l'application des peines, en cas de mauvaise conduite du condamné. Le retrait serait prononcé par ordonnance motivée du JAP, agissant d'office, sur saisine du chef de l'établissement pénitentiaire ou sur réquisitions du procureur de la République. Le condamné serait mis en mesure de faire valoir ses observations, le cas échéant par l'intermédiaire de son avocat. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État estime donc que ce nouveau système « durcit » le régime des retraits de réduction de peine puisque ce retrait ne sera plus plafonné à trois mois par an mais pourra porter sur l'intégralité, éventuellement jusqu'à six mois, d'une réduction de peine obtenue depuis moins d'un an.

Au moment de sa mise sous écrou, le condamné serait informé par le greffe des règles afférentes à la réduction de peine, des critères d'appréciation et d'attribution de cette réduction, ainsi que des possibilités de retrait.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 721 renvoie à un décret le soin de préciser ses modalités d'application.

Un régime de réduction de peine moins favorable s'appliquerait cependant à certains condamnés. Le 8° bis de l'article 9 du projet de loi, issu de l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par les députés Jean-Michel Fauvergue, Alice Thourot et plusieurs de leurs collègues, reprend des dispositions que le Parlement avait déjà adoptées à l'occasion de l'examen de la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés, entrée en vigueur au mois de mai dernier. Il tend à réduire les réductions de peine pouvant être accordées à

l'auteur d'une infraction commise à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique.

Il insère dans le code de procédure pénale un article 721-1-2 qui limite la durée des réductions de peine à quatre mois par année d'incarcération et à neuf jours par mois pour une durée d'incarcération en cas de condamnation pour un meurtre, des actes de torture ou de barbarie ou des violences commises au préjudice d'une personne dépositaire de l'autorité publique. Parmi ces personnes, sont expressément mentionnées les élus, les magistrats, gendarmes, militaires, policiers, douaniers, personnels pénitentiaires, les policiers municipaux et les sapeurs-pompiers.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui ajoute à la liste des infractions l'assassinat, dont l'absence était difficile à justifier, ainsi que les violences avec armes commises en bande organisée ou avec guet-apens, visées à l'article 222-14-1 du code pénal, et les embuscades, visées à l'article 222-15-1 du même code, ce qui est également cohérent.

Elle a adopté un autre amendement du Gouvernement qui introduit une distinction entre les crimes et les délits, avec un régime plus sévère pour la première catégorie d'infractions : la réduction de peine ne pourrait excéder trois mois par année d'incarcération et sept jours par mois pour une durée d'incarcération inférieure à un an, soit le même régime que celui applicable aux terroristes.

Un nouvel article 721-1-3 préciserait ensuite les règles applicables en cas de confusion de peines soumises à des régimes de réduction de peine différents : c'est celui de la plus longue peine encourue qui trouverait à s'appliquer et, en cas de peines encourues égales, le régime le plus strict.

*c) Diverses mesures de coordination et de cohérence*

Ces dispositions tirent les conséquences dans le code de procédure pénale de la création de ce nouveau régime unifié de réduction de peine.

Le 1° de l'article 9 supprime le III de l'article 706-56 du code de procédure pénale, qui prévoit le retrait de plein droit de tous les crédits de réduction de peine accordés à une personne condamnée qui refuse de se soumettre à un prélèvement à fin d'analyse génétique.

Par son automaticité, cette disposition a été jugée par les juridictions nationales contraires aux principes garantis par la convention européenne des droits de l'homme. Il est donc proposé de la supprimer, étant précisé que d'autres sanctions sont prévues en cas de refus (peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende).

Le 1° bis est issu de l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale d'un amendement du rapporteur. Il modifie l'article 712-4-1 du code de procédure pénale, relatif à la commission de l'application des peines. Cette commission, présidée par le juge de

l'application des peines (JAP) et composée du procureur de la République, du chef d'établissement pénitentiaire et d'un représentant du service pénitentiaire d'insertion et de probation (Spip), émet un avis sur certaines décisions prises en matière d'application des peines.

La modification consiste à prévoir la présence au sein de la commission d'un représentant du personnel de surveillance, appartenant soit au corps de commandement, soit au corps d'encadrement et d'application. Cette modification apparaît cohérente avec la réforme envisagée du régime des crédits de réduction de peine, puisque ce nouveau régime fait notamment dépendre l'attribution des crédits de réduction de peine de la conduite en détention, que les personnels de surveillance sont les mieux à même d'apprécier.

Le 3° contient une mesure de simplification : le débat contradictoire qui doit se tenir lorsque le JAP envisage de mettre fin de façon anticipée à une peine de détention à domicile sous surveillance électronique, en l'absence d'accord du ministère public, pourrait se tenir en chambre du conseil, alors qu'il est aujourd'hui obligatoirement public.

Le 4° procède à une mesure de coordination à l'article 717-1 du code de procédure pénale. Cet article, relatif à l'exécution des peines d'emprisonnement, prévoit que le médecin traitant du condamné délivre au moins une fois par trimestre une attestation indiquant si son patient suit régulièrement le traitement proposé par le JAP, de manière à ce que ce dernier puisse se prononcer sur le retrait des réductions de peine ou sur l'octroi de réductions de peine supplémentaires. La fusion de ces deux régimes en un régime unique de réduction de peine impose une modification de la rédaction de cet article.

Le 7° modifie la rédaction de l'article 721-1 du code de procédure pénale, qui régit actuellement les réductions supplémentaires de peine. Cet article serait presque entièrement supprimé, sauf une phrase relative à l'exécution des peines prononcées à l'étranger qui conserve son utilité après l'entrée en vigueur du nouveau régime. Il s'agit de préciser que si le condamné a obtenu des réductions de peine à l'étranger, elles lui restent acquises s'il exécute le reste de sa peine en France, pour la partie de la peine subie à l'étranger.

Le 8° propose par coordination une nouvelle rédaction de l'article 721-1-1 du code de procédure pénale relatif aux personnes condamnées pour des actes de terrorisme. Comme cela a été indiqué, ces personnes ne peuvent actuellement bénéficier des CRP mais sont en revanche éligibles à une RSP. Dans le nouveau régime, elles pourraient se voir octroyer une réduction de peine réduite de moitié par rapport au régime de droit commun, soit trois mois par année d'incarcération et sept jours par mois pour une durée d'incarcération inférieure à un an.

Le 9° procède à des coordinations à l'article 721-2 du code de procédure pénale, pour tenir compte des modifications apportées au régime des réductions de peine et à l'incarcération provisoire.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de Laetitia Avia et de plusieurs députés du groupe La République en Marche, qui procède à une modification technique à l'article 721-2. Cet article autorise le JAP à décider un suivi judiciaire, qui s'applique après la libération pour une durée qui ne peut excéder la durée des réductions de peine dont le condamné a bénéficié. Ce suivi judiciaire est aujourd'hui exclu lorsque le condamné peut être astreint à une mesure de surveillance judiciaire en application de l'article 723-29 du code de procédure pénale. L'Assemblée nationale a estimé que cette exclusion n'était pas justifiée dans la mesure où la surveillance judiciaire est réservée aux condamnés présentant un risque de récidive élevé et une particulière dangerosité, alors que le suivi judiciaire de l'article 721-2 concerne un public plus large.

Le 10° tend à introduire dans le code de procédure pénale un nouvel article 721-4 qui crée un nouveau cas de réduction exceptionnelle de peine, en complément de celui prévu à l'article 721-3. Une réduction de peine exceptionnelle, dont le quantum pourrait atteindre le tiers de la peine prononcée, pourrait être accordée aux condamnés ayant permis au cours de leur détention, même provisoire, d'éviter ou de mettre fin à toute action individuelle ou collective de nature à perturber gravement le maintien du bon ordre et la sécurité de l'établissement. La commission des lois de l'Assemblée nationale, a ajouté, par l'adoption d'un amendement de la députée Laetitia Avia, l'hypothèse où le condamné a permis d'éviter ou de mettre fin à une action de nature à porter atteinte à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique des personnels ou des détenus de l'établissement.

Pour les personnes condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité, une réduction exceptionnelle du temps d'épreuve pouvant aller jusqu'à cinq années peut être accordée. Le temps d'épreuve est le délai qui doit s'écouler avant que le condamné puisse prétendre à une libération conditionnelle.

Si le condamné effectue une peine d'une durée inférieure ou égale à sept ans d'emprisonnement, ces réductions exceptionnelles seraient accordées par le JAP, après avis de la commission de l'application des peines, d'office, à la demande du condamné, sur saisine du chef d'établissement ou sur réquisitions du procureur de la République. Si la peine est plus longue, la décision reviendrait au tribunal de l'application des peines, sur demande du condamné, sur saisine du chef d'établissement, sur réquisitions du procureur de la République ou à l'initiative du JAP.

Le 11° procède à une coordination à l'article 723-29 du code de procédure pénale, relatif à la surveillance judiciaire des personnes

dangereuses condamnées pour crime ou délit, afin de tenir compte de la création d'un régime unique de réduction de peine.

Le 12° procède à une modification rédactionnelle à l'article 729 du code de procédure pénale, relatif à la libération conditionnelle, pour remplacer la référence à des efforts sérieux de « réadaptation sociale » par une référence à des efforts de « réinsertion », ce terme étant aujourd'hui plus usité.

Le 13° procède enfin à une coordination à l'article 729-1 du code de procédure pénale, relatif au temps d'épreuve nécessaire à l'octroi de la libération conditionnelle pouvant être accordée aux condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité.

### 3.2. *La position de la commission*

La réforme proposée met fin à un système qui est mal compris par nos concitoyens : par le jeu des crédits automatiques de réduction de peine, on assiste à une forte érosion de la peine dès le début de l'incarcération, avant même que le comportement et les efforts de réinsertion du condamné aient pu être évalués. Ce mécanisme contribue au sentiment largement répandu d'un écart important et injustifié entre la peine prononcée et la peine réellement exécutée par le condamné.

La réforme substitue à un système pour partie automatique un nouveau régime qui repose entièrement sur une décision du JAP, ce qui devrait assurer une meilleure individualisation de l'exécution des peines et une meilleure prise en compte des efforts de chacun. Lors de son déplacement au centre de détention des femmes de Rennes le 28 juillet 2021, le rapporteur Agnès Canayer a pu constater que plusieurs détenues investies dans le travail pénitentiaire étaient sensibles à cet aspect de la réforme ; elles ont estimé qu'il pourrait inciter plus fortement les détenus à améliorer leur comportement et à participer aux activités proposées par l'établissement pénitentiaire et par le Spip.

La réforme présente également l'avantage de revaloriser le travail des surveillants pénitentiaires, dans le cadre de la démarche du surveillant « acteur », puisqu'il leur reviendra d'éclairer les magistrats sur le comportement du détenu qu'ils sont les mieux placés pour évaluer au quotidien.

Aucune réforme n'est cependant exempte d'inconvénients. Entendu par les rapporteurs, le président de l'association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP) a d'abord insisté sur le surcroît de complexité qui en résultera. La réforme ne s'appliquera, comme le prévoit l'article 36 du projet de loi, qu'aux personnes placées sous écrou à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Celles placées sous écrou avant cette date continueront à être soumises aux dispositions antérieures. Dans la mesure où certaines peines peuvent être exécutées pendant des décennies, les JAP vont donc devoir appliquer pendant une très longue période un double ensemble de

règles, comportant en outre des exceptions pour les terroristes et pour les auteurs d'infractions contre des dépositaires de l'autorité publique.

L'ANJAP souligne aussi que la réforme risque de rendre plus difficile la préparation de la sortie, notamment pour les personnes condamnées à de courtes peines. Le condamné ne connaîtra pas, au moment de sa mise sous écrou, sa date prévisionnelle de sortie compte tenu des remises de peine. De plus, si une personne exécute une peine d'un an d'emprisonnement et que la commission d'application des peines examine son dossier au bout de six mois – délai nécessaire pour avoir un peu de recul sur son comportement en détention et sur ses efforts de réinsertion – sa libération interviendra très peu de temps après si le JAP décide de lui accorder la totalité des réductions de peine auxquelles elle peut prétendre. Un aménagement de peine ne pourra intervenir et le travail du Spip avec les partenaires extérieurs pour préparer la sortie n'aura pas le temps de se mettre en place.

Pour la commission, ces difficultés potentielles constituent des points de vigilance mais ne sauraient motiver une opposition à la réforme proposée. Dans le système actuel, les condamnés ne peuvent jamais savoir avec certitude quelle sera leur date de sortie puisque des réductions de peine supplémentaires peuvent leur être accordées et que les crédits automatiques peuvent leur être retirés en cas de problème de discipline. Les JAP et les CPIP travaillent donc nécessairement selon un calendrier mouvant.

Concernant les courtes peines, il est effectivement possible que la réforme aboutisse à un peu plus de sorties « sèches ». Cependant, si un détenu condamné à une courte peine se comporte parfaitement en détention et réalise des efforts suffisants de réinsertion pour obtenir la totalité des réductions de peine, il est vraisemblable qu'il pourra poursuivre son parcours de réinsertion en s'appuyant sur les dispositifs de droit commun après son sortie de détention.

Les rapporteurs invitent le Gouvernement à suivre attentivement les effets que pourraient avoir la réforme sur la charge de travail des JAP. La durée des commissions de l'application des peines va nécessairement augmenter puisque le comportement en détention sera analysé pour chaque détenu, alors qu'il est aujourd'hui débattu seulement si le retrait d'un crédit automatique de réduction de peine est envisagé. Les estimations figurant dans l'étude d'impact annexée au projet de loi concernant les effectifs supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de la réforme (18,6 ETPT de JAP, 11,9 ETPT de personnels de greffe et 6 ETPT au parquet) correspondent à une fourchette basse qu'il pourrait s'avérer nécessaire de réévaluer.

Les nombreuses précisions qui figurent dans le texte concernant les critères devant être pris en compte pour apprécier le comportement en détention et les efforts sérieux de réinsertion visent à assurer une application aussi homogène que possible des nouvelles règles sur l'ensemble du

territoire. Tous les établissements pénitentiaires n'offrent pas la même palette d'activités en détention et ces différences de situation devront naturellement être prises en compte au moment de la prise de décision.

Un autre point de vigilance réside dans l'évolution de la population carcérale, qui dépendra, pour partie, des décisions des JAP en matière de remises de peine. S'ils accordent environ 70 % des réductions de peine possibles, le nouveau système se traduira par une baisse de la population carcérale. Les JAP sont attentifs à l'évolution de la population carcérale et ne manqueront pas d'intégrer ce facteur à leur prise de décision, d'autant que la loi offre depuis peu une voie de recours aux détenus confrontés à des conditions indignes de détention, qui peuvent résulter notamment de la surpopulation carcérale.

La commission a adopté **deux amendements de précision législative COM-82 et COM-84** présentés par ses rapporteurs.

Elle a également adopté **deux amendements COM-85 et COM-81** qui tirent les conséquences de deux décisions récentes du Conseil constitutionnel ayant trait à l'exécution des peines.

Le premier fait suite à la décision n° 2021-905 QPC du 7 mai 2021 du Conseil constitutionnel relative à la procédure d'exécution, sur le territoire des autres États membres de l'Union européenne, des condamnations prononcées par les juridictions françaises. Cette décision a mis en lumière l'absence de voies de recours ouvertes à la personne condamnée pour contester les décisions du ministère public de transmettre d'office à un autre État membre de l'Union européenne la condamnation des juridictions françaises pour reconnaissance et exécution, de refuser cette transmission malgré la demande de la personne ou de retirer le certificat permettant l'exécution effective de la condamnation sur le territoire de l'État étranger.

L'amendement ouvre à la personne condamnée une voie de recours devant la chambre de l'application des peines de la cour d'appel contre les décisions du représentant du ministère public de transmission d'office à l'autorité compétente d'un autre État membre de l'Union européenne d'une décision de condamnation aux fins d'exécution, de refus de transmettre une telle décision et de retrait du certificat prise par celui-ci.

Le deuxième amendement tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n°2021-925 QPC du 21 juillet 2021, qui a déclaré contraire à la Constitution la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 710 du code de procédure pénale, qui permet à un condamné de demander la confusion de plusieurs peines.

La Conseil constitutionnel a constaté que, dans le cas où les peines dont la personne condamnée demande la confusion ont toutes été prononcées par des cours d'assises ou des juridictions correctionnelles d'appel, celle-ci devait porter sa demande devant une juridiction (chambre des appels correctionnels ou chambre de l'instruction) dont la décision est

insusceptible d'appel. Le Conseil Constitutionnel a jugé que cette disposition méconnaissait le principe d'égalité des citoyens devant la justice.

L'amendement confie au tribunal correctionnel la compétence d'examiner ces requêtes en confusion de peines, par une décision susceptible d'appel devant la chambre des appels correctionnels. Comme c'est déjà le cas, la juridiction du lieu de détention pourra être compétente et la décision pourra être rendue à juge unique. Toutefois, sur demande du condamné ou du parquet, l'examen de la requête se fera devant la formation collégiale si l'une ou plusieurs des peines prononcées sont des peines criminelles.

La commission a adopté l'article 9 **ainsi modifié**.

#### *Article 9 bis*

### **Période de sûreté en cas de meurtre commis sur une personne dépositaire de l'autorité publique**

Cet article permet d'assortir une condamnation pour meurtre commis sur une personne dépositaire de l'autorité publique d'une période de sûreté de trente ans même si le crime n'a pas été commis en bande organisée.

La commission l'a adopté sans modification.

#### **1. Une répression renforcée des meurtres commis sur les personnes dépositaires de l'autorité publique**

L'article 9 *bis* est issu de l'adoption en séance publique par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement. Il modifie l'article 221-4 du code pénal, qui punit de la réclusion criminelle à perpétuité le crime de meurtre lorsqu'il est commis sur un mineur de quinze ans, sur un ascendant, sur une personne vulnérable ou sur une personne dépositaire de l'autorité publique.

Lorsque la cour d'assises prononce une peine de réclusion criminelle à perpétuité, le même article 221-4 prévoit que la période de sûreté, qui est normalement d'une durée de vingt-deux ans, peut être portée à trente ans, voire peut porter sur l'intégralité de la peine, si la victime est une personne dépositaire de l'autorité publique et si le meurtre a été commis en bande organisée.

L'article 132-71 du code pénal définit la bande organisée comme « tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou plusieurs infractions ».

Les peines prévues par le code pénal sont aggravées lorsque l'infraction est commise en bande organisée.

L'article 9 bis du projet de loi tend à supprimer cette condition tenant à la commission en bande organisée. Ainsi, tout meurtre commis sur une personne dépositaire de l'autorité publique pourra donner lieu à une condamnation assortie d'une peine de sûreté de trente ans ou portant sur l'intégralité de la peine même si l'auteur du crime a agi seul.

## **2. Un signal positif attendu par les agents des forces de sécurité intérieure**

Cette mesure répond à une annonce faite par le Premier ministre Jean Castex au mois de mai 2021, à la suite d'une rencontre avec les syndicats de policiers. Le Premier ministre s'était alors engagé à durcir les peines prévues contre les agresseurs de gendarmes et de policiers. En cas de meurtre, comme la peine encourue est déjà la réclusion criminelle à perpétuité, c'est cependant seulement sur la durée de la période de sûreté qu'une aggravation peut être envisagée.

Trop souvent confrontés à des violences inacceptables, policiers et gendarmes attendent un signal du législateur pour rappeler que la réponse pénale doit être extrêmement ferme contre les faits dont ils sont les victimes. La distinction actuellement opérée par le code pénal entre les meurtres commis en bande organisée et les autres meurtres apparaissant peu justifiée, la commission a approuvé la mesure adoptée par l'Assemblée nationale.

La commission a adopté l'article 9 *bis* **sans modification.**

### *Article 9 ter*

## **Affectation des valeurs et effets personnels appartenant à un détenu qui s'est évadé**

Cet article tend à ramener de trois à un an le délai à l'échéance duquel les valeurs et effets appartenant à un détenu qui s'est évadé sont remis aux domaines et au Trésor public.

La commission l'a adopté sans modification.

## **1. Une mesure technique qui concerne l'affectation des biens des détenus évadés**

L'article 9 *ter* est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le député Dimitri Houbbron et les membres du

groupe Agir ensemble. Il vise à modifier l'article 728-1 du code de procédure pénale.

Cet article dispose que les valeurs pécuniaires des détenus sont inscrites à un compte nominatif ouvert à l'établissement pénitentiaire. C'est sur ce compte que sont par exemple versés les salaires perçus par un condamné qui travaille en détention ou les subsides qu'il reçoit de sa famille.

Les valeurs pécuniaires déposées sur le compte sont réparties en trois parts : la première est dévolue à l'indemnisation des victimes et au paiement d'éventuelles créances alimentaires ; la deuxième constitue un pécule de libération, qui a vocation à être remis au condamné au moment de sa sortie de prison pour l'aider à se réinsérer ; la troisième est à la libre disposition du détenu.

Des règles particulières s'appliquent en cas d'évasion du détenu. Le deuxième alinéa de l'article D. 323 du code de procédure pénale indique que la part normalement à la libre disposition du détenu est d'office utilisée pour l'indemnisation des parties civiles. Le reliquat est acquis à l'État, sauf décision du directeur interrégional des services pénitentiaires ordonnant qu'il soit rétabli en tout ou partie au profit du détenu lorsque ce dernier a été repris.

En application du deuxième alinéa de l'article D. 341 du même code, après un délai de trois ans à compter de l'évasion, les valeurs pécuniaires sont versées au Trésor et les vêtements, bijoux, effets personnels et autres valeurs que le détenu a pu laisser derrière lui reviennent à l'administration des domaines si le détenu n'a pas été repris.

L'article 9 *ter* du projet de loi introduit deux modifications. En premier lieu, il donne une consécration législative aux dispositions, actuellement de nature réglementaire, qui régissent l'affectation des valeurs et objets appartenant au détenu évadé. En second lieu, il ramène de trois ans à un an la durée au-delà de laquelle les objets sont remis à l'administration des domaines et les valeurs pécuniaires sont versées au Trésor.

## 2. Une mesure de simplification pour l'administration pénitentiaire

Dans la mesure où cette disposition touche au droit de propriété, il ne paraît pas choquant qu'elle figure dans la partie législative du code de procédure pénale. En ramenant à une année la durée pendant laquelle l'administration pénitentiaire doit conserver les objets et les valeurs pécuniaires laissés par le détenu évadé, elle simplifie la tâche de l'administration pénitentiaire.

La commission a adopté l'article 9 *ter* **sans modification.**

## CHAPITRE V DISPOSITIONS DIVERSES

### Article 10

#### Diverses dispositions relatives à la procédure pénale

Cet article corrige plusieurs erreurs ou imprécisions issues de lois récentes et tire les conséquences de décisions du Conseil constitutionnel. En séance publique à l'Assemblée nationale, un amendement du Gouvernement identique à un amendement de plusieurs députés du groupe LR a supprimé le rappel à la loi.

La commission a adopté cet article en y apportant plusieurs compléments.

#### 1. Le dispositif proposé

Le présent article, complété en commission et en séance à l'Assemblée nationale, comporte dix-neuf points touchant à la procédure pénale et au code de justice pénale des mineurs.

Le 1° A, issu d'un amendement du rapporteur adopté en commission mais supprimé en séance à la suite de l'adoption d'un amendement d'Eric Ciotti, tendait à inscrire le droit de se taire dans l'article préalable du code de procédure pénale. L'article 10 prévoit par ailleurs l'obligation d'informer de ce droit le prévenu ou la personne mise en examen à différents stade de la procédure aux points 2° et 3° de l'article.

Le 1° B, issu d'un amendement d'Alexandra Louis adopté en commission, mentionne explicitement aux articles 10-2 et 10-4 du code de procédure pénale le droit pour les victimes d'être accompagnées d'un avocat dès l'origine d'une procédure pénale, soit dès le dépôt de plainte.

Le 1° bis A, issu d'un amendement du Gouvernement identique à un amendement de plusieurs députés du groupe LR, a supprimé le rappel à la loi, mesure « *mal comprise des justiciables et de plus en plus souvent perçue, par les auteurs d'infractions eux-mêmes ou par les victimes, moins comme une véritable réponse pénale que comme la traduction d'une forme d'impuissance des pouvoirs publics et d'impunité pour les délinquants* ».

Le 1° bis, issu d'un amendement du Gouvernement adopté en commission, est relatif à la protection des droits de la partie civile lorsqu'il est recouru à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), procédure réécrite au 4° de l'article afin de faciliter la possibilité d'y recourir.

Le 2° et le 3° tirent les conséquences de la décision n° 2020-886 QPC du 4 mars 2021 par laquelle le Conseil constitutionnel a estimé contraire à la Constitution le fait que le prévenu traduit devant le juge des libertés et de la détention ne soit pas informé de son droit de se taire. Le 3° modifie en conséquence l'article 396 du code de procédure pénale. Le 2° prévoit la même obligation d'information à l'article 199 du code de procédure pénale s'agissant des débats devant la chambre de l'instruction.

Le 2° *bis*, issu d'un amendement d'Antoine Savignat adopté en séance publique, tend à modifier l'article 362 du code de procédure pénale pour permettre la modulation des peines qu'une cour d'assises est susceptible de prononcer jusqu'à trente ans de réclusion criminelle.

Le 4°, réécrit suite à un amendement du Gouvernement adopté en commission, modifie l'article 495-15 du code de procédure pénale afin de faciliter le recours à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) en :

- permettant que la demande du prévenu soit également possible lorsque le tribunal correctionnel est saisi par convocation sur procès-verbal ou par ordonnance de renvoi du juge d'instruction ;

- permettant au procureur de la République de prendre également l'initiative de proposer une CRPC au prévenu alors que le tribunal correctionnel a déjà été saisi ;

- permettant que le recours à la CRPC soit possible y compris si l'affaire a déjà fait l'objet d'un renvoi de la part du tribunal sans avoir été examinée sur le fond ;

- permettant que le recours à la CRPC soit également possible en cas d'appel du prévenu, lorsque celui-ci a été formé uniquement sur la peine prononcée.

Le 4° *bis*, issu d'un amendement du rapporteur adopté en commission, modifie l'article 523 pour autoriser les magistrats exerçant à titre temporaire à connaître du contentieux des contraventions de cinquième classe.

Le 5° (article 656-1) permet aux agents de police étrangers d'être auditionnés en tant que témoins pour des faits de terrorisme par les juridictions de jugement françaises sans que leur véritable identité soit révélée ni leur visage visible, comme c'est déjà le cas pour les agents français.

Le 5° *bis*, issu d'un amendement de Pierre-Alain Raphan et de plusieurs de ses collègues adopté en séance publique, tend à un créer un nouvel article 656-2 afin de prévoir la possibilité et les modalités de participation d'experts des organes spécialisés des Nations Unies pour l'établissement ou la caractérisation d'un crime commis en dehors de l'Union européenne.

Le 6° tendait à prévoir une compétence territoriale juridictionnelle étendue pour certains crimes susceptibles d'être sériels. Il a été supprimé par amendement du Gouvernement en raison de l'adoption de l'article 6 *ter* relatif aux crimes sériels ou non élucidés.

Le 7° introduit dans le code un nouvel article 706-112-3 afin de tenir compte de la décision n° 2020-873 QPC du 15 janvier 2021 par laquelle le Conseil constitutionnel a imposé que l'officier de police judiciaire ou l'autorité judiciaire sous l'autorité de laquelle une perquisition est effectuée chez un majeur protégé informe son curateur ou tuteur lorsque les éléments recueillis au cours de l'enquête préliminaire font apparaître que la personne fait l'objet d'une mesure de protection juridique révélant qu'elle n'est pas en mesure d'exercer seule son droit de s'opposer à la réalisation de cette opération. Cette information se fait afin que le majeur protégé puisse ne donner son assentiment qu'après s'être entretenu avec son tuteur ou curateur. À défaut, la perquisition doit être autorisée par le juge des libertés et de la détention, conformément aux dispositions de l'article 76 du code de procédure pénale.

Le 8° procède à une coordination du fait de la création de l'article 706-112-3.

Le 9° tire les conséquences de la décision QPC du 5 avril 2019 par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé contraire à la Constitution l'impossibilité pour une personne citée comme civilement responsable d'obtenir le remboursement de ses frais irrépétibles lorsqu'elle a été mise hors de cause, cette possibilité étant actuellement limitée aux cas où la personne poursuivie pénalement n'a pas été condamnée. Le présent article propose de réécrire en conséquence le premier alinéa de l'article 800-2 du code de procédure pénale.

Le 10°, issu d'un amendement de Naïma Moutchou, modifie l'article 803-1 du code de procédure pénale pour permettre la signification d'actes par voie électronique en matière pénale, à l'instar de ce qui existe déjà en matière civile.

Le I. bis, issu de deux amendements identiques présentés par plusieurs députés et par les membres du groupe Agir ensemble, tend à modifier l'article L. 322-3 du code de la justice pénale des mineurs afin de prévoir qu'un mineur entendu par le service de la protection judiciaire de la jeunesse doit être préalablement informé de son droit de se taire sur les faits qui lui sont reprochés.

Le II. Complète l'article L. 423-11 du code de la justice pénale des mineurs afin de prévoir la possibilité pour le juge des enfants de se faire présenter le mineur par l'intermédiaire d'un mandat de comparution, d'un mandat d'amener, voire d'un mandat d'arrêt en cas d'incident ou de non-respect des obligations découlant de son contrôle judiciaire ou de son assignation à résidence sous surveillance électronique.

## 2. La position de la commission

La commission estime nécessaires plusieurs des dispositions contenues dans l'article 10, qui tirent les conséquences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ou corrigent des erreurs ou omissions.

Elle partage également la volonté de préciser ou de simplifier la procédure pénale qui sous-tend plusieurs dispositions de cet article.

La commission est favorable à la simplification du recours à la CRPC qui est de nature à favoriser l'accélération de la réponse pénale, particulièrement en matière d'appel. Elle relève cependant que le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, actuellement en cours d'examen par l'Assemblée nationale, comporte dans son article 15 un dispositif tendant à élargir l'amende forfaitaire. Il lui paraît regrettable que les différents mécanismes tendant à favoriser la réponse pénale soient disséminés dans plusieurs textes au risque d'aboutir à des incohérences.

Elle a été particulièrement attentive au choix soudain fait par le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale de supprimer le rappel à la loi. Inscrit à l'article 41-1 du code de procédure pénale par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, le « *rappel auprès de l'auteur des faits des obligations résultant de la loi* » constitue le premier niveau de réponse pénale et d'alternative aux poursuites.

Dans son amendement de suppression de ce dispositif, le Gouvernement constate qu'en 2019, « *le nombre de rappels à la loi s'est établi à 260 000, soit 45 % des procédures alternatives et 21 % de la réponse pénale* ». Il en conclut qu'« *il ne paraît donc plus possible de les maintenir en l'état* ». « *Mal compris* » par les auteurs d'infraction et par les victimes qui l'assimileraient à une impunité, le rappel à la loi a aussi été sévèrement critiqué par certains syndicats de policiers, et ce alors que les officiers de police judiciaires sont chargés d'opérer la majorité de ces rappels.

Ces défauts se trouvent en fait dès l'origine de l'inscription du rappel à la loi dans le code de procédure pénale. Conçu pour diminuer le nombre de classements sans suite, le rappel à la loi a permis l'augmentation du taux de réponse pénale qui, de 35 % au début des années 1990, a dépassé les 80 % au début des années 2000 et s'établit désormais à plus de 90 % des infractions poursuivables. Il ne se substitue donc pas d'abord à des réponses plus fermes mais à l'absence de réponse.

Le développement des autres procédures alternatives aux poursuites a d'ailleurs fait reculer la part des rappels à la loi, qui en constituaient plus de la moitié au début des années 2000.

La commission considère qu'un premier niveau de réponse pénale était nécessaire en alternative aux poursuites et que la suppression pure et simple du rappel à la loi placerait les juridictions devant une situation intenable en termes de volume de contentieux et surtout d'adaptation de la

réponse pénale. Elle souhaite que le Gouvernement rende enfin publiques ses propositions plusieurs fois annoncées à ce sujet, propositions qui ne seront acceptables que si elles permettent de remédier aux défauts, connus, du rappel à la loi que sont son caractère insuffisamment solennel et la possibilité de multiplication des rappels pour un même délinquant.

A l'initiative des rapporteurs, la commission a également modifié plusieurs des dispositifs prévus par l'article 10 :

S'agissant du droit de se taire, la commission a complété le dispositif proposé afin de prendre en compte une nouvelle censure prononcée pour les mêmes motifs par le Conseil dans sa décision n° 2021-920 QPC du 18 juin 2021, ainsi que deux nouvelles censures susceptibles d'intervenir dans les dossiers en instance n° 2021-934 et 2021-935, concernant les articles 145, 148-2 et 394 du même code prévoyant la comparution du prévenu devant une juridiction statuant sur une mesure de sûreté (**amendement COM-86**).

Le Conseil constitutionnel exigeant désormais de façon systématique la notification du droit au silence, il convient de compléter l'article préliminaire du code de procédure pénale pour prévoir que cette notification doit intervenir à toutes les phases de la procédure, et dans toutes les circonstances, lorsqu'un individu est présenté pour la première fois à un service d'enquête ou à un magistrat. Cette disposition, qui évite de devoir prévoir l'exigence de notification du droit au silence au cas par cas dans de multiples articles du code de procédure pénale, avait du reste été adoptée en commission des lois par l'Assemblée nationale, avant d'être supprimée en séance.

S'agissant de la possibilité de signification par voie électronique des actes d'huissier en matière pénale, la commission a également permis, sous réserve de leur accord, la signification par voie électronique aux personnes prévenues ou condamnées qui ne sont pas détenues dans un établissement pénitentiaire (**amendement COM-88**).

Enfin, la commission a également procédé à des corrections d'erreurs matérielles et de coordination au sein du code de la justice pénale des mineurs (**amendement COM-89**).

La commission a adopté l'article 10 <b>ainsi modifié</b> .
--

Article 10 *bis*  
**Prise illégale d'intérêt par un magistrat**

Cet article, issu d'un amendement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, tend à inclure les magistrats dans le champ des articles 432-12 et 432-13 du code pénal relatifs à la prise illégale d'intérêts.

La commission a réécrit cet article afin de prévoir un régime spécifique adapté à la répression de ces délits lorsqu'ils sont commis par un magistrat. Elle a par cohérence modifié la définition du délit de prise illégale d'intérêts figurant à l'article 432-12 du code pénal.

**1. Le dispositif proposé**

Issu d'un amendement adopté en séance publique et déposé par Antoine Savignat et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, cet article tend à modifier l'article 432-12 du code pénal pour interdire aux magistrats d'avoir un intérêt quelconque dans une entreprise ou une opération s'ils ont eu la charge d'assurer le jugement de litiges les concernant.

Il modifie également l'article 432-13 du code pénal pour inclure les magistrats dans le champ de l'interdiction pendant trois ans de toute prise de participation dans une entreprise privée à la surveillance ou au contrôle de laquelle ils auraient participé à titre professionnel.

**2. La position de la commission**

La commission estime que cet alignement du régime pénal applicable aux magistrats sur celui applicables aux élus et aux fonctionnaires est cohérent avec le souhait d'une plus grande confiance dans la justice. Le traitement sur le plan uniquement déontologique des prises d'intérêts qui peuvent concerner les magistrats paraît effectivement en décalage avec le renforcement considérable des sanctions pénales pesant sur les élus et fonctionnaires et peut donner le sentiment d'une prise en compte insuffisante de ces questions par l'institution judiciaire.

Elle a néanmoins souhaité mettre en place un régime spécifique qui tienne compte de spécificités de la profession judiciaire et permette une définition précise de ce qui constitue une prise illégale d'intérêts, conformément aux préconisations du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Elle a donc adopté, à l'initiative des rapporteurs, un amendement COM-90 de réécriture de cet article tendant à insérer dans le code de procédure pénale un nouvel article 432-12-1 visant spécifiquement la prise illégale d'intérêt dont pourraient se rendre coupables des magistrats.

Les actes susceptibles de constituer l'infraction sont étendus puisque sont désormais visées toutes les décisions judiciaires ou juridictionnelles concernant une entreprise ou une opération et non plus seulement les jugements. Les personnes susceptibles de faire l'objet d'une sanction sont, par cohérence, non les seuls magistrats mais aussi toute personne exerçant des fonctions juridictionnelles. Le champ de l'infraction est également précisé puisque ne constitue une prise illégale d'intérêts que l'intérêt de nature à influencer, au moment de la décision, l'exercice **indépendant, impartial et objectif** de la fonction.

La rédaction adoptée par la commission modifiée par ailleurs par l'article 6-1 du code de procédure pénale afin d'éviter la mise en cause abusive de magistrats. Pour éviter des poursuites dilatoires, cet article prévoit que *« lorsqu'un crime ou un délit prétendument commis à l'occasion d'une poursuite judiciaire impliquerait la violation d'une disposition de procédure pénale, l'action publique ne peut être exercée que si le caractère illégal de la poursuite ou de l'acte accompli à cette occasion a été constaté par une décision devenue définitive de la juridiction répressive saisie »*.

Il est proposé que cet article s'applique non pas uniquement en cas de violation d'une règle de procédure pénale, mais en cas de violation de toute règle de procédure au cours de toute instance devant une juridiction, y compris, par exemple, une procédure civile, et notamment l'obligation de se déporter en cas de conflit d'intérêts prévue par l'article L.111-7 du code de l'organisation judiciaire. Il convient par ailleurs de préciser que ces dispositions concerneront notamment le délit prévu par le nouvel article 432-12-1 du code pénal.

Cette adaptation du régime applicable aux prises illégales d'intérêts concernant les magistrats s'inscrit pour la commission dans le prolongement du travail conduit par les députés et dans le cadre d'une volonté de clarification du régime de la prise illégale d'intérêts, tel qu'il s'applique notamment aux élus locaux.

Par cohérence, l'amendement modifie également l'article 432-12 du code pénal relatif au délit de prise illégale d'intérêts applicable aux fonctionnaires aux élus. La modification reprend une proposition formulée par la HATVP dans son dernier rapport d'activité et par la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, qui a rendu son rapport en 2011. La définition de l'infraction mérite en effet d'être précisée afin d'éviter que des élus ou des fonctionnaires soient poursuivis alors qu'il n'y a pas eu de véritable manquement à la probité. Pour ce faire, l'intérêt pris dans une entreprise ou dans une opération devrait être de nature à compromettre leur impartialité, leur indépendance ou leur objectivité et donc à nuire à l'exercice de leurs responsabilités publiques.

À plusieurs reprises, la Sénat a souhaité procéder à cette modification. Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses

mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), encore en cours de navette, il a adopté deux dispositions<sup>1</sup> qui traitent, d'une part, de la situation des élus locaux qui représentent une société d'économie mixte locale à l'assemblée des associés ou des actionnaires d'une filiale, d'autre part, de celle des élus qui siègent dans les organes d'une personne morale publique ou privée par détermination de la loi. Mais les règles qui encadrent le droit d'amendement n'ont pas permis de faire évoluer la définition du délit de prise illégale d'intérêts dans le code pénal.

Or la jurisprudence a évolué, au fil du temps, vers une conception de plus en plus formelle de la définition du délit de prise illégale d'intérêts, éloignée de l'esprit de la loi. Le simple fait pour un élu d'assister à une réunion du conseil municipal dans laquelle est décidée l'attribution d'une subvention à une association dans laquelle il est impliqué peut lui valoir une condamnation. Encore récemment, des élus du Finistère ont été poursuivis parce qu'ils avaient assisté, sans prendre part au vote, à la réunion attribuant une subvention à une association organisant des épreuves cyclistes nationales. La jurisprudence fournit également l'exemple d'un adjoint au maire viticulteur de profession condamné pour avoir livré du vin à prix coûtant à la maison de retraite municipale. Le fait que l'élu n'ait retiré aucun bénéfice personnel de l'opération et que l'association serve un intérêt public qui n'est pas en contradiction avec l'intérêt communal est indifférent au regard de la qualification de l'infraction.

La notion d'intérêt est également interprétée de manière extensive puisqu'elle s'étend à l'intérêt moral ou affectif, un lien simplement amical entre l'élu et le bénéficiaire de la subvention ou du projet suffisant à caractériser l'infraction. Ces mises en cause risquent de décourager des élus locaux qui consacrent beaucoup de temps et d'énergie à leur collectivité et à des activités associatives.

Par la modification proposée, un meilleur équilibre serait donc assuré entre la lutte indispensable contre tous les manquements à la probité et la sécurisation de l'activité des responsables publics. Elle n'empêcherait pas de sanctionner les responsables publics qui abusent de leurs fonctions pour en retirer un avantage personnel ou qui font primer un intérêt privé sur l'intérêt public dont ils ont la charge.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> Articles 73 bis et 73 ter du projet de loi 3DS.

Article 10 *ter*

**Possibilité pour tous les avocats représentant une partie devant la chambre de l'instruction de ne pas remettre leur mémoire en main propre**

Cet article, issu d'un amendement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, tend à permettre à tous les avocats d'envoyer leur mémoire à la chambre de l'instruction par télécopie ou lettre recommandée AR.

La commission l'a adopté sans modification

**1. Le dispositif proposé**

Issu d'un amendement adopté en séance publique et déposé par Alexandra Louis et plusieurs de ses collègues, cet article tend à modifier l'article 198 du code de procédure pénale relatif à la production de mémoires devant la chambre de l'instruction pour permettre à tous les avocats, et non plus seulement aux avocats n'exerçant pas dans la ville où siège la chambre de l'instruction, d'adresser leur mémoire au greffier, au ministère public et aux autres parties par télécopie ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

**2. La position de la commission**

La commission estime utile cette simplification procédurale. Elle relève que l'article 803-1 du code de procédure pénale semble permettre également l'envoi des mémoires adressés aux autres parties par courrier électronique. La dématérialisation des procédures devrait garantir la possibilité qu'il en soit de même pour le greffe de la chambre de l'instruction et le ministère public.

La commission a adopté l'article 10 *ter* **sans modification.**



### TITRE III DU SERVICE PUBLIC PÉNITENTIAIRE

#### *Article 11 A*

#### **Autorisation des bâtonniers de visiter les lieux de privation de liberté**

Cet article autorise les bâtonniers, ou leurs délégués, à visiter à tout moment les lieux de privation de liberté.

La commission l'a adopté sans modification.

#### **1. Un droit de visite reconnu aux bâtonniers**

L'article 11 A du projet de loi résulte de l'adoption, par la commission des lois de l'Assemblée nationale, d'un amendement présenté par la députée Naïma Moutchou, la présidente Yaël Braun-Pivet et plusieurs de leurs collègues du groupe La République en Marche.

Il modifie l'article 719 du code de procédure pénale, qui autorise les députés, les sénateurs et les députés européens élus en France à visiter à tout moment différents lieux de privation de liberté : locaux de garde à vue, établissements pénitentiaires et centres éducatifs fermés (CEF). Les lieux de rétention administrative et les zones d'attente, qui concernent les étrangers en situation irrégulière, ne sont plus visés à l'article 719 précité depuis mai 2021, le droit de visite des parlementaires ayant été inscrit dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda)<sup>1</sup>.

L'article 11 A tend à faire bénéficier de ce droit de visite les bâtonniers, dans la limite toutefois du ressort du tribunal judiciaire dont ils dépendent, ou leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre.

Rappelons que le bâtonnier est l'avocat élu tous les deux ans par l'assemblée générale des avocats inscrits au barreau institué dans le ressort de chaque tribunal judiciaire, pour assurer la présidence du conseil de l'ordre.

La rédaction de l'article 719 du code de procédure pénale serait par ailleurs modifiée pour y faire figurer à nouveau les lieux de rétention administrative et les zones d'attente, bien que le droit de visite soit également prévu par le Ceseda. Il en résulte une redondance qui peut cependant se justifier par un gain en termes de lisibilité.

---

<sup>1</sup> Article L. 343-5 pour les zones d'attente et article L. 744-12 pour les lieux de rétention administrative.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, un amendement présenté par le député Ugo Bernalicis et plusieurs de ses collègues du groupe La France insoumise afin d'ajouter les locaux des retenues douanières à la liste des lieux de privation de liberté dans lesquels peut s'exercer le droit de visite.

Prévues à l'article 323-1 du code des douanes, les retenues douanières peuvent être décidées par les agents des douanes en cas de flagrant délit douanier puni d'une peine d'emprisonnement, à condition que cette mesure soit justifiée par les nécessités de l'enquête douanière. La durée de la retenue ne peut en principe excéder vingt-quatre heures, mais elle peut être prolongée pour vingt-quatre heures supplémentaires sur décision du procureur de la République.

## **2. Une mesure qui renforce la transparence sur les lieux de privation de liberté**

Les avocats représentés par leur bâtonnier jouent un rôle éminent pour le respect des droits de la défense et comptent parmi leurs clients des personnes qui peuvent être placées en garde à vue, en détention ou en rétention. Il n'est donc pas illégitime que les représentants de la profession puissent contrôler l'état des lieux de privation de liberté afin notamment de s'assurer du respect de la dignité et des droits des personnes privées de liberté.

Les visites qu'ils pourront effectuer seront complémentaires de celles déjà effectuées par les parlementaires et de l'activité du Contrôle général des lieux de privation de liberté.

Au cours de leurs auditions, les rapporteurs ont constaté que ce nouveau droit reconnu aux bâtonniers ne suscitait pas d'opposition, notamment de la part de l'administration pénitentiaire qui comprend la nécessité que ses établissements soient régulièrement contrôlés.

La commission a donc approuvé cet article qui précise également les prérogatives des parlementaires en visant les lieux des retenues douanières qui avaient jusque-là été omis.

La commission a adopté l'article 11 A **sans modification.**

*Article 11*

**Modification des dispositions générales  
relatives au travail des personnes détenues**

Cet article supprime la mention figurant dans le code de procédure pénale selon laquelle les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail afin de tenir compte du nouveau régime prévu par le projet de loi.

La commission a adopté cet article sous réserve d'un amendement visant à préciser que l'administration pénitentiaire travaille en partenariat avec Pôle emploi et les missions locales pour favoriser la réinsertion professionnelle des détenus.

**1. Des principes généraux concernant le travail et la formation des détenus**

L'article 11 du projet de loi propose une nouvelle rédaction de l'article 717-3 du code de procédure pénale.

*1.1. Le droit en vigueur*

Cet article du code de procédure pénale pose des principes généraux concernant le travail et la formation en détention.

Il rappelle d'abord que les activités de travail et de formation générale ou professionnelle sont prises en compte pour apprécier les gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés.

Il précise ensuite que toutes dispositions sont prises dans les établissements pénitentiaires pour assurer une activité professionnelle ou une formation aux personnes incarcérées qui en font la demande.

Le troisième alinéa dispose que les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail, même s'il peut être dérogé à cette règle pour les activités exercées à l'extérieur des établissements.

L'article 33 de la loi pénitentiaire de 2009 prévoit en effet que la relation de travail est formalisée par l'établissement d'un acte d'engagement unilatéral, signé par le chef d'établissement et par le détenu. Cet acte énonce les droits et obligations de la personne qui travaille en détention et fixe ses conditions de travail et sa rémunération.

Les deux derniers alinéas traitent de la rémunération des détenus. Celle-ci ne peut faire l'objet de prélèvements pour frais d'entretien en établissement pénitentiaire et est répartie dans des conditions précisées par

décret<sup>1</sup>. Elle ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le Smic.

### *1.2. Le dispositif proposé*

La nouvelle rédaction confirme d'abord que le travail et la formation professionnelle sont pris en compte pour apprécier les efforts sérieux de réinsertion et de bonne conduite des condamnés.

Elle reprend ensuite la mention selon laquelle toutes dispositions sont prises dans les établissements pénitentiaires pour assurer une activité professionnelle ou une formation aux personnes incarcérées qui en font la demande. La commission des lois de l'Assemblée nationale a cependant adopté, avec l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, un amendement de la députée LREM Christine Cloarec-Le Nabour indiquant que toutes dispositions sont également prises pour assurer aux détenus qui en font la demande l'accès à une validation des acquis de l'expérience (VAE).

En séance publique, l'Assemblée nationale a de plus adopté, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, un amendement de la députée LREM Caroline Abadie pour préciser que les détenus ont accès aux ressources pédagogiques, y compris par voie numérique, nécessaires à leur formation. Alors que l'accès à internet est en principe prohibé en milieu carcéral, cet amendement vise à conduire l'administration pénitentiaire à définir dans quelles conditions sécurisées les personnes incarcérées pourraient avoir accès aux ressources numériques, qui sont devenues un support incontournable dans la plupart des parcours de formation.

Enfin, un dernier alinéa prévoit que le chef d'établissement s'assure que les mesures appropriées sont prises pour l'accès des personnes handicapées détenues à une activité professionnelle.

Les dispositions relatives à l'absence de contrat de travail ne sont en revanche pas reprises puisque l'article 12 du projet de loi entend précisément instituer un contrat d'emploi pénitentiaire, qui a vocation à se substituer à l'actuel acte d'engagement unilatéral. Les dispositions relatives à la rémunération sont également reprises à l'article 12 du projet de loi.

## **2. Affirmer l'importance du partenariat avec les acteurs du service public de l'emploi**

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 717-3 du code de procédure pénale est cohérente avec les modifications envisagées avec l'article 12. Elle ne soulève donc pas de difficultés de principe.

Sur proposition des rapporteurs, la commission a cependant souhaité compléter l'article, qui pose des grands principes, afin d'insister, par un **amendement COM-91**, sur la nécessité d'un travail partenarial entre

---

<sup>1</sup> Le commentaire de l'article 9 ter rappelle que la rémunération est versée sur un compte nominatif qui comprend plusieurs parts.

l'administration pénitentiaire et les acteurs du service public de l'emploi, notamment Pôle emploi, les missions locales et Cap emploi, pour favoriser la réinsertion professionnelle des détenus après leur libération.

L'administration pénitentiaire a conclu une convention-cadre avec les missions locales en 2017 et une convention-cadre avec Pôle emploi en 2020 pour le suivi des personnes placées sous main de justice. Mais la qualité de la coopération varie sur le terrain tandis que les financements ne sont pas toujours versés avec suffisamment de régularité. Il n'est donc pas inutile de souligner à l'occasion de l'examen de ce texte que les efforts de formation et de promotion du travail en détention doivent être prolongés par une coordination efficace avec le service public de l'emploi pour déboucher sur une insertion professionnelle pérenne après l'exécution de la peine.

La commission a adopté l'article 11 **ainsi modifié**.

## *Article 12*

### **Création d'un contrat d'emploi pénitentiaire**

Cet article introduit dans le code de procédure pénale une nouvelle section qui réforme le régime juridique applicable au travail en détention en créant un contrat d'emploi pénitentiaire.

La commission a précisé le contenu du contrat d'emploi pénitentiaire et adopté des amendements de précision rédactionnelle.

#### **1. Une relation d'emploi de nature contractuelle**

Le I de l'article 12 du projet de loi tend à introduire dans le code de procédure pénale une nouvelle section intitulée « *Du travail des personnes détenues* », insérée dans le chapitre relatif à l'exécution des peines privatives de liberté. Elle comporterait seize articles numérotés 719-2 à 719-17.

##### *1.1. Dispositions générales*

L'article 719-2 pose d'abord les grands principes puis indique quels sont les objectifs du travail en détention : le travail en détention vise à préparer la réinsertion de la personne détenue, en améliorant son employabilité, et il contribue à la prévention de la récidive.

Les prérogatives de l'administration pénitentiaire sont rappelées. Elle assure la surveillance des personnes détenues, la discipline et la sécurité sur les lieux de travail. En conséquence, des motifs disciplinaires ou liés au maintien du bon ordre ou de la sécurité des établissements peuvent conduire

l'administration pénitentiaire à suspendre l'activité de travail ou à y mettre un terme.

Les conditions d'exercice de l'activité sont adaptées à la personnalité du détenu et aux contraintes inhérentes à la détention. Elles doivent également préparer la personne détenue aux relations de travail auxquelles elle pourra participer après sa sortie de prison, ce qui justifie l'abandon de l'actuel acte d'embauche unilatéral au profit d'un contrat d'emploi pénitentiaire, plus proche du contrat de travail de droit commun.

L'article 719-3 précise ensuite pour quels donneurs d'ordre le travail en détention peut être accompli. Il reprend, pour l'essentiel, des dispositions qui figurent déjà à l'article D. 719-3 du code de procédure pénale.

Comme c'est le cas actuellement, il est ainsi prévu que le travail puisse être accompli soit pour le compte de l'administration pénitentiaire, au service général, soit pour le compte d'un employeur extérieur, qui peut être un concessionnaire, une entreprise délégataire, une structure d'insertion par l'activité économique (SIAE), une entreprise adaptée ou un service de l'État ayant pour mission de développer le travail et l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice<sup>1</sup>.

#### **Les différents donneurs d'ordre pour le travailleur en détention**

Environ 52 % des détenus qui travaillent exercent leurs tâches au sein du service général. Ils occupent des emplois d'entretien des locaux et de maintenance, assurent la restauration collective et font fonctionner des lieux de vie dans la prison, la bibliothèque par exemple<sup>2</sup>.

Environ 42 % des détenus travaillent pour le compte d'opérateurs privés, des entreprises principalement, mais aussi huit SIAE qui ont employé 190 personnes en 2020. Les SIAE cherchent à favoriser l'insertion professionnelle de personnes particulièrement éloignées de l'emploi. Les entreprises adaptées, quant à elles, se caractérisent par le fait qu'elles emploient une majorité de travailleurs handicapés dans leurs effectifs de production.

Enfin, 6 % des détenus travaillent dans le cadre du service de l'emploi pénitentiaire, intégré au sein de l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (Atigip).

---

<sup>1</sup> Le service qui assume aujourd'hui cette mission est l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle.

<sup>2</sup> Lors de son déplacement à Rennes, le rapporteur Agnès Canayer, accompagnée de Dominique Vérien et Françoise Gatel, a ainsi échangé avec une détenue de la prison des femmes qui travaille depuis cinq à la médiathèque. D'autres détenues travaillaient pour des opérateurs extérieurs, par exemple un centre d'appels.

À l'Assemblée nationale, la liste des possibles donneurs d'ordre a été complétée en commission, sur proposition du député Didier Paris et de plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche, pour viser trois types de structures :

- les personnes morales de droit privé mentionnées au 1° du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et poursuivant un but d'utilité sociale au sens de l'article 2 de la même loi, à l'exception des associations ; il s'agit concrètement de coopératives, de mutuelles, de sociétés d'assurance mutuelles ou de fondations ayant pour objectif d'apporter un soutien à des personnes fragiles, de renforcer le lien social et la cohésion territoriale, de contribuer à l'éducation à la citoyenneté, en concourant le cas échéant au développement durable ;

- une société commerciale mentionnée au 2° de l'article 1<sup>er</sup> de la même loi ; il s'agit de sociétés commerciales qui poursuivent un but d'utilité sociale et qui respectent certaines règles en matière de répartition des bénéfices et de gouvernance démocratique ;

- une société remplissant les conditions mentionnées à l'article L. 210-10 du code de commerce ; il s'agit des sociétés à mission, dont les statuts précisent un ou plusieurs objectifs sociaux ou environnementaux, contrôlés par un organisme tiers indépendant.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par Didier Paris et plusieurs de ses collègues modifiant la rédaction approuvée en commission afin d'éviter un risque d'interprétation *a contrario* et pour réintégrer les associations œuvrant dans le secteur de l'économie sociale et solidaire.

En ce qui concerne le régime juridique de la relation de travail, l'article 719-3 précise que **le travail est accompli dans le cadre d'un contrat d'emploi pénitentiaire**, dont le régime sera précisé ci-après.

La relation de travail est régie par les dispositions pertinentes du code de procédure pénale ainsi que par les dispositions du code du travail auxquelles le code de procédure pénale **renvoie expressément**. L'exigence d'un renvoi exprès vise à éviter qu'il soit fait application à des détenus de dispositions du code du travail sans que cela ait été prévu. La relation de travail en détention ne saurait être assimilée à une relation de travail de droit commun entre un employeur privé et un salarié.

L'article 719-4 précise que les personnes détenues peuvent travailler pour leur propre compte, après y avoir été autorisées par le chef d'établissement. Cette faculté leur est déjà ouverte sur le fondement du troisième alinéa de l'article D. 432-3 du code de procédure pénale.

L'article 719-5 précise le champ d'application *ratione loci* de la section relative au travail des personnes détenues : elle s'applique lorsque le lieu de travail de la personne détenue se situe, en tout ou partie, sur le domaine affecté à l'établissement pénitentiaire ou à ses abords immédiats.

#### 1.2. Classement au travail et affectation sur un poste de travail

Avant de pouvoir signer un contrat d'emploi pénitentiaire, la personne détenue devra bénéficier d'une décision de **classement au travail** prise par l'administration pénitentiaire, destinée à vérifier notamment son aptitude au travail, et qui précise pour quel donateur d'ordre elle peut travailler.

La procédure de classement au travail existe déjà aujourd'hui. Prévues par voie de circulaire, elle confie la décision au chef d'établissement, ou à son délégué, après avis de la commission pluridisciplinaire unique (CPU).

#### **La commission pluridisciplinaire unique**

Prévues à l'article D. 90 du code de procédure pénale, la CPU est présidée par le chef d'établissement ou son représentant.

En sont membres le directeur du Spip, un responsable du secteur de détention du détenu dont la situation est examinée, un représentant du service du travail, un représentant du service de la formation professionnelle, un représentant du service d'enseignement.

En fonction de l'ordre du jour, peuvent également être convoqués, pour siéger avec voix consultative, le psychologue, un représentant de la protection judiciaire de la jeunesse, un membre de l'équipe soignante, un représentant des structures intervenant dans le cadre du travail ou de l'insertion professionnelle.

Actuellement, la décision de refus de classement est insusceptible de recours et n'a pas à être motivée. En pratique, les raisons d'un refus de classement sont toutefois généralement présentées au détenu.

L'article 719-6 du code de procédure pénale tend à encadrer plus rigoureusement la procédure de classement.

Il prévoit qu'une demande soit adressée par la personne détenue à l'administration pénitentiaire. La demande donne lieu à une décision de classement ou de refus de classement prise par le chef d'établissement, après avis de la CPU, comme c'est le cas aujourd'hui. Sur proposition de son rapporteur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a souhaité que la décision précise pour quel type de donateur d'ordre le détenu peut travailler (service général, concessionnaire, etc.). Elle a également décidé que, si un travail n'est pas immédiatement disponible, une **liste d'attente** d'affectation soit constituée dans l'établissement.

Principale innovation par rapport au régime aujourd'hui en vigueur, la décision de classement est **motivée** et **susceptible de recours** devant le juge administratif.

Une fois la décision de classement obtenue, s'ouvre l'étape de **l'affectation du détenu** sur un poste de travail déterminé.

Sur proposition de son rapporteur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a précisé que cette procédure peut commencer par une demande adressée à l'administration pénitentiaire par la personne détenue, sans que ce soit obligatoire.

Puis des **entretiens professionnels** sont organisés avec le service, l'entreprise ou la structure qui va fournir le travail. Sur proposition de son rapporteur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a jugé utile de préciser que les entretiens se déroulent en tenant compte, outre l'avis de la CPU sur le classement au travail, de l'éventuelle demande d'affectation formulée par la personne détenue.

Au vu des résultats des entretiens, le chef d'établissement prend, le cas échéant, une décision d'affectation, tenant compte des possibilités locales d'emploi. Sur proposition de son rapporteur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a ajouté que « *la structure chargée de l'activité opère un choix* », ce qui semble indiquer qu'elle peut choisir entre les différentes candidatures si plusieurs détenus ont exprimé un intérêt pour le poste de travail ou qu'elle peut refuser le candidat unique s'il ne lui paraît pas convenir.

Le chef d'établissement conserve en tout état de cause la possibilité d'opposer un veto au choix effectué par le donneur d'ordre en refusant l'affectation, par exemple s'il estime que des conditions de sécurité s'opposent à ce qu'un détenu fasse partie de la même équipe de travail que d'autres détenus.

L'article 719-7 envisage ensuite les différentes hypothèses dans lesquelles le classement au travail et l'affectation sur un poste peuvent être suspendus ou interrompus.

En cas de **faute disciplinaire** commise par la personne détenue, le chef d'établissement peut **mettre fin** au classement au travail ou le suspendre pour une durée déterminée ; sur proposition de son rapporteur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a ajouté la possibilité de mettre fin à l'affectation sur un poste de travail. Ces décisions du chef d'établissement sont soumises à la procédure disciplinaire prévue à l'article 726 du code de procédure pénale.

L'affectation sur un poste de travail peut être **suspendue** dans différentes hypothèses :

- pour des motifs liés au maintien du bon ordre, à la sécurité de l'établissement pénitentiaire ou à la prévention des infractions ; en séance

publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par Ugo Bernalicis et plusieurs de ses collègues du groupe La France insoumise précisant que la durée de la suspension doit être strictement proportionnée ;

- pour la durée d'une procédure disciplinaire ;

- pour des motifs liés à la translation de la personne détenue (c'est-à-dire son transfèrement dans un autre établissement) ou, pour les prévenus, pour des motifs liés aux nécessités de l'information judiciaire ;

- enfin, à la demande de la personne détenue.

L'affectation sur un poste de travail est liée à la conclusion d'un contrat d'emploi pénitentiaire. En bonne logique, l'affectation prend fin quand le contrat est rompu et elle est suspendue quand le contrat est lui-même suspendu. Les hypothèses dans lesquelles le contrat peut être suspendu ou résilié sont exposées ci-après.

### *1.3. Le contrat d'emploi pénitentiaire*

Les articles 719-8 à 719-13 fixent le régime du nouveau contrat d'emploi pénitentiaire, qui se substituerait à l'actuel acte d'engagement.

L'article 719-8 indique tout d'abord que la personne détenue ne peut conclure un contrat d'emploi pénitentiaire sans avoir été au préalable classée au travail et affectée sur un poste de travail.

L'article 719-9 précise quelles sont les parties au contrat. Le contrat est conclu entre le chef d'établissement et la personne détenue si le donneur d'ordre est l'établissement pénitentiaire, ce qui est la situation la plus simple.

Si le donneur d'ordre est un employeur extérieur, le contrat est conclu entre la personne détenue et le représentant légal de ce donneur d'ordre. Une convention, signée par la personne détenue, le représentant légal et le chef d'établissement, est alors annexée au contrat. Cette convention annexe détermine les obligations de chacun des signataires et prévoit notamment les modalités de remboursement par le donneur d'ordre des rémunérations et cotisations avancées par l'établissement<sup>1</sup>.

Cette obligation d'établir une convention annexe ne représente pas un grand changement par rapport à la pratique qui est aujourd'hui suivie. L'article D. 433-1 du code de procédure pénale impose en effet déjà la conclusion d'une convention entre l'administration pénitentiaire et le donneur d'ordre pour fixer les conditions d'emploi et de rémunération des personnes détenues. La convention aujourd'hui bipartite serait à l'avenir signée par trois personnes.

---

<sup>1</sup> Le donneur d'ordre ne rémunère pas directement la personne détenue. Il verse la rémunération à l'administration qui procède au paiement des cotisations sociales et verse la rémunération nette sur le compte nominatif du détenu (article D. 433-4 du code de procédure pénale).

Concernant la durée du contrat, il pourrait être à durée indéterminée ou à durée déterminée si le service ou la mission confiée à la personne détenue n'est pas pérenne. La durée est stipulée dans le contrat.

Enfin, un décret en Conseil d'État doit préciser le contenu du contrat, en tenant compte des finalités de l'activité de travail des personnes détenues prévues à l'article 719-2 du code de procédure pénale présenté supra.

L'article 719-10 prévoit que le contrat d'emploi pénitentiaire commence par une **période d'essai**. La période d'essai permet au donneur d'ordre de vérifier que la personne détenue possède les compétences lui permettant d'exercer les tâches qui lui sont confiées et à la personne détenue de s'assurer que le poste occupé lui convient.

La durée de la période d'essai est de deux semaines si la durée du contrat est au plus égale à six mois. En droit du travail, la durée de la période d'essai est fonction de la durée du contrat, sans pouvoir excéder deux semaines pour un CDD de six mois. La règle retenue pour le contrat d'emploi pénitentiaire à durée déterminée est donc plus simple – la durée de la période d'essai est fixe – sans que la durée apparaisse excessive.

La durée de la période d'essai atteint un mois si le contrat dure plus de six mois ou est à durée indéterminée. Elle peut être prolongée pour deux mois au maximum si la technicité du poste l'exige.

Cette durée est plus brève qu'en droit du travail, où elle atteint deux mois, renouvelables une fois, pour un ouvrier ou un employé embauché en CDI, trois mois renouvelables pour un agent de maîtrise ou un technicien et quatre mois renouvelables pour un cadre.

Comme l'Atigip l'a reconnu devant les rapporteurs, la majorité des tâches confiées aux personnes détenues sont peu qualifiées et répétitives. Une courte période d'essai devrait donc suffire pour vérifier leur aptitude. De surcroît, la durée de la période d'essai revêt une importance en entreprise car la rupture du contrat est soumise, pendant la durée de l'essai, à un régime beaucoup plus souple qu'en droit commun. Dans le contexte de l'emploi pénitentiaire, la période d'essai constitue un moindre enjeu dans la mesure où la rupture du contrat d'emploi pénitentiaire est soumise à un faible formalisme. Pour ces raisons, il ne paraît pas opportun d'allonger la durée de la période d'essai.

L'article 719-11 expose dans quelles conditions le contrat peut être rompu.

Conformément aux principes généraux du droit des obligations, il peut d'abord être rompu d'un **commun accord** entre la personne détenue et le donneur d'ordre. Il peut aussi être rompu **à l'initiative de la personne détenue**, ce qui s'apparente à une démission.

D'autres motifs de rupture sont directement liés à la situation carcérale : le contrat prend fin lorsque la **détention arrive à son terme** où lorsque le détenu est **transféré définitivement** dans un autre établissement.

Il y a également une résolution de plein droit du contrat lorsque l'administration pénitentiaire met fin au classement au travail ou à l'affectation sur un poste de travail dans les conditions prévues à l'article 719-7, c'est-à-dire essentiellement dans un contexte disciplinaire.

L'Assemblée nationale s'est attachée à sécuriser la continuité des parcours professionnels des personnes détenues en cherchant à favoriser leur embauche à l'issue de leur détention ou leur affectation sur un nouveau poste en cas de transfèrement. En commission, quatre amendements présentés par Pacôme Rupin et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche ont été adoptés en ce sens. En séance publique, deux amendements des mêmes auteurs ont été adoptés pour prévoir des règles poursuivant les mêmes objectifs mais dont la mise en œuvre est plus simple.

Ainsi, lorsque la détention prend fin, la conclusion d'un contrat de travail entre l'ancien détenu et le donneur d'ordre serait facilitée par une information donnée sur les emplois disponibles. Le donneur d'ordre doit examiner la possibilité de conclure un contrat de travail avec l'ancien détenu. Cette disposition est d'une faible portée normative et on peut supposer qu'un employeur qui est satisfait du travail accompli par une personne lorsqu'elle était en détention songera à l'embaucher après sa libération.

En cas de transfèrement vers un autre établissement, il est précisé que le bénéficiaire du classement au travail est conservé et que *« toutes les dispositions sont prises pour prioriser son affectation vers un poste de nature comparable, compte tenu des possibilités locales d'emploi »*. Cette disposition est également peu normative et laisse beaucoup de latitude à l'administration pénitentiaire pour décider de la conduite à tenir.

Enfin, le contrat peut être rompu par le donneur d'ordre pour des motifs qui rappellent ceux qui sont prévus en droit du licenciement :

- en cas d'inaptitude ou d'**insuffisance professionnelle** de la personne détenue ;

- si le donneur d'ordre est une structure d'insertion par l'activité économique ou une entreprise adaptée, en cas de non-respect par la personne détenue de l'accompagnement socioprofessionnel proposé.

Dans ces deux hypothèses, le donneur d'ordre doit avoir mis la personne détenue en mesure de présenter ses observations avant de mettre fin au contrat.

Le donneur d'ordre peut également mettre fin au contrat :

- en cas de force majeure ;

- pour un **motif économique** ou, lorsque le détenu travaille pour l'administration pénitentiaire, pour un motif tenant aux besoins du service.

L'article 719-12 envisage des hypothèses de suspension du contrat d'emploi pénitentiaire.

La suspension est de plein droit lorsque le classement au travail ou l'affectation à un poste de travail sont suspendus en application de l'article 719-7, c'est-à-dire essentiellement dans un contexte disciplinaire.

Elle peut être décidée par le donneur d'ordre en cas d'incapacité temporaire de travail pour raison médicale ou en cas de baisse temporaire de l'activité.

L'article 719-13 donne compétence au **juge administratif** pour connaître des éventuels litiges liés au contrat ou à la convention qui lui est éventuellement annexée.

Le contrat d'emploi pénitentiaire est ainsi un contrat administratif par détermination de la loi, même lorsqu'il est signé entre deux personnes de droit privé, comme l'a noté le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi.

#### *1.4. Durée du travail, repos et rémunération*

L'article 719-4 est relatif à la rémunération des personnes détenues. Il renvoie à un décret le soin de fixer son montant minimal et ses règles de répartition. Il précise que le produit du travail des personnes détenues ne peut faire l'objet d'aucun prélèvement pour frais d'entretien en établissement pénitentiaire, bien que cette règle soit déjà prévue au quatrième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale.

Pour une meilleure lisibilité, la commission des lois de l'Assemblée nationale a décidé, sur proposition de son rapporteur, de faire figurer à l'article 719-14 deux autres dispositions qui figurent actuellement à l'article 717-3 du même code : la rémunération ne peut être inférieure à un **taux horaire** fixé par décret et indexé sur le Smic ; ce taux peut varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées<sup>1</sup>.

Cette volonté de réaffirmer les règles applicables à la rémunération peut s'expliquer par le constat qu'elles demeurent mal appliquées sur le terrain. Depuis la loi pénitentiaire de 2009, les détenus doivent en principe être rémunérés en application d'un taux horaire. Pourtant, de nombreux ateliers de production continuent à appliquer une rémunération à la pièce. Même au sein du service général, des irrégularités sont parfois constatées, avec le maintien d'un forfait journalier.

---

<sup>1</sup> Le taux minimal de rémunération est fixé à l'article D. 432-1 du code de procédure pénale. Il est fixé à 20%, 25% ou 33% du Smic pour les détenus qui travaillent au service général, en fonction du degré de qualification des tâches qui leur sont confiées. Il s'élève à 45% du Smic pour ceux qui sont affectés à des activités de production.

Il en résulte que les rémunérations versées ne sont pas toujours conformes aux minima prévus par les textes. Les rémunérations sont plus faibles au service général, avec un montant moyen mensuel de 250 euros, plus élevées en concession ou au service de l'emploi pénitentiaire (295 euros et 530 euros respectivement).

Concernant le **temps de travail**, l'article 719-15 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les règles applicables, qu'il s'agisse de la durée du travail à temps complet, du régime des heures supplémentaires, de la durée maximale quotidienne et hebdomadaire, d'un éventuel aménagement du temps de travail, des temps de pause et de repos et des jours fériés.

Dans son avis, le Conseil d'État estime que la loi peut se borner à prévoir l'édiction de ces dispositions par voie réglementaire, dans la mesure où le régime du travail en détention se rattache à l'exécution des peines privatives de liberté et non au droit du travail.

L'étude d'impact annexée au projet de loi donne des indications sur ce que sont les intentions du Gouvernement. Les heures supplémentaires donneraient lieu à une rémunération majorée. Les jours fériés seraient non ouvrés en production mais pourraient en revanche être travaillés au service général, ce qui peut se justifier par les impératifs de continuité du service, sans donner lieu à une majoration de la rémunération, sauf pour le 1<sup>er</sup> mai<sup>1</sup>. Les règles relatives au repos seraient identiques à celles prévues en droit du travail : repos quotidien de onze heures et repos hebdomadaire de vingt-quatre heures.

#### *1.5. Dispositions diverses et dispositions d'application*

L'article 719-16 ouvre la possibilité pour la personne détenue d'effectuer une période de **mise en situation en milieu professionnel** au sein d'une structure d'accueil dans le cadre d'une permission de sortir, d'un placement à l'extérieur ou selon les modalités prévues pour le travail à l'extérieur.

Cette mise en situation obéirait aux modalités de droit commun prévues par le code du travail (articles L. 5135-1 à L. 5135-8). Elle permettrait à une personne de découvrir un métier ou un secteur d'activité, de confirmer un projet professionnel ou d'initier une démarche de recrutement.

L'article 719-17 renvoie enfin à un décret en Conseil d'État le soin de définir les modalités d'application de la section du code de procédure pénale relative au travail des personnes détenues.

#### *1.6. Coordinations et application outre-mer*

Le II de l'article 12 supprime, par coordination, l'article 718 du code de procédure pénale, dont le contenu est repris dans le nouvel article 719-4.

---

<sup>1</sup> Le code du travail fait du 1<sup>er</sup> mai le seul jour férié chômé.

Le III et le IV sont issus de l'adoption par l'Assemblée nationale, en séance publique, d'un amendement des députés du groupe Agir ensemble.

Le III précise que, pour l'application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, les références au code du travail sont remplacées par les références aux dispositions applicables localement ayant le même objet. Le code du travail national ne s'applique pas dans ces territoires et il convient donc d'y faire application des règles locales concernant les structures d'insertion par l'activité économique, les entreprises adaptées ou les mises en situation professionnelle.

Le IV procède à une mesure de coordination.

Le V est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale en séance publique d'un amendement du rapporteur. Il procède à une autre coordination.

## **2. La position de la commission**

L'idée de rapprocher les règles d'emploi des personnes qui travaillent en détention est défendue depuis plusieurs années par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), afin de mieux garantir leurs droits fondamentaux et de favoriser leur réinsertion à l'issue de leur peine.

La commission n'est pas hostile à cette évolution à condition que les nombreuses précisions qui seront apportées par la voie réglementaire n'instaurent pas un régime trop contraignant et trop rigide, qui pourrait décourager les opérateurs économiques de proposer du travail en détention. Les représentants des concessionnaires entendus par les rapporteurs ont fait part de leur préoccupation à ce sujet.

Le principal point de vigilance porte sur le contentieux qui pourrait se développer autour de la rupture du contrat de travail, avec une contestation de l'insuffisance professionnelle ou du motif économique alléguée par le donneur d'ordre. Un contentieux trop abondant pourrait décourager l'offre de travail en détention. Or la priorité doit être de développer cette offre, la proportion de détenus au travail ayant fortement baissé depuis vingt ans comme cela a été rappelé dans l'Essentiel du présent rapport. L'administration pénitentiaire et l'Atigip doivent également veiller à diversifier les emplois proposés, beaucoup de tâches étant répétitives et très peu qualifiées, ce qui prépare mal les détenus à s'insérer sur le marché du travail après la fin de l'exécution de leur peine.

La commission a adopté **deux amendements rédactionnels COM-92 et COM-93** des rapporteurs et un **amendement de précision COM-95** mentionnant la possibilité d'effectuer des heures complémentaires<sup>1</sup> et non seulement des heures supplémentaires.

Elle a également adopté l'**amendement COM-94** des mêmes auteurs qui précise le contenu du contrat d'emploi pénitentiaire, en reprenant les éléments aujourd'hui prévus pour l'acte d'engagement : le contrat devrait ainsi énoncer les droits et obligations professionnels de la personne détenue, ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération. Le décret en Conseil d'État pris pour l'application de la loi pourra apporter des précisions mais il serait curieux que la loi reste muette sur le contenu du contrat.

La commission a adopté l'article 12 **ainsi modifié**.

#### *Article 13*

#### **Abrogation de l'article 33 de la loi pénitentiaire de 2009 relatif à l'acte d'engagement encadrant le travail des personnes détenues**

Cet article procède à une mesure de coordination pour tenir compte des changements introduits à l'article 12.

L'article 33 de la loi pénitentiaire de 2009 prévoit que l'activité professionnelle des personnes détenues donne lieu à l'établissement d'un acte d'engagement. L'acte d'engagement ayant vocation à être remplacé par le contrat d'emploi pénitentiaire, il est logique d'abroger cet article qui n'a plus de raison d'être.

Le dernier alinéa de l'article 33, relatif aux actions devant être mises en œuvre par le chef d'établissement en faveur de l'emploi des personnes handicapées détenues, est repris à l'article 11 du projet de loi pour être inscrit à l'article 717-3 du code de procédure pénale.

La commission a adopté l'article 13 **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Les heures complémentaires sont celles effectuées par une personne travaillant à temps partiel au-delà de la durée normalement prévue par son contrat.

*Article 14*

**Habilitation à légiférer par ordonnance pour renforcer  
les droits sociaux des personnes qui travaillent en détention**

Cet article tend à habilitier le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans huit domaines : protection sociale des personnes détenues, accès des femmes détenues aux activités, lutte contre les discriminations et le harcèlement au travail en milieu carcéral, accès à la formation professionnelle et valorisation des activités bénévoles, santé au travail, inspection du travail, implantation en détention d'établissements et services d'aide par le travail, commande publique.

La commission a adopté cet article, tout en supprimant une partie de l'habilitation considérant qu'elle ne disposait pas d'éléments suffisants pour en apprécier l'impact sur le coût du travail en détention.

**1. Une demande d'habilitation destinée à réformer par ordonnances de nombreuses règles sociales applicables aux détenus**

Les ordonnances seraient publiées dans un délai de dix mois à compter de la publication de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire. Chaque ordonnance donnerait lieu au dépôt d'un projet de loi de ratification dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

*1.1. La protection sociale des personnes qui travaillent en détention*

La première demande d'habilitation vise à ouvrir ou faciliter l'ouverture des droits sociaux aux personnes détenues afin de favoriser leur réinsertion. Cinq domaines sont visés.

*a) La retraite de base*

Les personnes qui travaillent en détention sont affiliées à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale.

Actuellement, les règles de cotisation applicables aux détenus qui travaillent pour le service général sont différentes de celles applicables aux détenus qui travaillent en production. Ces derniers ne constituent que rarement des droits à retraite.

Les cotisations vieillesse appliquées aux détenus qui travaillent en production sont pourtant les mêmes que celles applicables aux salariés travaillant en milieu libre. Mais compte tenu de la faiblesse de leur rémunération horaire (leur rémunération minimale est fixée à 45 % du Smic), et de leur faible durée du travail (dix-sept heures par semaine en moyenne), peu de détenus travaillant en production cotisent en réalité suffisamment pour valider un trimestre et acquérir des droits à prestation.

Pour qu'un trimestre soit validé, la réglementation sociale impose en effet que l'assuré ait perçu une rémunération correspondant au minimum à 150 heures payées au Smic<sup>1</sup>. Les cotisations assises sur des rémunérations inférieures à ce seuil n'ouvrent pas de droit à prestation.

Pour les détenus travaillant au service général, ce problème ne se pose pas car l'administration pénitentiaire s'acquitte pour eux d'une cotisation forfaitaire, calculée sur la base d'une rémunération au Smic et de deux cents heures de travail par trimestre. Elle leur permet donc de valider des trimestres de cotisations.

L'habilitation vise à permettre au Gouvernement d'appliquer une assiette minimale de cotisations pour l'acquisition de droits à l'assurance vieillesse pour toutes les personnes travaillant sous le régime du contrat d'emploi pénitentiaire.

Au vu de l'étude d'impact annexée au projet de loi, la réforme pourrait avoir pour effet de mettre fin à la différence de traitement entre service général et production et de réduire le montant de la cotisation forfaitaire en la ramenant aux 150 heures qui sont nécessaires depuis 2013 pour valider un trimestre.

*b) La retraite complémentaire*

Le Gouvernement demande ensuite à être habilité à affilier les personnes travaillant sous le régime du contrat d'emploi pénitentiaire au régime de retraite complémentaire mentionné à l'article L. 921-2-1 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec).

*c) L'assurance chômage*

Actuellement, le travail en détention ne permet pas d'acquérir des droits à l'assurance chômage, aucune cotisation n'étant versée à ce titre.

L'habilitation permettrait au Gouvernement d'adapter le régime de l'assurance chômage aux spécificités de la situation des personnes qui travaillent en prison, ce qui permettrait de prendre en compte la période travaillée en détention dans le calcul des allocations, et de prévoir les modalités de financement de l'allocation d'assurance chômage dont ils pourraient bénéficier **à l'issue de leur détention**.

L'étude d'impact mentionne l'hypothèse de la mise en place d'une cotisation employeur au taux de droit commun de 4,05 %, ce qui occasionnerait une dépense supplémentaire de 1,6 millions d'euros pour l'État et de 1,26 millions d'euros pour les entreprises concessionnaires. Elle indique de manière sibylline que cette charge pourrait être supportée par les entreprises ou par l'État si ce choix « *était opéré afin de maintenir une*

---

<sup>1</sup> Article R. 351-9 du code de la sécurité sociale. Avant 2013, le seuil minimal était de deux cents heures.

*attractivité suffisante du travail pénitentiaire* ». Il est gênant que le Gouvernement demande une habilitation sans annoncer clairement ses intentions sur ce point important pour l'équilibre économique des entreprises concessionnaires.

L'habilitation porte également sur l'adaptation de la période de déchéance des droits à l'assurance chômage afin de prolonger les droits constitués au titre d'un travail effectué avant la détention. Actuellement, les droits sont perdus à l'expiration d'un délai égal à la durée de l'indemnisation prolongée de trois ans.

Cette mesure devrait permettre à un plus grand nombre de détenus de bénéficier d'une allocation après leur libération, cette allocation pouvant être d'un montant supérieur à celui du revenu de solidarité active (RSA), ce qui pourrait favoriser la réinsertion de la personne condamnée.

*d) Les prestations en espèces de l'assurance maladie-maternité-invalidité-décès*

Les personnes détenues sont affiliées au régime général pour la couverture de leurs frais de santé au titre du risque maladie-maternité, en application de l'article L. 381-30 du code de la sécurité sociale. Une participation peut leur être demandée lorsqu'elles disposent de ressources suffisantes.

Les rémunérations versées aux détenus sont soumises à cotisation, à un taux réduit de 4,2 % alors que le taux de droit commun s'élève à 7 % pour les rémunérations jusqu'à 2,5 Smic, et à 13 % au-delà.

Les détenus n'ont pas droit aux prestations en espèces de l'assurance maladie, c'est-à-dire notamment aux indemnités journalières que perçoivent les salariés lorsqu'ils sont en arrêt de travail et qui visent à compenser la perte de leur salaire. En droit commun, le bénéfice des indemnités journalières est subordonné à certaines conditions de durée d'activité ou de niveau de rémunération<sup>1</sup>.

L'habilitation vise à ouvrir le droit aux prestations en espèces en prenant en compte à la fois les périodes travaillées en détention et les périodes d'activité antérieures pour les conditions d'ouverture et de maintien des droits, la coordination entre régimes et le calcul des prestations.

Concernant les prestations, sont d'abord visées les prestations en espèces de l'assurance maternité qui bénéficieraient chaque année à une

---

<sup>1</sup> Pour avoir droit aux indemnités journalières dans le cas d'un arrêt de travail pour maladie inférieur à six mois, l'assuré doit avoir travaillé pendant 150 heures au cours des trois mois précédant l'arrêt ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 1015 fois le Smic horaire au cours des six mois précédant l'arrêt de travail. Au-delà de six mois d'arrêt, l'assuré doit avoir travaillé au moins 600 heures ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 2030 fois le Smic horaire au cours des douze derniers mois précédant l'arrêt. Il est également demandé une durée minimale d'immatriculation d'un an.

dizaine de femmes qui deviennent mères alors qu'elles travaillent en détention.

Sont ensuite visées les prestations invalidité (pension d'invalidité) et décès (capital décès versé aux ayant droits du défunt).

Enfin sont visées les prestations en espèces de l'assurance maladie qui seraient cependant versées uniquement à l'issue de la détention. Un détenu qui ne serait pas en mesure de travailler après sa libération du fait de son état de santé pourrait ainsi percevoir une indemnité journalière.

L'étude d'impact n'indique pas clairement si l'assurance maladie bénéficiera de ressources complémentaires pour faire face à ces nouvelles charges. L'hypothèse d'un relèvement du taux de cotisation est envisagée sans être présentée comme une option définitivement arrêtée.

*e) Les prestations en espèces dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles.*

Les personnes qui travaillent en détention ont droit aux prestations en nature de la branche accidents du travail et maladies professionnelles mais pas aux prestations en espèces, l'article L. 433-4 du code de la sécurité sociale prévoyant que l'indemnité journalière n'est pas due pendant la détention. Elle est versée en revanche si le détenu est placé à l'extérieur ou en semi-liberté. Elle est également versée si le détenu est libéré avant sa guérison ou la consolidation de sa blessure. Une cotisation est assise sur le montant total de rémunérations versées aux détenus.

L'habilitation vise à permettre le versement des prestations en espèces **pendant la durée de la détention** en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, survenu soit dans le cadre du contrat d'emploi pénitentiaire soit lors de périodes d'activités antérieures, en définissant les règles de calcul des prestations et de coordination entre régimes. Le lien direct entre l'activité professionnelle et la maladie ou l'accident justifient que l'indemnité soit versée pendant la durée de la détention et non à son issue.

L'étude d'impact ne fait pas mention de ressources supplémentaires qui seraient affectées à la sécurité sociale pour compenser cette charge dont le coût n'est pas évalué.

#### *1.2. Favoriser l'accès des femmes aux activités en détention*

Le Gouvernement demande à être habilité à prendre par ordonnance des mesures pour favoriser l'accès des femmes détenues aux activités en détention en généralisant la mixité de ces activités, sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité.

L'article 28 de la loi pénitentiaire de 2009 fait aujourd'hui de la mixité l'exception. Elle deviendrait la règle, l'étude d'impact indiquant que les expériences de mixité dans les activités professionnelles ou de formation ont montré que la mixité avait un « caractère positif et apaisant » dans la gestion des détentions.

### *1.3. La lutte contre les discriminations et le harcèlement au travail*

L'habilitation porte ensuite sur la lutte contre les discriminations et le harcèlement au travail en milieu carcéral. En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par Raphaël Gérard, Laurence Vanceunebrock et plusieurs de leurs collègues des groupes La République en Marche, Agir ensemble ou non-inscrits, pour préciser que sont notamment concernées les discriminations fondées sur l'identité de genre ; les auteurs de l'amendement souhaitent notamment attirer l'attention sur les violences subies par les femmes transgenre en détention.

Les mesures prises par ordonnance permettraient de prévenir, poursuivre et sanctionner les différences de traitement à l'occasion du travail en détention qui ne seraient pas justifiées par des objectifs légitimes et ne répondraient pas à des exigences proportionnées.

Elles permettraient également de prévenir, poursuivre et condamner les faits de harcèlement moral ou sexuel commis à l'occasion du travail en détention.

### *1.4. Accès à la formation professionnelle et valorisation des activités bénévoles*

Le Gouvernement demande à être habilité à prendre par ordonnance plusieurs mesures afin de favoriser l'accès à la formation professionnelle des personnes condamnées après la fin de leur détention et de valoriser les activités bénévoles qu'elles peuvent accomplir en détention.

Une première mesure consisterait à permettre l'ouverture en détention d'un compte personnel d'activité (CPA). Prévu à l'article L. 5151-1 du code du travail, le CPA est ouvert automatiquement pour toute personne de plus de seize ans qui occupe un emploi, est en recherche d'emploi, accueillie dans un établissement ou service d'aide par le travail (Esat) ou qui a fait valoir ses droits à la retraite. Le CPA regroupe trois comptes : le compte personnel de formation (CPF), le compte professionnel de prévention (C2P) et le compte d'engagement citoyen (CEC).

Les personnes détenues pourraient ouvrir un CPF et un CEC mais pas un C2P. Le C2P permet à un travailleur en milieu libre d'accumuler des points lorsqu'il est exposé à certains facteurs de pénibilité au travail ; ces points peuvent ensuite être convertis en ressources pour partir en formation, travailler à temps partiel sans perte de salaire ou valider des trimestres au titre de la retraite. Pour l'administration pénitentiaire, l'exclusion du C2P se justifie par le fait que les activités pratiquées en détention ne répondent pas aux critères de pénibilité prévus par la loi et par le fait que le C2P ne s'applique pas dans la fonction publique.

Concernant le CPF, l'étude d'impact annexée au projet de loi évoque l'idée de mettre en place au profit des personnes détenues un dispositif spécifique de financement et d'alimentation, proche toutefois de celui

appliqué aux agents publics. Le fait d'exercer une activité professionnelle permet d'accumuler des droits à formation<sup>1</sup>, qui peuvent ensuite être utilisés pour suivre une formation s'inscrivant dans un projet d'évolution professionnelle. À sa sortie de détention, la personne condamnée pourrait ainsi mobiliser les droits acquis sur son compte pour partir en formation, ce qui est de nature à favoriser sa réinsertion professionnelle.

Les personnes détenues pourraient également abonder leur CEC si elles accomplissent des activités bénévoles en détention, l'exercice de ces activités permettant, sous réserve de conditions de durée, d'acquérir des droits à formation.

L'administration pénitentiaire encadre déjà des activités bénévoles qui concernent un millier de détenus, principalement dans le cadre du dispositif des codétenus de soutien, qui vise la prévention du suicide, d'activités de traduction et de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées ou handicapées.

Ces activités bénévoles seraient exercées dans le cadre d'une réserve civique thématique, créée selon les modalités prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté.

La réserve civique offre à toute personne volontaire la possibilité de servir les valeurs de la République en participant, à titre bénévole et occasionnel, à la réalisation de projets d'intérêt général. Elle comporte des réserves thématiques. La loi mentionne la réserve citoyenne de défense et de sécurité, les réserves communales de sécurité civile, la réserve citoyenne de la police nationale, la réserve citoyenne de l'éducation et la réserve citoyenne pour la cohésion des territoires. D'autres réserves thématiques peuvent être créées après avis du Haut Conseil à la vie associative. La création d'une réserve thématique dédiée au bénévolat en détention est censée mieux « valoriser les activités bénévoles et les pratiques d'entraide » d'après l'étude d'impact.

L'impact budgétaire de l'ouverture du CPF en détention est évalué par l'étude d'impact à 250 000 euros par an au maximum et celui du CEC à 12 600 euros par an.

#### 1.5. *Le suivi de la santé des personnes qui travaillent en détention*

Le Gouvernement demande ensuite à être habilité à prendre des mesures pour déterminer les personnes et services ayant pour mission de prévenir toute altération de la santé des détenus qui pourrait survenir du fait de leur travail en détention, ainsi que les règles relatives à l'intervention de ces personnes et services, y compris pour l'évaluation de l'aptitude au travail des détenus.

---

<sup>1</sup> Vingt-cinq heures par année de travail pour un agent à temps complet.

En pratique, il s'agit de permettre à la médecine du travail d'intervenir en détention, ce qui n'est pas autorisé aujourd'hui et qui pose un problème pour l'exercice de certains métiers ou pour l'inscription à certaines formations. La réforme envisagée permettrait de résoudre ces difficultés, ce qui devrait favoriser l'emploi en détention et l'inscription dans des formations qualifiantes débouchant sur des métiers en tension.

#### *1.6. Les pouvoirs de l'inspection du travail*

L'habilitation porte également sur les prérogatives et moyens d'intervention des agents de contrôle de l'inspection du travail au sein des établissements pénitentiaires.

L'inspection du travail ne peut aujourd'hui intervenir qu'à l'invitation du chef d'établissement et elle peut émettre des injonctions dont le non-respect n'est pas assorti de sanctions.

Sans aller jusqu'à appliquer les règles de droit commun en détention, le rôle de l'inspection du travail serait renforcé afin de veiller à l'application des dispositions régissant le travail en détention. L'article D. 433-7 du code de procédure pénale prévoit notamment que les mesures d'hygiène et de sécurité prévues par les livres I à V et VII de la quatrième partie du code du travail sont applicables aux travaux effectués par les personnes détenues.

#### *1.7. Les établissements et services d'aide par le travail*

Le Gouvernement demande une habilitation pour permettre à des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) de s'implanter en détention.

Les ESAT, couramment appelés centres d'aide par le travail, sont des établissements médico-sociaux régis par le code de l'action sociale et des familles. Ils offrent aux personnes handicapées des activités diverses à caractère professionnel et un soutien médico-social et éducatif.

Dans le cadre d'une expérimentation, un ESAT est implanté au centre de détention de Val-de-Reuil depuis 2014. Doté d'une dizaine de places, il permet à des détenus d'exercer des activités de conditionnement et de reprographie-imprimerie. Un autre a été ouvert dans la maison centrale d'Ensisheim en 2019. L'habilitation permettra de pérenniser leur cadre juridique et rendra possible le cas échéant l'ouverture de nouveaux ESAT.

#### *1.8. La commande publique*

Le Gouvernement demande à être habilité à introduire dans le droit de la commande publique de nouvelles modalités de réservation de marchés ou de concessions au bénéfice des opérateurs économiques employant des personnes sous le régime d'un contrat d'emploi pénitentiaire.

Le code de la commande publique permet déjà d'inclure dans un marché une clause sociale permettant de favoriser les entreprises œuvrant en

faveur de l'insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi. Les personnes travaillant en détention peuvent être visées par une telle clause, le travail en détention poursuivant un objectif d'insertion.

En revanche, le travail en détention n'est pas visé aux articles L. 2113-12 et L. 2113-13 du code de la commande publique sur les marchés réservés, qui prévoient que des marchés publics peuvent être réservés à des entreprises adaptées, à des ESAT ou à des SIAE. Les opérateurs économiques qui font travailler des personnes en détention seraient donc ajoutés à cette liste.

### *1.9. Adaptation outre-mer*

La dernière demande d'habilitation vise à autoriser le Gouvernement à adapter dans les collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution les mesures prises sur le fondement des précédentes habilitations.

Les collectivités mentionnées à cet article sont l'ensemble des départements d'outre-mer ainsi que les collectivités d'outre-mer comme Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

## **2. La position de la commission**

Les mesures proposées à cet article sont de nature à faire bénéficier les personnes qui travaillent en détention de nouveaux droits sociaux qu'elles pourront mobiliser après leur sortie de détention. Bénéficier d'un revenu sous la forme d'une allocation chômage peut favoriser la réinsertion de l'ancien détenu.

Il reste à vérifier toutefois que les prestations servies seront supérieures aux minima sociaux (revenu de solidarité active, allocation de solidarité aux personnes âgées...), sans quoi la réforme n'aura pas d'impact sur les ressources des personnes concernées. Les effets de la réforme seront sans doute très différents selon le profil de la personne détenue, la situation d'une personne condamnée à une très longue peine n'étant pas comparable à celle d'une personne condamnée à une courte peine au regard des régimes sociaux.

Les rapporteurs n'ont pas été en mesure d'obtenir beaucoup de précisions s'agissant du contenu des futures ordonnances. Un travail interministériel se poursuit et de nombreuses options demeurent ouvertes. Certaines hypothèses envisagées dans l'étude d'impact annexée au projet de loi ne semblent déjà plus d'actualité. En matière d'assurance vieillesse de base, une assiette minimale de cotisations pourrait être définie, qui ne serait pas nécessairement celle prévue par le code de la sécurité sociale. L'affiliation à l'Ircantec est une piste qui pourrait être abandonnée. Concernant l'assurance chômage, les personnes détenues pourraient être soumises à des règles inspirées de celles applicables aux salariés du secteur

privé ou à celles des contractuels de droit public, ce qui pourrait impliquer que l'administration aurait la possibilité de s'auto-assurer. Le Gouvernement n'a pas non plus décidé si l'administration pénitentiaire prendrait à sa charge certaines cotisations ou si elles seraient acquittées en intégralité par les donneurs d'ordre.

Compte tenu de ces nombreuses incertitudes, il n'est pas non plus possible d'évaluer le surcoût qui pourrait résulter pour les donneurs d'ordre des mesures envisagées. Or ces donneurs d'ordre peuvent être des SIAE ou des acteurs de l'économie sociale et solidaire parfois fragiles économiquement et sensibles à une hausse du coût du travail.

Dans ces conditions, la commission a estimé qu'il ne lui était pas possible d'accorder l'habilitation faute de pouvoir en mesurer les effets. Dans l'attente que le Gouvernement apporte des précisions, elle a adopté l'**amendement COM-96** de ses rapporteurs qui supprime l'habilitation en ce qui concerne l'affiliation à l'assurance chômage et aux régimes de retraite de base et complémentaires, qui sont potentiellement les mesures les plus coûteuses.

La commission a également adopté l'**amendement COM-45** présenté par Henri Leroy, qui supprime, concernant la lutte contre les discriminations, la référence à l'identité de genre ajoutée à l'Assemblée nationale, considérant que cette précision n'était pas utile sur le plan juridique.

La commission a adopté l'article 14 **ainsi modifié**.

#### *Article 14 bis*

#### **Allongement de la durée de l'expérimentation de l'apprentissage en détention**

L'article 14 *bis* du projet de loi a pour objet de prolonger pendant deux ans l'expérimentation de l'apprentissage en détention.

La commission l'a adopté sans modification.

#### **1. L'expérimentation de l'apprentissage dans les établissements pénitentiaires**

L'article 12 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* autorise l'**expérimentation d'actions de formation par apprentissage au sein des établissements pénitentiaires**, pour une durée de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Cette expérimentation s'adresse aux **détenus âgés au plus de vingt-neuf ans révolus** et vise ceux qui exécutent **des peines de moyenne et de longue durée**.

Elle vise à **faciliter leur réinsertion sur le marché du travail** en leur permettant d'obtenir **une qualification professionnelle** sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle<sup>1</sup> durant leur période de détention. Cette expérimentation complète ainsi d'autres dispositifs déjà existants en détention (enseignements, formation professionnelle, travail d'intérêt général, ateliers de production *etc.*).

Par dérogation au code du travail, la participation d'un détenu à une formation par apprentissage donne lieu à la signature d'un **acte d'engagement** par le détenu et par le chef de l'établissement pénitentiaire<sup>2</sup>, et non à un contrat d'apprentissage. Cet acte détermine notamment les droits et obligations de l'apprenti ainsi que ses conditions de travail et de rémunération.

Une fois l'acte d'engagement signé, le détenu peut alors débiter sa formation, laquelle fait alterner **des périodes d'enseignements** dispensés par un centre de formation des apprentis et **des périodes d'activité professionnelle** dans des secteurs d'activité variés<sup>3</sup>. Le détenu peut éventuellement bénéficier d'un aménagement de peine ou d'une permission de sortir pour suivre ses enseignements ou exercer son activité professionnelle à l'extérieur.

En cas de libération de l'apprenti avant la fin de son apprentissage, il est mis fin à l'acte d'engagement. Un contrat d'apprentissage de droit commun peut alors être signé afin de lui permettre de poursuivre son apprentissage à l'issue de sa période de détention.

## **2. Le dispositif proposé: l'allongement de la durée de l'expérimentation**

**Introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, avec l'adoption en commission d'un amendement de Fadila Khattabi et de plusieurs de ses collègues du groupe La République En Marche<sup>4</sup>, avec un avis favorable de la commission, l'article 14 bis du projet de loi tend à prolonger pendant deux ans l'expérimentation de l'apprentissage en détention.**

---

<sup>1</sup> Les détenus peuvent par exemple obtenir un certificat d'aptitude professionnelle (CAP), un baccalauréat professionnel, un brevet de technicien supérieur (BTS) ou encore une licence.

<sup>2</sup> Article 3 du décret n° 2019-1463 du 26 décembre 2019 relatif à l'expérimentation des actions de formation par apprentissage dans les établissements pénitentiaires

<sup>3</sup> Artisanat, industrie, secteur agro-alimentaire, transports, banque *etc.*

<sup>4</sup> Amendement n° CL420

Lancée le 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'expérimentation doit en principe prendre fin le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Toutefois, **son déploiement a pris du retard en raison de la crise sanitaire.**

**Ainsi, les premiers projets de recrutement d'apprentis détenus n'ont été lancés qu'en juillet 2021** : quatre apprentis ont ainsi été recrutés au centre de détention de Melun afin de préparer un baccalauréat professionnel dans le domaine de l'imprimerie et deux autres apprentis ont été recrutés à la maison d'arrêt de Bourges pour obtenir un certificat d'aptitude professionnelle en cuisine. D'après l'Agence du travail d'intérêt général et d'insertion professionnelle, sept à huit autres apprentis devraient être recrutés d'ici la fin de l'année 2021.

En raison de cette mise en œuvre tardive, il paraît difficile d'évaluer l'expérimentation de l'apprentissage en détention avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Il est donc proposé de **prolonger la durée de l'expérimentation**, afin de pouvoir apprécier ses effets sur la formation et l'emploi en détention.

### **3. La position de la commission**

La commission souscrit à l'objectif d'insertion professionnelle des jeunes détenus et est favorable à la prolongation de l'expérimentation de l'apprentissage en détention, afin de pouvoir évaluer correctement ce dispositif une fois qu'il sera déployé.

Elle estime que le nombre très faible de jeunes actuellement entrés dans le dispositif ne permettrait pas de tirer des conclusions statistiquement significatives, ce qui plaide pour la prolongation demandée.

La commission a adopté l'**amendement COM-53** rectifié présenté par Thani Mohamed Soilihi et par les membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI), qui tend à favoriser les transitions entre l'apprentissage en détention et l'apprentissage en milieu libre ; l'amendement procède à quelques ajustements aux dispositions qui régissent le contrat d'apprentissage en ce qui concerne la durée du contrat, la durée de la formation et l'âge de l'apprenti.

La commission a adopté l'article 14 <i>bis</i> <b>ainsi modifié.</b>
--

*Article 15*

**Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance  
pour l'adoption de la partie législative du code pénitentiaire**

Cet article habilite le Gouvernement à élaborer un code pénitentiaire.

La commission l'a adopté sans modification.

Cet article habilite le Gouvernement à prendre, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, les mesures nécessaires à l'élaboration de la partie législative d'un code pénitentiaire.

Ce nouveau code aurait vocation à rassembler et organiser les dispositions relatives à la prise en charge des personnes détenues, à leurs droits et obligations, au service public pénitentiaire et au contrôle des établissements pénitentiaires.

Ces dispositions sont aujourd'hui principalement contenues dans le code de procédure pénale et dans la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009.

Cette codification s'effectuerait à droit constant, sous réserve des ajustements nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et de la cohérence rédactionnelle des textes, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions devenues obsolètes ou sans objet.

L'ordonnance serait prise dans un délai de dix mois suivant la publication de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire et le projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Les rapporteurs ont constaté au cours de leurs auditions que le projet de créer un code pénitentiaire était bien accueilli par les professionnels. Il donnerait une meilleure lisibilité aux dispositions applicables en milieu pénitentiaire, aujourd'hui éparses et parfois anciennes. La rédaction d'un tel code avait d'ailleurs été préconisée, dès 2015, par la commission présidée par Bruno Cotte qui avait travaillé sur la refonte du droit des peines.

La rédaction du code pénitentiaire a déjà commencé puisque la commission supérieure de codification a examiné, en juin 2021, le projet de plan de ce nouveau code. Elle prévoit de consacrer quatre autres séances à ce projet, dont le Conseil d'État pourrait être saisi avant la fin de l'année.

La commission a adopté l'article 15 **sans modification.**

---

*Article 16*  
**Modification des règles applicables  
dans les îles Wallis et Futuna en matière pénitentiaire**

Cet article tend à mettre fin au régime dérogatoire applicable à Wallis-et-Futuna en matière de détention.

La commission l'a adopté sans modification.

**1. Le dispositif proposé : mettre en œuvre le service public pénitentiaire à Wallis-et-Futuna dans les conditions de droit commun**

Actuellement, la gestion du service public pénitentiaire dans ce territoire ultra-marin obéit à des règles dérogatoires. Elle est assurée sous l'autorité de l'administrateur supérieur du territoire, qui est à la fois le représentant de l'État et le titulaire du pouvoir exécutif de la collectivité.

La détention est réalisée dans les locaux de la gendarmerie à Mata-Utu, où trois cellules permettent d'accueillir six détenus. Cinq agents placés sous la direction du commandant de gendarmerie sont affectés aux missions de surveillance et de greffe. Il n'existe pas de service pénitentiaire d'insertion et de probation (Spip), le président du tribunal de première instance assumant certaines tâches qui lui sont normalement dévolues.

Depuis plusieurs années, le service public pénitentiaire à Wallis-et-Futuna tend à se rapprocher du régime de droit commun. Une convention prévoit depuis 1997 la prise en charge de ses dépenses de fonctionnement par le ministère de la justice. Les cinq gardes territoriaux en charge de la surveillance des détenus ont été intégrés en mars 2019 dans le corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire. Ils sont mis à la disposition du territoire par le biais de conventions individuelles.

Dans le cadre du programme immobilier de la justice, il est par ailleurs prévu de construire un nouvel établissement pénitentiaire dans les îles Wallis-et-Futuna, répondant aux normes actuelles et doté de dix places.

Prolongeant ces évolutions, le 1° du I de l'article 16 du projet de loi vise à rendre applicable à Wallis-et-Futuna certaines dispositions de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 pour lesquelles une exception avait jusqu'ici été prévue.

L'article 2-1 de la loi pénitentiaire, qui dispose que le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, y deviendrait applicable, de même que l'article 3 de la même loi qui confie à l'administration pénitentiaire les fonctions de direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires.

Le 2° maintient certaines exceptions concernant la réserve civile pénitentiaire et le rôle des agences régionales de santé en matière d'offre de soins en milieu pénitentiaire.

Le 3° procède à une adaptation concernant la liste des partenaires avec lesquels des conventions peuvent être passées pour faciliter l'accès des personnes condamnées aux dispositifs de droit commun. Il s'agit de viser « le territoire » et les « circonscriptions territoriales », qui sont propres à l'organisation de la collectivité de Wallis-et-Futuna.

Le 4° rend applicable à Wallis-et-Futuna l'article 27 de la loi pénitentiaire, relatif à l'obligation d'activité des personnes détenues.

Le 5° rend applicable à Wallis-et-Futuna l'article 46 de la même loi, ce qui implique que la prise en charge de la santé des personnes détenues s'effectuera dans les conditions prévues par le code de la santé publique, et non plus selon la réglementation applicable localement. Le 6° procède à un ajustement en prévoyant que les attributions normalement dévolues au directeur général de l'ARS seront assumées par le directeur de l'agence de santé présente sur le territoire.

Le II de l'article 16 modifie l'article L. 6431-4 du code de la santé publique pour ajouter aux missions de l'agence de santé l'évaluation et l'identification des besoins sanitaires des personnes détenues et la définition et la régulation de l'offre de soins en milieu pénitentiaire.

Le III abroge l'article 844-2 du code de procédure pénale qui attribue au président du tribunal de première instance certaines fonctions normalement dévolues au Spip en matière d'aménagement des peines. Il est en effet prévu, d'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, de doter le territoire d'un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2022.

Enfin, le IV abroge le 12° de l'article 387 du code électoral qui confiait au commandant de la gendarmerie les missions dévolues par le code électoral au chef de l'établissement pénitentiaire.

## **2. Une modernisation bienvenue**

La commission approuve ces évolutions qui confortent la modernisation du service public pénitentiaire à Wallis-et-Futuna et le rapprochent du droit commun.

La commission a adopté l'article 16 <b>sans modification.</b>
---

---

*Article 16 bis*  
**Dignité et respect de l'identité de genre en détention**

Cet article vise une meilleure prise en compte de la dignité des personnes transgenres placées en détention.

La commission l'a adopté sans modification.

**1. Un ajout apporté à la loi pénitentiaire de 2009**

L'article 16 bis a été introduit en séance publique à l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, d'un amendement présenté par les députés Raphaël Gérard, Laurence Vanceunebrock et plusieurs de leurs collègues membres des groupes La République en Marche, Agir ensemble et non-inscrits.

Il modifie l'article 22 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Ledit article 22 prévoit que *« l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes. Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue »*.

Il est proposé d'ajouter *« l'identité de genre »* à la liste des critères devant être pris en compte par l'administration pénitentiaire lorsqu'elle apporte des restrictions à l'exercice de leurs droits par les personnes détenues.

**2. Une disposition symbolique qui invite à une réflexion plus large**

Les auteurs de l'amendement ont justifié cet ajout en expliquant que les femmes transgenres font régulièrement l'objet de conditions de détention peu compatibles avec le respect de leur dignité. C'est notamment le cas lorsqu'une personne a obtenu une modification du sexe inscrit à l'état civil sans avoir subi une opération de réattribution sexuelle. Ses organes génitaux demeurent ceux du sexe opposé.

Ces femmes sont souvent incarcérées dans un établissement pénitentiaire pour hommes, où elles sont placées à l'isolement pour assurer leur sécurité. Leur accès aux loisirs, aux activités culturelles, au travail s'en trouve réduit. Elles ont parfois du mal à maintenir leur apparence féminine en raison de restrictions liées au code vestimentaire ou à l'absence de produits d'hygiène féminine.

Face à ces difficultés, la modification suggérée par l'Assemblée nationale n'apporte qu'une réponse très imparfaite : elle invite l'administration pénitentiaire à mieux prendre en compte les besoins de ce public spécifique, sans lui fixer de règles claires.

Cette disposition doit donc déboucher sur une réflexion plus large, associant l'ensemble des parties prenantes, afin de définir les meilleures pratiques, qui pourraient ensuite être diffusées par voie de circulaire et être intégrées dans la formation des agents pénitentiaires. Entendue par les rapporteurs, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Dominique Simonnot, a recommandé de mener d'abord des études permettant de mieux comprendre les difficultés auxquelles les personnes transgenres sont confrontées en détention, avant d'adopter des normes respectueuses, par exemple en ce qui concerne les fouilles ou les affectations en établissement pénitentiaire<sup>1</sup>. Il s'agit là d'une feuille de route que la commission suggère au Gouvernement de retenir afin d'améliorer rapidement les conditions de détention des personnes transgenres.

La commission a adopté l'article 16 *bis* **sans modification.**

---

<sup>1</sup> En juillet 2021, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a publié un avis et une enquête sur la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté qui ouvrent d'intéressantes pistes de réflexion (<https://www.cglpl.fr/tag/transgenre/>).

## TITRE IV SIMPLIFICATIONS PROCÉDURALES

### Article 17

#### **Allongement de la durée de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux**

L'article 17 du projet de loi tend à prolonger l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux jusqu'au 31 décembre 2022.

La commission l'a adopté sans modification.

#### **1. L'expérimentation de la médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux**

L'article 5 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle* prévoit, à titre expérimental pour une durée de quatre ans, de soumettre la recevabilité de certains recours contentieux à une **médiation préalable obligatoire**.

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2018, cette expérimentation concerne :

- les recours exercés par **certains agents publics à l'encontre de décisions individuelles défavorables relatives à leur situation personnelle**<sup>1</sup> ;

- certains recours relatifs à **des prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale**<sup>2</sup>.

La liste des médiateurs et des agents publics concernés ainsi que le champ géographique de l'expérimentation ont été fixés par le décret n° 2018-101 du 16 février 2018 *portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux*.

**Jugée conforme à la Constitution** en ce qu'elle ne méconnaît « *ni l'article 37-1 de la Constitution ni aucune autre exigence constitutionnelle* »<sup>3</sup>, cette expérimentation poursuit plusieurs objectifs.

<sup>1</sup> Litiges relatifs à la rémunération, à un refus de détachement, à un refus de mise en disponibilité, à l'adaptation des postes de travail etc.

<sup>2</sup> Litiges relatifs au revenu de solidarité active (RSA), à l'aide exceptionnelle de fin d'année, à l'aide personnalisée au logement (APL), à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et à la radiation de la liste des demandeurs d'emploi.

<sup>3</sup> Décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, Loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

D'une part, elle vise à limiter le recours au juge afin de **désengorger les juridictions administratives**. En effet, les litiges de la fonction publique et les litiges sociaux représentent respectivement 13 % et 9 % des recours formés devant les tribunaux administratifs et constituent ainsi les contentieux les plus fréquents après le contentieux des étrangers. L'objectif est une **diminution de 10 % du contentieux** au terme de l'expérimentation.

D'autre part, cette expérimentation tend à **réduire le délai de règlement des litiges**. En effet, celui-ci s'établit à environ deux mois dans le cas où la médiation aboutit. *A contrario*, le délai moyen entre le dépôt d'une requête devant un tribunal administratif et son jugement est compris entre sept mois et deux ans et demi.

## **2. Le dispositif proposé : l'allongement de la durée de l'expérimentation**

Le présent article modifie l'article 5 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle* et vise à **prolonger l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2022**.

**L'expérimentation devait initialement s'achever en novembre 2020**, sa durée ayant été fixée à quatre ans par le législateur afin de permettre son évaluation avant son éventuelle pérennisation.

**Or, l'expérimentation n'est entrée en vigueur que le 1<sup>er</sup> avril 2018**, en raison de la publication tardive du décret d'application n° 2018-101 du 16 février 2018 *portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux*, ce qui laissait moins de trois ans pour apprécier les effets de ce dispositif.

**Le terme de l'expérimentation a déjà été repoussé au 31 décembre 2021** par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*.

Si le premier rapport annuel de l'expérimentation établi par le Conseil d'État a permis d'établir **un bilan plutôt satisfaisant** (plus de 1 600 médiations préalables obligatoires ont été engagées, dont 82 % ont débouché sur un accord), le Défenseur des droits<sup>1</sup> a dressé **un bilan plus nuancé** de l'expérimentation dans un rapport rendu public le 8 juin 2021. Ainsi, bien que 27 % des réclamants se déclarent très satisfaits de la procédure de médiation devant le Défenseur des droits, le taux de succès des procédures de médiation demeure assez faible, puisque 57 % des demandes sont rejetées.

---

<sup>1</sup> Le Défenseur des droits est le médiateur compétent pour les litiges en matière de RSA, d'APL et d'aides exceptionnelles de fin d'année.

Par conséquent, il est proposé de **prolonger l'expérimentation pour une durée d'un an**, afin de dresser un bilan complet et d'envisager une éventuelle pérennisation de la médiation préalable obligatoire sur la base d'un constat partagé.

### 3. La position de la commission

La commission n'est pas hostile à la prolongation de l'expérimentation si celle-ci s'avérait utile. Elle observe cependant qu'un nouveau rapport d'évaluation a été rendu public le 2 septembre 2021<sup>1</sup>. Il pourrait servir de base à un travail gouvernemental tendant à pérenniser en tout ou partie les dispositifs jusqu'ici appliqués à titre expérimental.

Dans l'attente que ce travail technique soit mené, la commission a décidé de ne pas modifier l'article 17.

La commission a adopté l'article 17 **sans modification**.

#### Article 18

### Pérennisation des procédures sans audience en matière de DALO

Cet article vise à pérenniser les procédures sans audience dans le cadre des contentieux relevant de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation (dit « DALO injonction ») déjà mises en œuvre pendant l'état d'urgence sanitaire.

La commission a approuvé cette pérennisation dans la mesure où la décision envisagée est favorable au requérant.

Elle a adopté l'article **sans modification**.

**Pendant l'état d'urgence sanitaire**, le Gouvernement a été autorisé par le Parlement à apporter **divers assouplissements relatifs à l'organisation des audiences** pour minimiser les risques de propagation de l'épidémie de covid-19<sup>2</sup>. Dans ce cadre, l'ordonnance du 13 mai 2020<sup>3</sup> avait

<sup>1</sup> Rapport du secrétariat général du Conseil d'État du 23 juin 2021 : Expérimentation de la médiation préalable obligatoire (MPO) – Bilan final.

<sup>2</sup> Article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid19.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020 qui avait modifié l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif en y ajoutant l'article 10-1. La disposition avait été reprise par l'article 4 de l'ordonnance n° 2020-1402 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre administratif.

ouvert aux magistrats administratifs la possibilité de recourir à une **procédure écrite sans audience** dans les contentieux relevant de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation (dit « DALO injonction ») lorsque « *le prononcé d'une injonction [de logement ou relogement par l'État] s'impose avec évidence au vu de la situation du requérant* ». Dans son analyse de la disposition, la commission avait alors estimé que, dans la mesure où la décision envisagée était **favorable au requérant**, l'absence d'audience et de débat oral ne posait pas de difficultés<sup>1</sup>.

L'article 18 du projet de loi vise à **pérenniser cet assouplissement procédural en l'inscrivant « en dur » dans le code de la construction**. Il n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale.

L'analyse de la commission est **identique** à celle qui était la sienne en juillet 2020, compte tenu du fait que la procédure sans audience ne resterait applicable que lorsqu'il est manifeste, au vu de la situation du demandeur, que **doit être ordonné son logement ou relogement ou son accueil dans une structure d'hébergement temporaire**<sup>2</sup>, selon la décision de la commission de médiation. Cette disposition ne s'appliquerait en revanche pas au justiciable reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence à qui la juridiction administrative envisagerait d'accorder un accueil dans une structure temporaire<sup>3</sup>.

La décision envisagée étant favorable au justiciable, l'absence d'audience **ne pourrait en aucun cas lui être préjudiciable**, mais permettrait un **allègement bienvenu des rôles des tribunaux administratifs** par ailleurs bien chargés.

La commission a adopté l'article 18 <b>sans modification</b> .
--

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 609 (2019-2020) de MM. Philippe Bas, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Mmes Nathalie Delattre, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Alain Richard, Jean-Pierre Sueur et Dany Wattebled, fait au nom de la commission des lois, déposé le 8 juillet 2020.

<sup>2</sup> Soit une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

<sup>3</sup> III de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

*Article 18 bis*  
**Accès des huissiers de justice aux boîtes aux lettres  
des immeubles en copropriété**

Cet article additionnel vise à autoriser l'accès aux boîtes aux lettres d'un immeuble en copropriété aux huissiers sans avoir à solliciter le syndic de l'immeuble.

Il avait déjà été adopté à deux reprises par le Sénat, mais censuré comme cavalier législatif.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

Cet article, introduit en commission par des amendements identiques du rapporteur et des députés Démoulin et Moutchou<sup>1</sup>, vise à **faciliter l'accès des huissiers aux boîtes aux lettres d'un immeuble, et par conséquent aux interphones, sans avoir à obtenir un moyen d'accès de la part du syndic**<sup>2</sup>, ce qui ralentit les procédures de signification. Ils pourraient obtenir les mêmes facilités d'accès que les agents des opérateurs postaux (passe *Vigik* notamment).

Cette simplification procédurale correspond à un besoin de la profession, qui a été réaffirmé par la Chambre nationale des commissaires de justice aux rapporteurs.

Cette disposition a déjà été votée à deux reprises par le Sénat dans le cadre de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi Elan »)<sup>3</sup>, puis de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice<sup>4</sup>, mais censurée dans les deux cas au titre de l'article 45 de la Constitution par le Conseil constitutionnel<sup>5</sup>.

La commission a adopté l'article 18 *bis* **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Amendements n° CL 543 et CL 427.

<sup>2</sup> En application des articles R. 111-17-1 du code de la construction et de l'habitation, l'accès aux boîtes aux lettres suppose pour les huissiers de justice, de formaliser préalablement auprès du propriétaire de l'immeuble ou du syndic une demande d'accès à l'intérieur de l'immeuble, puis de se faire remettre les moyens d'y pénétrer à charge de les restituer après l'accomplissement de la mission.

<sup>3</sup> Article 123 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement introduit à l'initiative de Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des lois.

<sup>4</sup> Article 18 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

<sup>5</sup> Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018 et décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019.



## **TITRE V**

### **RENFORCER LA CONFIANCE DU PUBLIC DANS L'ACTION DES PROFESSIONNELS DU DROIT**

#### **CHAPITRE I<sup>ER</sup>**

#### **DÉONTOLOGIE ET DISCIPLINE DES PROFESSIONS DU DROIT**

Le présent chapitre crée un nouveau cadre déontologique et réforme le régime disciplinaire de plusieurs professions réglementées du droit :

- les officiers ministériels : notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires (ces deux professions deviendraient commissaires de justice à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022), greffiers des tribunaux de commerce et avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ;

- et les avocats.

Pour les officiers ministériels, le respect des obligations professionnelles ainsi que le devoir général d'appliquer les lois et règlements sont aujourd'hui assurés par un droit disciplinaire spécifique dont la mise en oeuvre est confiée à une chambre de discipline - composée de professionnels - ou au tribunal judiciaire. Pour les avocats, un conseil de discipline composé de professionnels est institué dans le ressort de chaque cour d'appel, sauf pour le barreau de Paris dont le conseil de l'ordre siège comme conseil de discipline.

#### **SECTION 1**

#### **DÉONTOLOGIE ET DISCIPLINE DES OFFICIERS MINISTÉRIELS**

##### **Typologie des officiers ministériels**

Parmi les professions du droit, on distingue les professions judiciaires, qui regroupent les auxiliaires de justice (par exemple les avocats, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation - aussi dénommés « avocats aux conseils » -, les commissaires-priseurs judiciaires, les administrateurs et mandataires judiciaires ou les huissiers de justice), des professions juridiques, qui interviennent indépendamment de tout procès, comme, par exemple, les notaires ou les juristes d'entreprise. D'autres professions, comme les experts-comptables ou les agents immobiliers peuvent aussi exercer une activité juridique.

La dénomination d'officiers publics et ministériels recouvre deux réalités, qui peuvent se cumuler. L'officier ministériel est appelé ainsi parce qu'il est nommé par le ministre de la justice. Titulaire d'un office confié à vie par l'État, il détient le monopole d'exercice d'une profession dont il ne fixe pas librement le prix et pour laquelle il a le droit de présenter un successeur.

Parmi ces officiers ministériels, certains sont aussi officiers publics, dans la mesure où ils peuvent établir des actes authentiques qui font foi jusqu'à inscription de faux en écriture publique<sup>1</sup>. L'article 1369 du code civil définit l'acte authentique, qui constitue un titre exécutoire, comme « celui qui a été reçu, avec les solennités requises, par un officier public ayant compétence et qualité pour instrumenter ». Les officiers publics ont l'obligation d'instrumenter lorsqu'ils sont légalement requis<sup>2</sup>, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent refuser l'exercice de leur ministère à un client qui leur en fait la demande.

Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et les commissaires-priseurs judiciaires<sup>3</sup> ont la qualité d'officiers ministériels. Les greffiers des tribunaux de commerce, les notaires et les huissiers de justice ont, eux, la qualité d'officiers publics et ministériels.

Les notaires, au nombre de 16 100 exerçant dans 6 851 offices<sup>4</sup>, « sont les officiers publics, établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique, et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et expéditions »<sup>5</sup>. Ils ont le monopole des actes conventionnels passés en la forme authentique. Par exemple, pour les actes soumis à publicité foncière, s'il existe des actes authentiques judiciaires et administratifs, une très grande majorité d'entre eux sont conventionnels (vente immobilière ou partage successoral sur un bien immobilier).

Les 3 407<sup>6</sup> huissiers de justice exerçant au sein de 1 786 offices procèdent, à titre monopolistique, aux significations des actes judiciaires et extrajudiciaires et à l'exécution forcée des actes publics (jugements et autres actes exécutoires)<sup>7</sup>. Ils peuvent également établir des procès-verbaux de constatation qui constituent des actes authentiques. Les commissaires-priseurs judiciaires sont compétents pour procéder à l'inventaire, la priseée – soit l'estimation – et la vente judiciaire (« ventes prescrites par la loi ou par décisions de justice »<sup>8</sup>) aux enchères publiques des meubles et effets mobiliers corporels<sup>9</sup>. Ils sont 434

<sup>1</sup> Article 1371 du code civil.

<sup>2</sup> L'article 3 de la loi du 25 ventôse an XII contenant organisation du notariat dispose par exemple que les notaires « sont tenus de prêter leur ministère lorsqu'ils en sont requis ».

<sup>3</sup> Par un arrêt du 19 décembre 2006, la Cour de cassation a rappelé que « ne constitue pas un acte authentique le procès-verbal dressé par un commissaire-priseur judiciaire qui dirige une vente organisée et réalisée par une société de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques » (arrêt n° 1454 du 19 décembre 2006 de la chambre commerciale).

<sup>4</sup> Données au 15 décembre 2020, étude d'impact du projet de loi, p. 262. Ce document est consultable à l'adresse suivante : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4091\\_etude-impact.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4091_etude-impact.pdf)

<sup>5</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat.

<sup>6</sup> Données au 15 décembre 2020, étude d'impact du projet de loi, p. 263.

<sup>7</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers.

<sup>8</sup> Il s'agit des ventes forcées comme par exemple les saisies-ventes, ventes sur gage ou après liquidation judiciaire ou de ventes « surveillées » comme celles des biens de personnes majeures ou mineures sous tutelle.

<sup>9</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 45-2593 du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires.

pour 351 offices<sup>1</sup>. Les notaires<sup>2</sup>, huissiers de justice<sup>3</sup>, et courtiers de marchandises assermentés<sup>4</sup> peuvent également exercer cette activité à titre accessoire, dans les lieux où il n'est pas établi de commissaire-priseur judiciaire. En outre, les commissaires-priseurs judiciaires peuvent réaliser des ventes volontaires mais doivent pour ce faire constituer une société de forme commerciale distincte de leur office<sup>5</sup>. Au 1<sup>er</sup> juillet 2022, les huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires seront réunis au sein de la profession de commissaire de justice<sup>6</sup>. Ces professionnels conserveront le monopole des activités réservées aux huissiers de justice, procéderont aux ventes judiciaires de meubles corporels ou incorporels<sup>7</sup> ainsi qu'aux ventes volontaires en constituant une société commerciale distincte de leur office. Pour détenir le titre de commissaire de justice, ils devront satisfaire une obligation de formation et, à défaut, conserveront leur titre initial jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2026. À cette date, ils cesseront d'exercer faute de s'être mis en conformité.

Les 244<sup>8</sup> greffiers des tribunaux de commerce assistent les juges consulaires et assurent l'authentification des actes judiciaires.

Les 124<sup>9</sup> avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation disposent du monopole de la représentation devant ces deux juridictions suprêmes.

Ces professions peuvent également, à titre accessoire et en concurrence avec les autres professions juridiques, donner des conseils juridiques et rédiger des actes sous seing privés (articles 54 et 56 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques).

Le statut et les conditions d'exercice de ces professions réglementées du droit ont été profondément modifiés par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Cette loi a, en particulier :

- instauré une liberté encadrée d'installation des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires, ainsi que des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ;

<sup>1</sup> Données au 15 décembre 2020, étude d'impact du projet de loi, p. 265.

<sup>2</sup> Il s'agit semble-t-il d'une pratique ou d'une interprétation extensive de la loi car les ordonnances statutaires des notaires ne le prévoient pas formellement.

<sup>3</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers.

<sup>4</sup> Article 871 du code général des impôts et articles L. 322-14 et L. 322-15 du code de commerce qui leur confie toutes les ventes prévues par le code et ordonnées par la justice consulaire ou, à défaut, à un commissaire-priseur judiciaire, huissier de justice ou notaire.

<sup>5</sup> Les commissaires-priseurs judiciaires se distinguent des commissaires-priseurs de ventes volontaires, qui sont des opérateurs de ventes volontaires aux enchères publiques, habilités à diriger les ventes volontaires. Lorsqu'ils remplissent les conditions requises, les notaires et huissiers de justice peuvent également organiser et réaliser à titre accessoire de leur activité ce type de ventes volontaires dans les communes où il n'est pas établi d'office de commissaire-priseur judiciaire (article L. 321-2 du code de commerce).

<sup>6</sup> Article 25 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

<sup>7</sup> L'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 précise que « les autres officiers publics ou ministériels habilités par leur statut à effectuer des prises et ventes judiciaires de meubles corporels ou incorporels aux enchères publiques peuvent y procéder dans leur ressort d'instrumentation à l'exception des communes où est établi un office de commissaire de justice ».

<sup>8</sup> Étude d'impact du projet de loi, p. 266.

<sup>9</sup> Étude d'impact du projet de loi, p. 267.

- encadré plus fortement, sur une base légale, les tarifs des officiers publics et ministériels ainsi que les règles de fixation des honoraires des avocats et des avocats aux conseils et de certaines autres professions juridiques ;

- et facilité l'exercice en société, notamment en créant une nouvelle forme de sociétés pluri-professionnelles d'exercice (SPE) du droit et du chiffre permettant l'exercice en commun, au sein de la même structure, de deux ou plusieurs des professions suivantes : avocat, avocat aux conseils, commissaire-priseur judiciaire, huissier de justice, notaire, administrateur ou mandataire judiciaire, conseil en propriété industrielle et expert-comptable.

*Source : commission des lois du Sénat*

*Article 19 A (nouveau)*  
**Officiers ministériels concernés  
par les dispositions du projet de loi**

Introduit par la commission à l'initiative des rapporteurs, l'article 19 A tend à fixer le **champ d'application des officiers ministériels** concernés par la réforme de la déontologie et de la **discipline**.

**La commission l'a adopté ainsi rédigé.**

Introduit par la commission à l'initiative des rapporteurs, l'article 19 A tend à fixer la liste **des officiers ministériels concernés par la réforme de la déontologie et de la discipline** opérée par le projet de loi.

Ce dernier propose en effet de la déterminer à l'article 19 alors que celui-ci traite, sur le fond, de la création de codes de déontologie et de la définition du manquement disciplinaire.

Les rapporteurs estiment **plus lisible** de prévoir un **article ad hoc, en tête de la section consacrée à ces professionnels du droit, fixant son champ d'application**. La commission a donc adopté un **amendement COM-97** en ce sens.

La commission a adopté l'article 19 A **ainsi rédigé**.

Article 19

**Création de codes de déontologie propres à chaque profession d'officier ministériel et définition unique du manquement disciplinaire**

Cet article tend à créer un **code de déontologie propre à chaque profession d'officier ministériel** et à donner une **définition unique de la faute disciplinaire pour tous ces professionnels**.

La commission a **approuvé cette harmonisation bienvenue** des règles déontologiques et disciplinaires tout en y apportant quelques ajustements.

Elle a adopté l'article 19 **ainsi modifié**.

Outre la détermination des officiers ministériels concernés par de nouvelles règles déontologiques et disciplinaires, l'article 19 du projet de loi tend à créer un code de déontologie pour chacune d'elle et à définir la notion de manquement disciplinaire.

**1. Malgré la diversité de leurs statuts, les officiers ministériels sont soumis à un socle largement commun de principes pouvant fonder une action disciplinaire**

*1.1 Un cadre juridique segmenté mais des principes largement communs*

Pour les **professions de notaire, d'huissier de justice, de commissaire-priseur judiciaire** et, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022, de **commissaire de justice** : « *Toute contravention aux lois et règlements, toute infraction aux règles professionnelles, tout fait contraire à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse commis par un officier public ou ministériel, même se rapportant à des faits extraprofessionnels, donne lieu à sanction disciplinaire* », en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels.

La « *contravention aux lois et règlements* » et les « *règles professionnelles* » ont un **sens particulier pour ces professions qui obéissent à des prescriptions légales telles que l'obligation d'instrumenter ou le respect de tarifs réglementés**. À cet égard, la Cour de cassation a considéré en 2017 qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer de question prioritaire de constitutionnalité sur l'absence de définition précise des faits pouvant donner lieu à sanction disciplinaire, considérant que « *les exigences qui découlent du principe à valeur constitutionnelle de légalité des délits, appliqué en dehors du droit pénal, se trouvent satisfaites, en matière disciplinaire, par la référence aux obligations auxquelles l'intéressé est soumis en raison de l'activité*

qu'il exerce, de la profession à laquelle il appartient ou de l'institution dont il relève »<sup>1</sup>.

Une **qualification similaire est fixée par voie réglementaire pour les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation** qui s'exposent à une sanction disciplinaire pour les mêmes faits, à l'exception de l'atteinte au principe de délicatesse<sup>2</sup>. Quant aux **greffiers des tribunaux de commerce, leur faute disciplinaire est constituée en cas de manquement « à la probité, à la dignité et aux devoirs de [leur] charge », en application de l'article L. 743-2 du code commerce.**

De surcroît, les officiers ministériels sont tenus d'un devoir de conseil indissociable de l'exercice de leurs fonctions, et peuvent en répondre à l'occasion d'une action civile intentée contre eux.

**À l'exception de l'ordonnance la plus récente sur les commissaires de justice qui mentionne un « règlement déontologique », les textes législatifs et réglementaires en vigueur ne font pas directement référence à la notion de « déontologie », qui n'est évoquée que de manière incidente :**

- pour l'encadrement des sociétés pluri-professionnelles d'exercice créées par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dont les conditions sont fixées par décret en Conseil d'État « *dans le respect des règles de déontologie applicables à chaque profession* »<sup>3</sup> ;

- pour le salariat éventuel des membres de ces professions, pour indiquer que leur contrat de travail « *ne peut porter atteinte aux règles déontologiques* »<sup>4</sup>.

Pour autant, « *ces professions sont toutes dotées de principes déontologiques forts souvent identiques (dignité, probité, indépendance, délicatesse), dont les manquements peuvent conduire à une action disciplinaire et à des sanctions* », comme le relèvent les auteurs de la mission d'inspection générale

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, arrêt n° 1206 du 18 octobre 2017, première chambre civile, requête n° 17-40.052.

<sup>2</sup> Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2002-76 du 11 janvier 2002 relatif à la discipline des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation « Toute contravention aux lois et règlements, toute infraction aux règles professionnelles, tout manquement à la probité ou à l'honneur, même se rapportant à des faits commis en dehors de l'exercice professionnel, expose l'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou l'avocat associé auprès du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation qui en est l'auteur à une sanction disciplinaire ».

<sup>3</sup> Articles 1 bis de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat, 1 bis AA de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers, 1 bis de l'ordonnance n° 45-2593 du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires, 5 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice, 3-2 de l'ordonnance du 10 septembre 1817.

<sup>4</sup> Articles 1 ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat, 3 ter de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers, 3 de l'ordonnance n° 45-2593 du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires, 6 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice, 3-1 de l'ordonnance du 10 septembre 1817 et L. 743-12-1 du code de commerce.

de la justice sur la discipline des professions du droit et du chiffre<sup>1</sup>. Selon **Christian Vigouroux**, spécialiste de la déontologie, cette notion peut se définir comme « *l'énoncé et la mise en pratique des devoirs professionnels dans les situations concrètes du métier, en vue du bon exercice des fonctions* »<sup>2</sup>. Il note en outre que « *la profession "libérale" a besoin de déontologie pour convaincre le client. Elle est construite sur son autonomie et son indépendance* »<sup>3</sup>.

En témoigne d'ailleurs le **serment prêté par ces professionnels dans le mois de leur nomination**, devant le tribunal judiciaire ou le tribunal de commerce pour leurs greffiers, par lequel ils doivent jurer de « *loyalement remplir [leurs] fonctions avec exactitude et probité et d'observer en tout les devoirs qu'elles [leur] imposent* »<sup>4</sup>. Ils ne peuvent d'ailleurs exercer leurs fonctions qu'à compter du jour de leur prestation de serment. Les avocats aux conseils prêtent serment selon une formule un peu différente, en jurant « *comme avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, d'exercer [leurs] fonctions avec dignité, conscience, indépendance, probité et humanité* »<sup>5</sup>.

#### 1.2 Une mise en pratique opérée par voie de multiples règlements locaux et nationaux

Les **instances nationales ou locales de chaque profession** ont, sur le fondement de ces différents textes statutaires, formalisé des règles déontologiques et professionnelles propres à leurs missions sous forme de **règlements approuvés par le garde des sceaux**<sup>6</sup>, dont le non-respect peut fonder des poursuites disciplinaires. En effet, même si la déontologie a une fonction préventive, elle est aussi indissociable de la discipline puisque la **violation de règles déontologiques doit être sanctionnée**.

---

<sup>1</sup> Mission sur la discipline des professions du droit et du chiffre, *Inspection générale de la justice*, octobre 2020, n° 074-20, Dominique Luciani, Catherine Gay-Vandame, Anne Barruol, et Ludovic André, p. 17. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/le-garde-des-sceaux-10016/la-discipline-des-professions-du-droit-et-du-chiffre--33638.html>

<sup>2</sup> Déontologie des fonctions publiques, Christian Vigouroux 2013-2014, Dalloz référence, 2<sup>ème</sup> édition, p. 30.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Article 57 du décret n°73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire, article 35 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice ainsi qu'aux modalités des créations, transferts et suppressions d'offices d'huissier de justice et concernant certains officiers ministériels et auxiliaires de justice, article 35 du décret n° 73-541 du 19 juin 1973 relatif à la formation professionnelle des commissaires-priseurs judiciaires et aux conditions d'accès à cette profession et article R. 742-31 code de commerce.

<sup>5</sup> Article 31 du décret n° 91-1125 du 28 octobre 1991 relatif aux conditions d'accès à la profession d'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

<sup>6</sup> À l'exception des avocats aux conseils.

**Cadre juridique applicable aux règlements  
sur les usages de chaque profession**

<b>Profession</b>	<b>Autorité compétente</b>	<b>Document requis par les textes</b>	<b>Fondement juridique</b>	<b>Document établi</b>
<b>Notaires</b>	Attribution de la Chambre des notaires (instance départementale), après avis du conseil régional des notaires du ressort	Règlement sur les usages de la profession et les rapports des notaires tant entre eux qu'avec la clientèle, soumis à l'approbation du garde des sceaux	Articles 4 et 5 de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat pour la chambre des notaires	Règlements départementaux
	Faculté laissée au Conseil régional des notaires	Règlement sur les usages de la profession dans le ressort de la cour d'appel et les rapports des notaires de ce ressort relevant de chambres des notaires différentes, soumis à l'approbation du garde des sceaux	Article 25 du décret n° 71-942 du 26 novembre 1971 relatif aux créations, transferts et suppressions d'office de notaire, à la compétence d'instrumentation et à la résidence des notaires, à la garde et à la transmission des minutes et registres professionnels des notaires	Règlements régionaux
	Faculté laissée au Conseil supérieur du notariat	Règlement sur les usages de la profession à l'échelon national et les rapports des notaires établis dans des ressorts de cours d'appel différentes, soumis à l'approbation du garde des sceaux	Article 26 du décret n° 71-942 du 26 novembre 1971 précité	Règlement national <sup>1</sup>  Règlement inter-cours <sup>2</sup>  Approuvé par arrêté du garde des sceaux le 22 mai 2018

<sup>1</sup> S'impose à tous les notaires.

<sup>2</sup> S'applique aux rapports des notaires résidant dans des ressorts de cour d'appel différents.

Profession	Autorité compétente	Document requis par les textes	Fondement juridique	Document établi
<b>Commissaires de justice</b>	Obligation fixée à la Chambre nationale <sup>1</sup>	Règlement déontologique national, portant sur les usages de la profession, le contrôle des fonds encaissés pour le compte des tiers et les rapports des commissaires de justice entre eux, avec le personnel de l'office et avec les tiers, soumis à l'approbation du garde des sceaux	Article 16 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice <sup>2</sup>	Règlement déontologique national des huissiers de justice  Approuvé par arrêté du garde des sceaux le 18 décembre 2018
<b>Avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation</b>	Obligation fixée au Conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation	Règlement intérieur déterminant les droits et devoirs de la profession	Article 13 de l'ordonnance du 10 septembre 1817 <sup>3</sup> intérieure de l'Ordre	Règlement général de déontologie du 5 novembre 2020

<sup>1</sup> Avant la création de la chambre nationale des commissaires de justice, entrée en fonctions au 1<sup>er</sup> janvier 2019, cette compétence revenait à titre facultatif, d'une part, à la chambre nationale des huissiers de justice (article 8 de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers) et, d'autre part, à la chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires (article 9 de l'ordonnance n° 45-2593 du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires). Il subsiste encore pour ces derniers neufs règlements interrégionaux établis par les chambres de discipline, du fait de l'entrée en vigueur différée de certaines dispositions (article 8 de la même ordonnance).

<sup>2</sup> Conformément à l'article 25 de ladite ordonnance, cet article est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019 en tant qu'il concerne la chambre nationale des commissaires de justice. Pour autant, le règlement ne concerne pas encore les activités de commissaire-priseur judiciaire.

<sup>3</sup> Ordonnance du 10 septembre 1817 qui réunit, sous la dénomination d'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, l'ordre des avocats aux conseils et le collège des avocats à la Cour de cassation, fixe irrévocablement le nombre des titulaires et contient des dispositions pour la discipline.

Profession	Autorité compétente	Document requis par les textes	Fondement juridique	Document établi
<b>Greffiers des tribunaux de commerce</b>	Faculté laissée au Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce	Règlement concernant les usages de la profession, soumis à l'approbation du garde des sceaux	Article L. 741-2 du code de commerce	Règlement national  Règles professionnelles des greffiers des tribunaux de commerce  Approuvé par arrêté du garde des sceaux du 11 juin 2019

Source : commission des lois du Sénat

À titre d'illustration, la Cour de cassation a récemment jugé qu'**était constitutif d'un manquement disciplinaire prévu à l'article 30 du règlement national le non-respect par le notaire de ses obligations de vigilance** fixées par la loi<sup>1</sup> au titre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme<sup>2</sup>.

L'**inspection générale de la justice** estime dans son rapport que la **finalité de ces règles « est avant tout la défense des intérêts de la profession avant celle des publics »**<sup>3</sup>, ce qui explique la volonté du Gouvernement de mieux les encadrer. S'il est vrai que ces règlements comportent des règles que l'on pourrait interpréter comme « *protectrice* » de la profession, chaque notaire devant par exemple, « *par son comportement, s'attacher à donner la meilleure image de sa profession* »<sup>4</sup>, la **protection des clients est également prise en compte** par ces règlements.

Ainsi, le notaire doit « *faire les efforts nécessaires pour améliorer la qualité de ses services et s'assurer de la satisfaction du client (...)* » étant précisé que « *l'intérêt du client prime toujours sur le sien* »<sup>5</sup> ; l'huissier de justice « *s'oblige à un niveau élevé de compétence* » et doit agir « *avec tact et humanité vis-à-vis des débiteurs, sans exercer de contrainte inutile, ni mettre en œuvre des mesures disproportionnées* »<sup>6</sup> ; tandis que « *l'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation est tenu de se dévouer aux intérêts de ses clients (...)* »<sup>7</sup>. Le greffier du tribunal de commerce a « *le devoir de mettre à disposition ses compétences* » à l'égard du justiciable, de l'assujetti, du client, et des juges consulaires<sup>8</sup>. Enfin,

<sup>1</sup> Articles L. 561-1 et suivants du code monétaire et financier.

<sup>2</sup> Cour de cassation, première chambre civile, 22 mai 2019, requête n° 18-12.101.

<sup>3</sup> Rapport précité, p. 18.

<sup>4</sup> Article 1.2 du règlement national des notaires.

<sup>5</sup> Articles 1.2 et 3.2.1 du règlement précité.

<sup>6</sup> Articles 5 et 36 du règlement déontologique national des huissiers de justice.

<sup>7</sup> Article 56 du règlement général de déontologie des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

<sup>8</sup> Article 1.3 des règles professionnelles des greffiers des tribunaux de commerce.

le **principe d'indépendance**, qui n'est prévu que par le statut des avocats aux conseils, **est mentionné dans le règlement de chacune de ces professions**. Il garantit notamment la prohibition du conflit d'intérêts et fonde le secret professionnel dont la violation est pénalement sanctionnée par l'article 226-13 du code pénal.

**2. Le projet de loi tend à créer un code de déontologie propre à chaque profession et à donner une définition unique du manquement disciplinaire pour tous ces professionnels**

L'article 19 fixe le **champ d'application des articles 19 à 27 du projet de loi** formant la section 1 et énumère les officiers ministériels concernés : avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, commissaires de justice, greffiers des tribunaux de commerce et notaires.

Il consacre ensuite le principe d'un **code de déontologie pour ces professionnels, édicté sous la forme d'un décret en Conseil d'État et « préparé par l'instance nationale de chaque profession »**, à l'instar de ce qui est prévu pour les professions médicales<sup>1</sup>. Il définit la finalité de ce code comme visant à *« assurer le respect de principes généraux destinés à guider le comportement de ces professionnels en toute circonstance, dans leurs relations avec le public, les clients, les services publics, leurs confrères et les membres des autres professions »*. L'initiative de la rédaction ou de la modification du code de déontologie reviendrait à l'instance professionnelle concernée. Comme l'indique le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi : *« Ce n'est qu'après avoir sollicité l'ordre, et en cas de carence de celui-ci, que le Gouvernement pourrait édicter ou modifier une disposition déontologique, si cela était par exemple nécessaire pour rendre le code conforme aux dispositions légales applicables »*.

L'article 19 reprend également la **définition traditionnelle de la faute disciplinaire tout en tirant les conséquences de la création de codes de déontologie**. Ainsi, outre les contraventions aux lois et règlements et les infractions aux règles professionnelles, même pour des faits commis en dehors des fonctions, *« tout fait contraire aux principes déontologiques »* serait constitutif d'un manquement disciplinaire. Cette formule plus générale remplacerait la référence au respect des principes de probité, d'honneur et de délicatesse figurant notamment à l'article 2 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels. Elle s'appliquerait en revanche désormais de manière uniforme à tous les officiers ministériels

---

<sup>1</sup> L'article L. 4127-1 du code de la santé publique dispose qu'*« un code de déontologie, propre à chacune des professions de médecin, chirurgien-dentiste et sage-femme, préparé par le conseil national de l'ordre intéressé, est édicté sous la forme d'un décret en Conseil d'État. »*

Hormis l'adoption d'amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale n'a pas modifié cet article.

### **3. La position de la commission : approuver une harmonisation bienvenue des règles déontologiques et disciplinaires tout en adoptant quelques ajustements**

La commission a **approuvé, suivant l'avis des rapporteurs, la création de codes de déontologie**, propres à chaque profession, de nature à améliorer sensiblement la cohérence et l'accessibilité de ces règles tant à l'égard des professionnels eux-mêmes et des usagers que, le cas échéant, des autorités de poursuite. La **multiplicité des règles existantes est aujourd'hui préjudiciable à leur accès et à leur bonne compréhension**. L'exemple des textes régissant les notaires, qui permettent l'édition de règlements différents au niveau départemental, régional et national est assez frappant à cet égard.

Elle a également **retenu le choix de laisser à l'autorité nationale de chaque profession le soin d'élaborer ces règles**, qui seraient ensuite élevées au rang de décret en Conseil d'État. À cet égard, le Conseil constitutionnel a déjà accepté un renvoi au pouvoir réglementaire de dispositions similaires pour la profession d'avocats, « *considérant que la détermination des règles de déontologie, de la procédure et des sanctions disciplinaires applicables à une profession ne relève ni du droit pénal ni de la procédure pénale au sens de l'article 34 de la Constitution ; qu'il résulte des articles 34 et 37, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, qu'elle relève de la compétence réglementaire dès lors que ne sont mis en cause aucune des règles ni aucun des principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi* »<sup>1</sup>.

Par l'adoption d'un **amendement COM-98** des rapporteurs, la commission a opéré plusieurs ajustements.

Elle a **précisé la finalité des codes de déontologie**, en remplaçant la notion de « *principes généraux destinés à guider le comportement de ces professionnels* » par celle de « *principes et devoirs professionnels permettant le bon exercice des fonctions* » s'inspirant de la terminologie utilisée par Christian Vigouroux. Dans le même esprit, tout en **approuvant la définition de la faute disciplinaire**, la commission a préféré renvoyer aux manquements au code de déontologie plutôt qu'aux « *principes déontologiques* », pour éviter toute ambiguïté.

Elle a également énuméré les « *instances nationales* » compétentes : l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, la Chambre nationale des commissaires de justice, le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce et le Conseil supérieur du notariat.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2011-171/178 QPC du 29 septembre 2011, M. Michael C. et autre [Renvoi au décret pour fixer certaines dispositions relatives à l'exercice de la profession d'avocat].

En conséquence de l'adoption de l'article 19 A fixant la liste des officiers ministériels concernés par la réforme, la commission a également supprimé l'alinéa premier de l'article 19.

La commission a adopté l'article 19 **ainsi modifié**.

*Article 19 bis*

**Création de collèges de déontologie auprès des instances nationales représentatives des officiers ministériels**

Cet article tend à **créer un collège de déontologie propre à chaque profession d'officier ministériel**.

La commission a **approuvé cette évolution** tout en **réduisant le nombre de ses membres** pour faciliter son fonctionnement opérationnel.

Elle l'a adopté **ainsi rédigé**.

**1. La création de collèges de déontologie des officiers ministériels s'inscrit dans la continuité des réformes engagées pour d'autres professions du droit**

Introduit à l'Assemblée nationale en commission à l'initiative de Cécile Untermaier et Fabien Matras, l'article 19 *bis* institue un **collège de déontologie propre à chaque profession d'officier ministériel**, et placé auprès de leur instance nationale.

Composé de **quatre professionnels et trois personnalités qualifiées extérieures à la profession**, il serait **présidé par le président de l'instance nationale ou la personne qu'il désigne**. Parmi les personnalités qualifiées, au moins une devrait être un membre honoraire du Conseil d'État, un magistrat honoraire de l'ordre administratif ou un magistrat honoraire de l'ordre judiciaire. Ce collège aurait pour mission de **participer à l'élaboration du code de déontologie et d'émettre des avis et recommandations sur son application**. Les modalités pratiques seraient précisées par décret en Conseil d'État.

Un **collège de déontologie existe depuis quelques années<sup>1</sup> pour les magistrats de l'ordre judiciaire<sup>2</sup>**, chargé notamment de « *rendre des avis sur*

---

<sup>1</sup> Créé par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

<sup>2</sup> Article 10-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

toute question déontologique concernant personnellement un magistrat, sur saisine de celui-ci ou de l'un de ses chefs hiérarchiques », composé de trois magistrats et deux personnalités extérieures, et dont le président est élu en son sein parmi ses membres. Un **organe similaire existe pour les magistrats de l'ordre administratif**<sup>1</sup>, composé de deux magistrats et deux personnalités extérieures, et dont le président est désigné par le vice-président du Conseil d'État. Il est chargé d'apporter un éclairage à l'ensemble des membres de la juridiction administrative sur l'application des principes et bonnes pratiques rappelés par la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative.

Certains officiers publics et ministériels ont déjà constitué, dans le silence de la loi, des instances consultatives en matière de déontologie. La **profession d'huissier de justice a par exemple créé un « conseil consultatif de la déontologie des huissiers de justice »** auprès de sa chambre nationale<sup>2</sup>. Saisi pour avis sur des questions déontologiques par les chambres départementales des huissiers de justice ou par les professionnels eux-mêmes, il est composé de cinq membres : trois professionnels et deux personnalités qualifiées, dont l'une en assure la présidence.

## **2. La position de la commission : approuver la création de collèges de déontologie tout en réduisant le nombre de membres pour garantir son bon fonctionnement**

La commission a **approuvé la création de collèges de déontologie propres à chaque profession**, qui favorise la professionnalisation du traitement des questions déontologiques en toute transparence, grâce à la participation de personnalités qualifiées. Ils font l'unanimité chez les professionnels, tous entendus par les rapporteurs. Ce collège aurait un **rôle consultatif** et distinct des juridictions disciplinaires : il n'aurait pas vocation à rendre des jugements ou à trancher des litiges mais à assurer un rôle de conseil, de veille et d'harmonisation des pratiques.

La **composition de cette instance gagnerait toutefois à être ajustée** : certains professionnels ont alerté les rapporteurs sur le **nombre trop élevé de membres** – huit – qui rendrait difficile son fonctionnement opérationnel et nécessiterait, s'agissant d'un nombre pair, de donner voix prépondérante au président pour permettre l'adoption de ses avis. Par l'adoption d'un **amendement COM-99, la commission l'a ramenée à cinq membres** : deux professionnels nommés par l'instance nationale, deux personnalités qualifiées et le président de l'instance.

La commission a adopté l'article 19 *bis* **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> Article L. 131-5 du code de justice administrative.

<sup>2</sup> Article 26 du règlement déontologique national des huissiers de justice.

*Article 20*

**Surveillance judiciaire des officiers ministériels  
et engagement des poursuites disciplinaires**

Cet article tend à **centraliser le contrôle des officiers ministériels auprès du parquet général** sous réserve du statut spécifique des avocats aux Conseils.

La commission l'a **approuvé** en y apportant des **précisions**.

Elle l'a adopté **ainsi rédigé**.

**1. Différentes autorités interviennent dans la surveillance des officiers publics et ministériels et l'engagement de poursuites disciplinaires**

*1.1. La surveillance des officiers publics et ministériels par le ministère public*

L'article 45 de la loi du 20 avril 1810 relative à l'organisation de l'ordre judiciaire et l'administration de la justice confie au **parquet général une mission spécifique de « surveillance de tous les officiers de police judiciaire et officiers ministériels du ressort », compétence qui est partagée avec le procureur de la République**, en vertu des textes statutaires des différentes professions<sup>1</sup>.

Pour autant, les **règles sont différentes** pour les professions régies par l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des **notaires** et de certains officiers ministériels - **huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires** (futurs commissaires de justice), d'une part, et les greffiers des tribunaux de commerce, d'autre part.

---

<sup>1</sup> Article 2 du décret n° 74-737 du 12 août 1974 relatif aux inspections des études de notaires « les études de notaires sont placées sous la surveillance du procureur de la République », article 94-1 du décret n° 56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice, article 21-1 du décret n° 45-0120 du 19 décembre 1945 pris pour l'application du statut des commissaires-priseurs judiciaires, article L. 743-1 du code de commerce et futur article 19 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

Pour les premiers, cette **surveillance prend la forme d'inspections annuelles réalisées par leurs pairs sous le contrôle du parquet<sup>1</sup>** ou, le cas échéant, **occasionnelles**, à l'initiative des autorités de chaque profession, du procureur général ou de la République ou du garde des sceaux<sup>2</sup>. Outre la transmission du compte rendu des inspections, le parquet, le parquet général et le garde des sceaux sont également informés d'éventuelles irrégularités commises par les officiers ministériels.

Outre d'éventuelles **inspections occasionnelles**, le contrôle des **greffiers des tribunaux de commerce** est quant à lui **quadriennal<sup>3</sup>**, sur prescription du garde des sceaux soit d'office, soit à la demande du président du tribunal de commerce ou du président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce. Ces inspections sont réalisées dans des conditions similaires aux autres professions, à l'exception de l'intervention de l'inspection générale de la justice, qui peut y procéder sur demande du garde des sceaux<sup>4</sup>. Quant aux **avocats aux conseils**, les textes ne prévoient **pas de contrôle spécifique en amont de la procédure disciplinaire**.

1.2. *Les autorités ou tiers pouvant engager des poursuites disciplinaires sont variables selon les professions*

Actuellement, les **poursuites disciplinaires à l'encontre des notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires** sont exercées soit devant la chambre de discipline de la profession qui ne peut prononcer que les trois sanctions les plus faibles, soit devant le tribunal judiciaire statuant en matière disciplinaire qui peut en revanche prononcer l'une quelconque des six sanctions prévues par l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels<sup>5</sup>.

Devant la **chambre de discipline**, c'est au **syndic<sup>6</sup>** qu'il appartient de dénoncer à la chambre les faits relatifs à la discipline, **soit d'office, soit sur l'invitation du procureur de la République, soit sur la demande d'un membre de la chambre ou des parties intéressées<sup>7</sup>**. Lorsque l'action n'est pas à l'initiative du procureur de la République, celui-ci doit en être informé. Il peut alors décider de citer le professionnel devant le tribunal judiciaire, s'il

---

<sup>1</sup> La liste des inspecteurs et des personnalités qualifiées en matière de comptabilité est agréée par le procureur général.

<sup>2</sup> Pour les commissaires-priseurs judiciaires, les textes ne prévoient pas l'intervention du garde des Sceaux.

<sup>3</sup> Article R. 743-1 du code de commerce.

<sup>4</sup> Article R. 743-2 du code de commerce.

<sup>5</sup> Voir commentaires des articles 24 et 25 du projet de loi.

<sup>6</sup> Le syndic est un membre élu de la chambre de discipline pour exercer devant cette juridiction les fonctions de poursuite des fautes disciplinaires.

<sup>7</sup> Article 6 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels.

considère que les faits reprochés méritent une peine plus sévère que celles que peut prononcer la chambre de discipline<sup>1</sup>.

L'action disciplinaire devant le **tribunal judiciaire est exercée par le procureur de la République**. Elle peut également être exercée par le **président de la chambre de discipline** agissant au nom de celle-ci, ainsi que par **toute personne qui se prétend lésée par l'officier public ou ministériel**<sup>2</sup>. La citation de l'officier devant le tribunal judiciaire entraîne, le cas échéant, le dessaisissement de la chambre de discipline.

Pour les **greffiers des tribunaux de commerce**, il revient au président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, soit de sa propre initiative, soit à la demande du procureur de la République ou sur la plainte de toute personne intéressée, de procéder à une enquête sur le comportement d'un professionnel<sup>3</sup>. L'**action disciplinaire** est exercée concurremment par le **procureur de la République ou le président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce** soit devant la **formation disciplinaire du Conseil national**, soit devant le **tribunal judiciaire**<sup>4</sup>. Contrairement aux autres officiers publics et ministériels, une personne s'estimant lésée par l'action d'un greffier de tribunal de commerce ne peut engager directement d'action disciplinaire à son encontre.

Enfin, le **vice-président du Conseil d'État**, le **procureur général près la Cour de cassation** ou le **président de l'ordre des avocats aux Conseils** sont concurremment **compétents pour engager une action disciplinaire** à l'encontre d'un avocat au Conseil d'État ou à la Cour de cassation<sup>5</sup>.

1.3. *Un nombre très faible de procédures et un partage de compétences entre le parquet et le parquet général source de confusion*

En pratique, le **nombre de procédures disciplinaires engagées est extrêmement faible** ; d'après l'étude d'impact du projet de loi, aucune procédure n'a été engagée au cours des deux dernières années dans la majorité des ressorts des trente-six cours d'appel (CA).

---

<sup>1</sup> Article 6-1 de la même ordonnance.

<sup>2</sup> Article 10 de la même ordonnance.

<sup>3</sup> Article R. 743-6 du code de commerce.

<sup>4</sup> Articles L. 743-4 et L. 743-6 du code de commerce.

<sup>5</sup> Article 4 du décret n° 2002-76 du 11 janvier 2002 relatif à la discipline des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Profession concernée	Engagement d'une procédure disciplinaire					
	2018			2019		
	Nombre	% de la population concernée	Ressorts de CA n'ayant connu aucune procédure	Nombre	% de la population concernée	Ressorts de CA n'ayant connu aucune procédure
Notaires	43	0,27 %	17	54	0,34 %	16
Huissiers de justice	19	0,56 %	27	19	0,12 %	28
Commissaires-priseurs judiciaires	0	0 %	34	0	0 %	32
Greffiers des tribunaux de commerce	0	0 %	34	0	0 %	33

Source : étude d'impact du projet de loi, p. 271

La dualité de compétence entre le parquet et le parquet général n'aide sans doute pas à la lisibilité du dispositif de surveillance judiciaire des officiers publics et ministériels. Selon l'étude d'impact, elle « est bien souvent une source de confusion ou d'obstacle au déclenchement de toute action »<sup>1</sup>. Ce constat a été confirmé par la Conférence nationale des procureurs généraux devant les rapporteurs. Celle-ci a également relevé la technicité de cette matière qui nécessite une spécialisation et, surtout, qu'il pouvait être délicat pour un parquet de mettre en cause des professionnels avec lesquels il travaille quotidiennement.

## 2. Le projet de loi centralise le contrôle des officiers ministériels auprès des parquets généraux, sous réserve de la spécificité des avocats aux Conseils

Hormis l'adoption d'amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale n'a pas modifié l'article 20 du projet de loi. Celui-ci place les **officiers publics et ministériels du ressort de la cour d'appel sous le contrôle du procureur général**, qui exercerait une « mission générale de surveillance de la déontologie et de la discipline » et pourrait « notamment saisir les services d'enquête de ces professions et demander toute explication à un professionnel ou aux instances représentatives de la profession ». Le **procureur général** serait également **compétent pour engager l'action disciplinaire** à l'encontre des officiers publics et ministériels, notaires, commissaires de

<sup>1</sup> Étude d'impact du projet de loi, p. 291.

justice et greffiers des tribunaux de commerce, **concurrentement avec les autorités de chacune des professions** – sans toutefois préciser lesquelles.

Pour ce qui concerne les **avocats aux conseils, l'action disciplinaire serait concurrentement exercée avec « l'autorité de la profession habilitée »** par le **vice-président du Conseil d'État** lorsque les faits en cause ont trait aux fonctions exercées devant le Tribunal des conflits ou les juridictions de l'ordre administratif et, dans les autres cas – soit les juridictions judiciaires essentiellement –, au **premier président de la Cour de cassation** et au **procureur général près cette même Cour**.

### **3. La position de la commission : approuver une centralisation bienvenue tout en apportant des précisions**

La commission a approuvé une réforme qui **centralise utilement le contrôle des officiers ministériels auprès des parquets généraux**. Elle clarifie une organisation judiciaire aujourd'hui peu lisible et devrait permettre une plus grande cohérence dans l'exercice de l'action disciplinaire ainsi qu'une meilleure distanciation entre les officiers poursuivis et les autorités de poursuites. La conférence nationale des procureurs généraux a d'ailleurs confirmé, lors de son audition, qu'une majorité des procureurs généraux y est favorable.

Le maintien d'une organisation spécifique aux avocats aux conseils, qui ne feraient pas l'objet de surveillance, comme aujourd'hui, est également opportun. Comme l'a indiqué le Conseil d'État, l'idée de confier la surveillance et le contrôle des avocats aux chefs de juridiction devant lesquelles ils plaident était susceptible de porter une atteinte excessive à leur indépendance.

Outre plusieurs modifications rédactionnelles, la commission a adopté un **amendement COM-100** de précision des rapporteurs :

- qui **supprime l'adverbe « notamment » relatif aux compétences du procureur général**, considérant que ce terme introduirait une imprécision et qu'il appartient au législateur de les définir ;

- et qui **prévoit expressément que l'autorité compétente de la profession pour exercer l'action disciplinaire à l'encontre d'un avocat aux Conseils est le président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation**.

S'agissant de la **désignation des autorités compétentes pour exercer l'action disciplinaire à l'encontre des autres officiers ministériels**, la commission a accepté l'habilitation à légiférer par ordonnances prévue par l'article 27 du projet de loi, la Chancellerie ayant indiqué aux rapporteurs que celle-ci nécessitait une concertation avec les professions.

La commission a toutefois relevé que le 3° de l'article 27 ne visait pas explicitement les autorités mentionnées au présent article 20, et qu'il conviendrait d'étendre l'habilitation à cet effet, extension à laquelle seul le Gouvernement peut procéder conformément à l'article 38 de la Constitution.

La commission a adopté l'article 20 **ainsi modifié**.

#### Article 21

### **Nouvelle procédure pré-disciplinaire confiée à l'autorité de chaque profession d'officier ministériel**

Cet article tend à créer une **procédure pré-disciplinaire** pour chaque profession d'officier ministériel.

La commission y a **souscrit**, considérant qu'il pouvait s'agir d'une **première réponse adaptée au manquement d'un professionnel, sans constituer une sanction**. Elle a poursuivi son encadrement en introduisant un **délaï de prescription**.

La commission l'a adopté **ainsi modifié**.

#### **1. Le projet de loi propose de créer une procédure pré-disciplinaire applicable aux officiers ministériels**

Le droit en vigueur ne prévoit **aucune mesure alternative aux poursuites disciplinaires** pour les officiers ministériels.

L'article 21 du projet de loi propose d'attribuer aux **autorités de chaque profession** - sans préciser lesquelles<sup>1</sup> - de **nouvelles compétences** pour intervenir « *en cas de manquement d'un professionnel à ses obligations (...)* avant l'engagement éventuel de poursuites disciplinaires ».

L'instance compétente pourrait, même d'office :

- **demander des explications** à ce professionnel et, le cas échéant, le **convoquer** (1°), de la même manière que l'article 20 du projet de loi permet au procureur général, désormais en charge de leur surveillance, de demander toute explication au professionnel ou à l'autorité de la profession ;

- lui adresser, à l'issue d'une **procédure contradictoire**, un **rappel à l'ordre ou une injonction de mettre fin au manquement, le cas échéant sous astreinte** qu'elle pourrait liquider et dont la détermination du montant

<sup>1</sup> Selon l'étude d'impact du projet de loi, p. 289 : « des pouvoirs infra-disciplinaires sont confiés aux instances représentatives des professions, à des échelons différents selon les professions, afin de tenir compte des spécificités des organisations de chacune ».

maximum est renvoyé au pouvoir réglementaire (2°). La commission de l'Assemblée nationale en a encadré l'exercice, à l'initiative de Stéphane Mazars, rapporteur, en prévoyant que son montant et sa durée *« sont fixés en considération de la gravité du manquement et des facultés contributives du professionnel mis en cause »*.

Ces **décisions, qui ne constitueront pas des sanctions**, pourront être contestées – s'agissant de l'injonction et de l'astreinte – devant le président de la juridiction disciplinaire ou son suppléant. En outre, la **décision liquidant l'astreinte aurait les effets d'un jugement** au sens du 6° de l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution<sup>1</sup>.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, il s'agit de confier aux instances de la profession la *« responsabilité de traiter les questions infra-disciplinaires »* et de les investir *« de pouvoirs qui n'ont pas un caractère répressif ou disciplinaire mais qui sont destinés à imposer à un professionnel qui manquerait à ses obligations de s'y conformer »*.

Ce dispositif tend à **répondre aux critiques** du rapport de la mission sur la discipline des professions du droit et du chiffre de **l'inspection générale de la justice** qui regrettait *« l'opacité du traitement infra-disciplinaire »*<sup>2</sup>.

L'article 21 **s'inspire, tout en s'en distinguant, d'autres procédures pré-disciplinaires existantes** pour les **magistrats judiciaires ou les juges consulaires**. L'article 44 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature confère le pouvoir aux chefs de cour de donner un avertissement aux magistrats placés sous leur autorité, en dehors de toute action disciplinaire. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions n'étaient pas contraires aux droits de la défense *« dès lors que, préalablement au prononcé éventuel d'un avertissement, le magistrat en cause était mis à même de présenter sa défense, et que tout avertissement donné peut être contesté devant le juge de l'excès de pouvoir »*<sup>3</sup>. De la même façon, l'article L. 724-1-1 du code de commerce permet aux premiers présidents de cour d'appel de donner un avertissement à un juge consulaire de leur ressort en dehors de toute procédure disciplinaire.

---

<sup>1</sup> « Seuls constituent des titres exécutoires : (...) 6° Les titres délivrés par les personnes morales de droit public qualifiés comme tels par la loi, ou les décisions auxquelles la loi attache les effets d'un jugement. »

<sup>2</sup> Mission sur la discipline des professions du droit et du chiffre, *Inspection générale de la justice*, octobre 2020, n° 074-20, Dominique Luciani, Catherine Gay-Vandame, Anne Barruol, et Ludovic André, p.5. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/le-garde-des-sceaux-10016/la-discipline-des-professions-du-droit-et-du-chiffre--33638.html>

<sup>3</sup> Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992 sur la loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

## 2. La position de la commission : approuver le dispositif tout en l'encadrant davantage

Les autorités des professions concernées sont unanimement favorables à ces mesures qui les dotent d'un pouvoir d'injonction et d'astreinte.

Lors de son audition, le professeur Mathias Latina a mis en évidence le risque de recréer une forme de dualité de juridictions<sup>1</sup>, chaque profession s'auto-régulant sans passer par la procédure disciplinaire. Les rapporteurs estiment toutefois que ces mesures sont un premier niveau de réponse adapté au manquement d'un professionnel, sans constituer une sanction ni se substituer à l'engagement d'une procédure disciplinaire lorsqu'elle est nécessaire.

De telles mesures ne pourront être décidées si une procédure disciplinaire a déjà été engagée pour les mêmes faits (« *avant l'engagement éventuel d'une procédure disciplinaire* »). En revanche, un officier ministériel pourrait, suite à un rappel à l'ordre ou une injonction, faire l'objet d'une peine disciplinaire parmi celles limitativement énumérées au titre de l'article 25 du projet de loi, sans que ce dispositif ne méconnaisse le principe *non bis in idem* de non cumul des sanctions à raison des mêmes faits. La jurisprudence du Conseil d'État admet par exemple la compatibilité avec une sanction disciplinaire d'un avertissement donné préalablement à un magistrat judiciaire, puisqu'il ne constitue pas une sanction<sup>2</sup>, raisonnement qu'il est possible d'appliquer par analogie au dispositif proposé.

La procédure contradictoire prévue préalablement à tout rappel à l'ordre ou injonction et le recours devant le président de la juridiction disciplinaire assurent le respect des droits de la défense requis par le Conseil constitutionnel.

La commission a accepté de s'en remettre à l'ordonnance prévue à l'article 27 du projet de loi s'agissant des autorités compétentes pour prononcer de telles mesures.

Soucieuse de poursuivre l'encadrement du dispositif, elle a adopté l'amendement COM-101 des rapporteurs instaurant un délai de prescription de trois ans à compter du jour où l'autorité a eu connaissance des faits susceptibles de justifier une telle mesure, s'inspirant de la procédure existante pour les magistrats judiciaires faisant l'objet d'un avertissement.

La commission a adopté l'article 21 ainsi modifié.

---

<sup>1</sup> Voir commentaire de l'article 24 du projet de loi.

<sup>2</sup> Conseil d'État, sixième chambre, 9 avril 2021, requête n° 440849 et, section du contentieux, 17 février 1989, requête n° 77234.

Article 22

**Traitement des réclamations des usagers, conciliation  
et saisine de la juridiction disciplinaire**

Cet article tend à **harmoniser la procédure de traitement des réclamations** formées à l'encontre des officiers ministériels, qui feraient l'objet d'un accusé de réception, puis d'une tentative de conciliation. **L'utilisateur pourrait ensuite saisir directement la juridiction disciplinaire.**

La commission en a **approuvé le principe** tout en **précisant les délais de cette procédure** et en **clarifiant son issue.**

Elle a adopté cet article **ainsi modifié.**

**1. Si chaque profession assure le traitement des réclamations des usagers, l'encadrement juridique est aujourd'hui insuffisant**

Chaque profession d'officier ministériel se voit confier par la loi ou le règlement la mission de recevoir et traiter elle-même les réclamations portées à leur connaissance. Les parquets sont également saisis de réclamations, qu'ils transmettent aux autorités compétentes de la profession concernée. Toutefois, à l'exception du principe général énoncé dans les textes statutaires de chaque profession, il n'existe aucun cadre juridique harmonisé et précis pour le traitement de ces réclamations.

Profession	Autorité compétente	Fondement juridique
<b>Notaires</b>	Chambre des notaires (instance départementale)  Chambre régionale en formation disciplinaire	Article 4 de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat : la chambre des notaires doit « examiner toutes réclamations de la part des tiers contre les notaires à l'occasion de l'exercice de leur profession »  Article 26 du décret n° 0117 du 19 décembre 1945 pris pour l'application du statut du notariat : « la chambre [de discipline] connaît des plaintes et réclamations des tiers »

<b>Profession</b>	<b>Autorité compétente</b>	<b>Fondement juridique</b>
<b>Commissaires de justice</b>	Chambre régionale	Article 15 de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice <sup>1</sup> : elle doit « examiner toutes réclamations de la part des tiers contre les commissaires de justice de son ressort à l'occasion de l'exercice de leur profession, notamment en ce qui concerne la taxe des frais »
<b>Huissiers de justice</b>	Chambre départementale	Article 6 de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice : elle doit « examiner toutes réclamations de la part des tiers contre les huissiers de justice judiciaires à l'occasion de l'exercice de leur profession, notamment en ce qui concerne la taxe des frais »
<b>Commissaires-priseurs judiciaires</b>	Chambre de discipline (instance interrégionale)	Article 8 de l'ordonnance n° 45-2593 du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs de justice : elle doit « examiner toutes réclamations de la part des tiers contre les commissaires-priseurs judiciaires, à l'occasion de l'exercice de leur profession »
<b>Avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation</b>	Conseil de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation	Article 13 de l'ordonnance du 10 septembre 1817 <sup>2</sup> intérieure de l'Ordre (ne concerne que la responsabilité civile professionnelle)
<b>Greffiers des tribunaux de commerce</b>	Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce	Article R. 743-6 du code de commerce : le président du CNGTC « peut, sur la plainte de toute personne intéressée, procéder à une enquête sur le comportement d'un greffier du tribunal de commerce »

Source : commission des lois du Sénat

<sup>1</sup> Conformément à l'article 25 de ladite ordonnance, cet article entre en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2022.

<sup>2</sup> Ordonnance du 10 septembre 1817 qui réunit, sous la dénomination d'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, l'ordre des avocats aux conseils et le collège des avocats à la Cour de cassation, fixe irrévocablement, le nombre des titulaires, et contient des dispositions pour la discipline.

Dans les faits, les réclamations dont sont saisies les instances professionnelles portent sur **trois principaux griefs** : la discipline, la **responsabilité civile professionnelle** ainsi que les **tarifs** ou **honoraires**. Toutes ne sont donc pas susceptibles de justifier l'engagement de poursuites disciplinaires.

L'inspection générale de la justice, entendue par les rapporteurs, observe dans son rapport de mission sur la discipline des professions du droit et du chiffre que ses « *tentatives pour connaître la typologie de ces réclamations et leur degré de gravité sont restées vaines et les informations données approximatives* », tout en constatant qu'« *il est certain que chaque réclamation fait l'objet d'une attention particulière et que les instances prennent le soin d'apporter une réponse écrite au requérant* ».<sup>1</sup>

Interrogés par les rapporteurs, les représentants des professions ont indiqué qu'ils **répondaient à ces réclamations selon des modalités variables**, sans toutefois disposer de statistiques très précises ni d'une procédure harmonisée.

#### **Le traitement des réclamations par les officiers ministériels**

Les **huissiers de justice** ont indiqué que leur profession génère par nature un grand nombre de réclamations, les présidents de chambre privilégiant le règlement amiable des litiges.

Le **Conseil supérieur du notariat** évalue quant à lui à 16 000 le nombre de réclamations annuelles sur un total de 4,8 millions d'actes<sup>2</sup> et précise que chaque demande fait l'objet d'un accusé de réception et, une fois traitée par le syndic, d'une réponse auprès du client : classement sans suite motivé, le cas échéant, avec des informations complémentaires données par le professionnel ou enfin, engagement de poursuites disciplinaire par le syndic.

Le **Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce** indique que les plaintes qui lui sont adressées font systématiquement l'objet d'une réponse écrite, mais qu'il n'existe aucune statistique.

Enfin, le **Conseil de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation** a quant à lui fait valoir que, lorsque la réclamation concernait les honoraires du conseil, il orientait plutôt le plaignant vers le médiateur de la consommation de l'Ordre.

*Source : commission des lois du Sénat*

<sup>1</sup> Mission sur la discipline des professions du droit et du chiffre, *Inspection générale de la justice*, octobre 2020, n° 074-20, Dominique Luciani, Catherine Gay-Vandame, Anne Barruol, et Ludovic André, p. 47 et 51. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/le-garde-des-sceaux-10016/la-discipline-des-professions-du-droit-et-du-chiffre--33638.html>

<sup>2</sup> Mission sur la discipline des professions du droit et du chiffre, p. 47.

Au final, le **dispositif du traitement des réclamations apparaît peu satisfaisant**, en raison de son **opacité pour les requérants**, qui ne savent pas toujours quelle suite est donnée à leur demande et, en cas d'échec, s'ils peuvent saisir le parquet ou le tribunal judiciaire en vue d'une action disciplinaire.

La création de médiateurs de la consommation, conformément à l'article L. 612-1 du code de la consommation qui prévoit que « *tout consommateur a le droit de recourir gratuitement à un médiateur de la consommation en vue de la résolution amiable du litige qui l'oppose à un professionnel* » et qui s'impose aux professions réglementées, a pu constituer un moyen utile de désamorcer de nombreux litiges par une autre voie que la saisine de l'autorité de la profession<sup>1</sup>. Les rapporteurs ont notamment pu le constater lors de l'audition du médiateur du notariat.

## **2. Le projet de loi tend à harmoniser le traitement des réclamations**

L'article 22 tend à créer un **cadre juridique commun pour le traitement des réclamations** formées à l'encontre des officiers ministériels.

Toute réclamation donnerait désormais lieu à un **accusé de réception** et à **l'information du professionnel concerné**, invité à faire valoir ses observations. Le texte fait explicitement référence à l'article L. 112-3 du code des relations entre le public et l'administration, qui prévoit que « *toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception* ».

L'autorité de la profession pourrait toutefois **écarter**, à leur réception, **les réclamations abusives ou manifestement mal fondées**.

Si la réclamation est recevable, et lorsque « *sa nature le permet* », il incombera à l'autorité de la profession d'organiser une **conciliation entre le professionnel et l'utilisateur auteur de ladite réclamation**, conciliation à laquelle participera au moins un autre membre de la profession concernée.

L'auteur de la réclamation et le professionnel concerné seraient informés des suites données à la réclamation. En l'absence de conciliation, et si aucune procédure disciplinaire n'est engagée par l'autorité de la profession, l'auteur de la réclamation serait informé sans délai de la possibilité de saisir les autorités exerçant le pouvoir disciplinaire ou directement l'instance disciplinaire. Ainsi, la **tentative de conciliation serait un préalable obligatoire à la saisine de la juridiction**.

---

<sup>1</sup> L'article L. 612-2 du code de la consommation impose au consommateur de tenter de résoudre à l'amiable son litige auprès du professionnel en cause avant de saisir le médiateur.

À l'initiative de Laetitia Avia, la commission de l'Assemblée nationale a instauré l'exercice d'un **second filtre par le président de la juridiction disciplinaire de premier ressort**, ou de son suppléant, qui pourrait écarter les plaintes « *irrecevables, manifestement infondées ou qui ne sont pas assorties des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé* ». D'après le rapport de Stéphane Mazars, ce mécanisme tend à permettre que les « *réclamations qui ont été – ou qui auraient pu être – déclarées irrecevables en raison de leur caractère mal fondé ou abusif par l'autorité de la profession puissent être écartées par le président de cette juridiction* »<sup>1</sup>.

### **3. La position de la commission : approuver le dispositif au bénéfice d'un amendement rédactionnel**

Suivant l'analyse des rapporteurs, la commission a **approuvé cette harmonisation du traitement des réclamations** qui permettrait sans nul doute d'accroître la **transparence pour les usagers**.

Elle a également **souscrit à la possibilité pour le tiers réclamant, une fois la tentative préalable de conciliation effectuée, de saisir directement la juridiction disciplinaire**. Le « filtre » opéré par le président de la juridiction paraît à cet égard opportun pour écarter les requêtes manifestement irrecevables qui ne relèveraient pas du contentieux disciplinaire.

En cohérence avec sa position sur les articles 20 et 21, la commission a accepté que la désignation des autorités compétentes, qui seraient logiquement identiques à celles habilitées à prononcer des mesures pré-disciplinaires soit opérée par l'ordonnance prévue à l'article 27 du projet de loi.

Afin d'éviter toute difficulté d'interprétation, la commission a souhaité **clarifier l'issue du processus de réclamation**. Ainsi, le **réclamant doit pouvoir saisir la juridiction disciplinaire** ou le procureur général dans les trois hypothèses suivantes : **en cas d'inaction de l'autorité, d'échec de la conciliation ou d'absence de poursuite disciplinaire**. Elle a adopté un **amendement COM-102** de ses rapporteurs en ce sens.

La commission a adopté l'article 22 <b>ainsi modifié</b> .
--

---

<sup>1</sup> Rapports n°s 4146 et 4147 (2020-2021) faits par Stéphane Mazars au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaires, déposé le 7 mai 2021, p. 237. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_lois/l15b4146\\_rapport-fond](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b4146_rapport-fond)

*Article 23*

**Création de services d'enquête et d'instruction auprès des juridictions disciplinaires de premier ressort**

Cet article propose de **créer des services d'enquête** propres à chaque profession auprès de leurs juridictions disciplinaires de premier ressort.

La commission en a **approuvé le principe**, tout en **renvoyant à un décret en Conseil d'État** les modalités concrètes de ce dispositif et en précisant que les **enquêteurs ne pourraient siéger au sein des juridictions disciplinaires pour garantir leur impartialité**.

Elle l'a adopté **ainsi modifié**.

**1. L'absence de véritables services d'enquête n'est pas satisfaisant**

À l'exception des greffiers des tribunaux de commerce, les **instructions ou enquêtes interviennent aujourd'hui une fois la juridiction disciplinaire saisie** :

- pour les **notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires**, la **chambre de discipline procède à l'instruction de l'affaire** et peut en charger l'un de ses membres qui lui fait rapport<sup>1</sup>. Lorsque les poursuites sont exercées devant le tribunal judiciaire, le tribunal entend sans forme l'auteur de la plainte ainsi que toute autre personne et peut ordonner toutes mesures d'instruction<sup>2</sup> ;

- pour les **avocats aux conseils**, le **premier syndic** ou, en cas d'empêchement, le second syndic procède à **l'instruction contradictoire** de l'affaire<sup>3</sup>. Il peut diligenter tout acte utile à l'instruction et notamment entendre, d'office ou à la demande de la personne poursuivie, toute personne dont l'audition lui paraît utile ;

- pour les **greffiers des tribunaux de commerce**, le président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce peut procéder à une enquête sur le comportement d'un professionnel, de sa propre initiative, à la demande du procureur de la République ou sur la plainte de toute personne intéressée, en désignant à cette fin un rapporteur, qui ne peut ensuite siéger au sein de la formation disciplinaire<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Article 7 du décret n° 73-1202 du 28 décembre 1973 relatif à la discipline et au statut des officiers publics ou ministériels.

<sup>2</sup> Article 16 du même décret.

<sup>3</sup> Article 6 décret n° 2002-76 du 11 janvier 2002 relatif à la discipline des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

<sup>4</sup> Article R. 743-6 du code de commerce

Ces **dispositions coexistent avec celles des inspections périodiques ou annuelles**, qui interviennent à titre préventif<sup>1</sup>. **Dans les faits** cependant, d'après les services de la Chancellerie entendus par les rapporteurs, faute de véritable service d'enquête préalable, **les inspections sont utilisées à des fins pré-disciplinaires, ce qui n'est pas satisfaisant** en termes de garanties procédurales.

## **2. Le projet de loi propose de créer un service d'enquête indépendant propre à chaque profession**

L'article 23 du projet de loi tend à **créer un service chargé d'enquêter sur des agissements susceptibles de constituer un manquement disciplinaire propre à chaque profession**. Ce service, composé en tout ou partie de membres de la profession, serait **institué formellement auprès de chaque juridiction disciplinaire de premier ressort, tout en étant indépendant**. Il pourrait être saisi par les autorités habilitées à exercer l'action disciplinaire, les autorités de surveillance ou par la juridiction disciplinaire elle-même dans le cadre de ses pouvoirs d'instruction, c'est-à-dire une fois saisie.

Le professionnel serait **tenu de répondre aux convocations de ce service et de lui « fournir tous renseignements et documents utiles, sans pouvoir opposer le secret professionnel »**. Comme l'indique le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, et qu'il est possible de déduire par *a contrario*, les enquêteurs seraient dotés de pouvoirs non coercitifs, similaires à ceux dont disposent aujourd'hui les inspections de certaines des professions concernées, telles que les notaires en application de l'article 11 du décret n° 74-737 du 12 août 1974 relatif aux inspections des études de notaires.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification de fond.

## **3. La position de la commission : approuver la création de ces services d'enquête tout en garantissant leur impartialité**

La commission a approuvé la création de services d'enquête qui permettront de dissocier l'enquête de l'opportunité des poursuites et de garantir la qualité et la neutralité de l'instruction. Comme le relève le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, ces services permettront *« d'appréhender avec précision d'éventuels manquements et les circonstances dans lesquelles ils sont intervenus afin de prendre les décisions les mieux adaptées »*.

Par l'adoption d'un **amendement COM-103** des rapporteurs, la commission a explicitement **renvoyé à un décret en Conseil d'État la**

---

<sup>1</sup> Voir commentaire de l'article 20.

**définition des modalités de saisine de ces services, de désignation des enquêteurs et de déroulement de la procédure.**

Afin d'assurer **l'impartialité des juridictions disciplinaires**, pour partie composées de professionnels, elle a précisé que les **enquêteurs ne siègent pas au sein des juridictions disciplinaires.**

La commission a adopté l'article 23 **ainsi modifié.**

#### *Article 24*

### **Réforme du jugement disciplinaire des officiers ministériels**

Cet article vise à **réformer le jugement disciplinaire des officiers ministériels en mettant fin à la dualité de juridiction** et en créant des **juridictions échevinées** propres à chaque profession.

La commission s'y est montrée **favorable au bénéfice d'un amendement rédactionnel.**

Elle l'a adopté **ainsi modifié.**

#### **1. Le jugement disciplinaire des officiers ministériels se caractérise par une absence de lisibilité et interroge sur son impartialité**

##### *1.1 L'organisation actuelle des juridictions disciplinaires et la procédure applicable*

Les **manquements les moins graves sont jugés par la chambre de discipline**, entièrement **composée de membres de la profession**, alors que **les plus graves sont portés devant le tribunal judiciaire** ou, pour les avocats aux conseils, devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation statuant en premier et dernier ressort.

Les **notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires** font l'objet d'un **régime procédural commun** fixé par les articles 5 à 15 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels. La **chambre de discipline** – qui correspond à leur instance régionale ou interrégionale<sup>1</sup> – **ne peut prononcer que les trois premières sanctions** énumérées par l'article 3 de cette ordonnance, généralement dénommées « *peines de discipline intérieure* » : rappel à l'ordre, censure simple, censure devant la chambre

<sup>1</sup> Conseil régional pour les notaires, chambre régionale pour les huissiers de justice et compagnie interrégionale pour les commissaires-priseurs judiciaires.

assemblée. La chambre de discipline est composée d'au moins cinq professionnels et présidée par le président de l'instance régionale.

**Le tribunal judiciaire statuant en matière disciplinaire peut en revanche prononcer l'une quelconque des six sanctions prévues** : outre les trois sanctions précitées, il s'agit de la défense de récidiver, de l'interdiction temporaire et de la destitution.

Les décisions de la chambre de discipline et du tribunal judiciaire sont susceptibles d'**appel devant la cour d'appel territorialement compétente**<sup>1</sup>. Le recours est ouvert au professionnel concerné, au procureur de la République, au président de la chambre de discipline s'il a cité l'intéressé devant le tribunal judiciaire ou est intervenu à l'instance, ainsi qu'à la partie qui se prétend lésée seulement en matière de dommages et intérêts.

**Un partage de compétence similaire existe pour les greffiers des tribunaux de commerce**<sup>2</sup> : leur Conseil national<sup>3</sup> (CNGTC) peut prononcer les sanctions de rappel à l'ordre, d'avertissement et de blâme, tandis que le tribunal judiciaire peut également prononcer celles plus lourdes de l'interdiction temporaire, de la destitution ou du retrait de l'honorariat. La dualité perdure même en appel, puisque les décisions du CNGTC peuvent être déferées à la cour d'appel de Paris alors que celles du tribunal judiciaire relèvent de la cour d'appel territorialement compétente.

Toutefois, il est notable que contrairement aux autres officiers publics et ministériels, le président du CNGTC ne peut être membre de la formation disciplinaire<sup>4</sup>, ce qui permet de distinguer l'autorité de poursuite de la juridiction de jugement. La formation disciplinaire du CNGTC est composée de cinq professionnels parmi lesquels est élu le président.

Pour les **avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation**, le conseil de l'Ordre siégeant en formation disciplinaire est compétent, avec recours possible devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation, pour prononcer les sanctions suivantes : avertissement, blâme, interdiction temporaire ou retrait de l'honorariat ; seuls le Conseil d'État et la Cour de cassation peuvent prononcer la radiation du tableau des avocats, sans possibilité de recours<sup>5</sup>. Composée de sept membres au moins, la formation disciplinaire est présidée par le président de l'Ordre, sauf lorsqu'il est l'auteur de la saisine. En outre, le professionnel en cause peut demander la récusation de l'un de ses membres et la formation elle-même renvoyer l'affaire au Conseil d'État ou à la Cour de cassation « *lorsqu'elle estime que les conditions de son impartialité ne sont pas réunies* ».

---

<sup>1</sup> Article 37 de l'ordonnance du 28 juin 1945.

<sup>2</sup> Articles L. 743-3 et suivants du code de commerce.

<sup>3</sup> Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

<sup>4</sup> Article L. 743-5 du même code.

<sup>5</sup> Articles 4 et 13 du décret n°2002-76 du 11 janvier 2002 relatif à la discipline des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Enfin, les **délais de prescription en matière disciplinaire sont différents selon les professions** : trente ans pour les notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires<sup>1</sup>, dix ans pour les greffiers des tribunaux de commerce<sup>2</sup> et aucune pour les avocats aux conseils.

Toutes les **garanties habituelles du procès s'appliquent à cette instance**. En particulier, l'officier ministériel a le droit d'être assisté par un avocat. À cet égard, le Conseil d'État<sup>3</sup> et la Cour européenne des droits de l'homme ont déjà eu l'occasion de juger que les règles du procès équitable de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'appliquaient aux procédures disciplinaires devant les instances ou ordres professionnels<sup>4</sup>.

*1.2 Une architecture qui interroge et ne satisfait pas aux exigences actuelles d'impartialité*

Outre sa **complexité et son manque de lisibilité, le système actuel ne paraît pas complètement satisfaire aux exigences d'indépendance et d'impartialité** qui découlent de l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et s'imposent à toute juridiction. Hormis pour les manquements les moins graves, les officiers ministériels sont jugés par leurs seuls pairs en premier ressort.

Si le **Conseil constitutionnel n'a jamais eu à se prononcer sur cette procédure, sa conformité à la Constitution paraît pour le moins douteuse**. En effet pour les notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires, les membres de la chambre de discipline peuvent à la fois demander au syndic de dénoncer les faits et ensuite composer la formation de jugement<sup>5</sup>. Aucune garantie légale ne paraît assurer l'absence de confusion entre l'autorité de saisine et celle de jugement, ce qui pourrait méconnaître le principe d'impartialité<sup>6</sup>.

En outre, le **faible nombre voire l'inexistence de poursuites selon les professions<sup>7</sup> ne peut complètement résulter de l'absence de manquements**. Cette situation peut donner l'impression d'un « *entre-soi* » qui n'est pas acceptable, selon les termes des professionnels eux-mêmes, tous entendus par les rapporteurs et favorables à une évolution. L'éloignement entre les instances disciplinaires et les officiers ministériels susceptibles d'être poursuivis opéré dans les années 2000 en passant de l'échelon

---

<sup>1</sup> Article 47 de l'ordonnance du 28 juin 1945.

<sup>2</sup> Article L. 743-4 du code de commerce.

<sup>3</sup> Conseil d'État, assemblée, 14 février 1996, requête n° 132369.

<sup>4</sup> Cour européenne des droits de l'homme, cinquième section, 31 janvier 2012, Serge Durand c/ France, requête n° 10212/07.

<sup>5</sup> Article 6 de l'ordonnance du 28 juin 1945.

<sup>6</sup> Voir par exemple la décision n° 2017-688 QPC du 2 février 2018 M. Axel N. (Saisine d'office de l'agence française de lutte contre le dopage et réformation des sanctions disciplinaires prononcées par les fédérations sportives).

<sup>7</sup> Voir commentaire de l'article 20 du projet de loi.

départemental à l'échelon régional pour certaines professions est aujourd'hui manifestement insuffisant<sup>1</sup>.

Les incompatibilités existantes dans la procédure disciplinaire applicable aux greffiers des tribunaux de commerce<sup>2</sup> et aux avocats aux conseils<sup>3</sup> attestent d'ailleurs d'une meilleure prise en compte de cet impératif.

## **2. Le projet de loi met fin à la dualité de juridictions en créant de nouveaux ordres de juridictions disciplinaires échevinées**

Réformant complètement l'organisation actuelle, l'article 24 du projet de loi propose la **création de nouveaux ordres de juridiction propres à chaque profession, dont la composition serait échevinale tant en premier ressort qu'en appel.**

Pour les **notaires** et les **commissaires de justice**, tous les litiges disciplinaires seraient jugés, en première instance, par une **chambre de discipline instituée auprès des conseils ou chambre régionaux** désignés par arrêté du garde des Sceaux, au nombre de quatorze, d'après les informations communiquées aux rapporteurs. Chaque chambre serait **composée d'un magistrat du siège de la cour d'appel, président, ainsi que de deux membres de la profession.**

Les décisions des chambres de discipline pourraient faire l'objet d'**appel devant une cour nationale de discipline propre à chacune de ces deux professions, respectivement instituées auprès du Conseil supérieur du notariat et de la Chambre nationale des commissaires de justice.** Elles seraient composées d'un magistrat du siège de la Cour de cassation, président, de deux magistrats du siège de l'ordre judiciaire ainsi que de deux membres de la profession. La **Cour de cassation conserverait sa compétence pour examiner les recours formés** contre les décisions de la cour nationale.

Les **greffiers des tribunaux de commerce** et les **avocats aux conseils** relèveraient d'une **cour nationale de discipline statuant en premier et dernier ressort.** La **cour nationale de discipline instituée auprès du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce** serait composée d'un magistrat du siège de la Cour de cassation, président, et de quatre membres de la profession. Ses arrêts pourraient faire l'objet d'un **recours devant la Cour de cassation statuant en fait et en droit.**

---

<sup>1</sup> *Lois n° 2004-130 du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques et n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires.*

<sup>2</sup> *Le président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, autorité de poursuite, ne peut être membre de cette instance statuant en formation disciplinaire.*

<sup>3</sup> *Le président de l'ordre ne peut présider sa formation disciplinaire lorsqu'il est à l'origine de la saisine.*

La **cour nationale de discipline des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation**, instituée auprès de l'Ordre, serait composée d'un membre du Conseil d'État, d'un magistrat du siège de la Cour de cassation, ainsi que de cinq membres de la profession. Sur le modèle de la répartition actuelle des contentieux entre les deux ordres, cette cour serait présidée par le membre du Conseil d'État lorsque les faits en cause auront trait aux fonctions exercées devant le Tribunal des conflits ou les juridictions de l'ordre administratif. Dans les autres cas, correspondant essentiellement aux juridictions judiciaires, la cour serait présidée par le magistrat du siège de la Cour de cassation. Les arrêts de la cour pourraient faire l'objet, selon le même critère, d'un **recours devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation statuant en fait et en droit**.

Les membres de ces juridictions ainsi que leurs suppléants seraient nommés par le garde des Sceaux pour trois ans renouvelable une fois, sur proposition du vice-président du Conseil d'État, du premier président de la cour d'appel compétente ou de la Cour de cassation, selon les cas.

Lors de l'examen du texte en commission et à l'initiative de Stéphane Mazars, rapporteur, l'**Assemblée nationale** a permis aux **magistrats honoraires de siéger au sein des juridictions disciplinaires**, jusqu'à leurs soixante-et-onze ans. En séance publique, les députés ont prévu que les **principes de récusation ou de déport de droit commun** fixés aux articles L. 111-6 et L. 111-7 du code de l'organisation judiciaire s'appliquent aux juridictions disciplinaires.

### **3. La position de la commission : approuver une réforme attendue de l'organisation disciplinaire au bénéfice d'améliorations rédactionnelles**

La commission s'est montrée **favorable à ce nouveau dispositif** qui apporte une simplification bienvenue, en mettant fin à une dualité de juridictions selon la nature des manquements, source de complexité et d'inefficacité du système.

La **composition échevinale des juridictions constitue une évolution souhaitable**, tant en premier ressort qu'en appel, tout comme la présidence de ces instances par un magistrat. La présence conjointe de magistrats et de membres de la profession concernée permettra de renforcer juridiquement l'instance disciplinaire, tout en lui conservant la nécessaire connaissance du fonctionnement de la profession.

De surcroît, comme le montre l'étude d'impact du projet de loi, toutes les professions réglementées autres que juridiques disposent d'instances disciplinaires présidées par un magistrat<sup>1</sup>. Il conviendra, dans l'ordonnance prévue à l'article 27 du projet de loi qui désignera notamment les autorités de poursuite de chaque profession, que le Gouvernement veille

---

<sup>1</sup> Tableau en annexe 1 de l'étude d'impact du projet de loi.

à éviter le cumul des fonctions de poursuite et de jugement pour garantir l'indépendance et l'impartialité de ces juridictions.

Le choix du ressort interrégional des juridictions de première instance pour les notaires et les commissaires de justice a également été validé par la commission. Il permet à la fois de conserver une certaine proximité géographique et de se prémunir des risques de l'entre soi. La spécialisation des juridictions devrait aussi conduire à une plus grande qualité des décisions de justice rendues.

Le ressort national retenu pour les greffiers des tribunaux de commerce et les avocats aux conseils apparaît cohérent avec leurs effectifs limités qui ne nécessitent pas de juridictions sur tout le territoire.

La commission a donc adopté cet article au bénéfice d'un amendement COM-104 des rapporteurs précisant que deux des trois magistrats nommés au sein des cours nationales de disciplines compétentes pour les notaires et commissaires de justice seront issus des cours d'appel et clarifiant les conditions de la récusation, qui peut être demandé par une partie, de celles du déport, qui appartient au membre de la juridiction.

La commission a adopté l'article 24 ainsi modifié.

#### *Article 25*

#### **Peines disciplinaires applicables aux officiers ministériels**

Cet article propose d'unifier et de rénover l'échelle des peines disciplinaires applicables aux officiers ministériels.

La commission a approuvé le dispositif en l'ajustant.

Elle a adopté cet article ainsi modifié.

#### **1. L'échelle des sanctions disciplinaires diffère selon les officiers ministériels**

L'article 3 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels prévoit les six peines pouvant être prononcées contre les notaires, ainsi que les huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires - futurs commissaires de justice - dans le cadre d'une instance disciplinaire.

Les **trois premières**, qui sont les **moins graves**, sont prononcées par la **chambre de discipline** composée de professionnels et dénommées pour cette raison « *peines de discipline intérieure* »<sup>1</sup> :

- 1° Le **rappel à l'ordre**, qui consiste à rappeler au notaire ses devoirs et obligations, qu'ils soient d'ordre professionnel ou déontologique ;

- 2° La **censure simple**, qui diffère du rappel à l'ordre en ce qu'elle contient la condamnation explicite des faits reprochés ;

- 3° La **censure devant la chambre assemblée**, qui s'accompagne d'une réprimande du président de la chambre, outre la condamnation des faits reprochés.

Le **tribunal judiciaire statuant en matière disciplinaire**, qui est libre de choisir la sanction qui lui paraît la plus appropriée, **sans pouvoir l'assortir du sursis** en l'absence de texte prévoyant cette faculté pour le juge<sup>2</sup>, est **seul compétent pour prononcer les trois sanctions les plus graves** :

- la **défense de récidiver** (4°), tout d'abord, qui constitue un avertissement solennel du tribunal ;

- l'**interdiction temporaire** (5°), ensuite, qui se distingue par les effets importants qu'elle produit. En effet, si les professionnels concernés **conservent leur droit de présentation**, ils ont l'**interdiction d'exercer toute activité dans leur office**<sup>3</sup>, doivent s'abstenir de tout acte en lien avec leur qualité d'officier public ou ministériel<sup>4</sup>, le tribunal nommant un **administrateur chargé de sa gestion** qui perçoit les émoluments issus de son activité<sup>5</sup> ;

- enfin, la **destitution** (6°), **sanction disciplinaire la plus lourde**, qui emporte cessation définitive des fonctions et perte du droit de présentation.

L'article 4 de l'ordonnance prévoit que les peines d'interdiction ou de destitution entraînent, à titre accessoire, l'inéligibilité définitive aux chambres, organismes et conseils professionnels<sup>6</sup> ; les trois autres peines peuvent être accompagnées de la même inéligibilité dans la limite de dix ans maximum.

---

<sup>1</sup> Voir commentaire de l'article 24.

<sup>2</sup> Cour de cassation, première chambre civile, 31 mai 2007, requête n° 06-15504.

<sup>3</sup> Article 23 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels.

<sup>4</sup> Article 26 de la même ordonnance.

<sup>5</sup> Article 20 de la même ordonnance.

<sup>6</sup> Article 4 de la même ordonnance.

### La jurisprudence constitutionnelle et conventionnelle sur les sanctions disciplinaires

Le Conseil constitutionnel n'a été saisi que deux fois de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels, et s'est prononcé sur les seuls articles 3 (5°) et 4 relatifs aux sanctions disciplinaires.

Il a tout d'abord jugé dans une décision QPC du 27 janvier 2012 que **l'inéligibilité définitive** aux chambres, organismes et conseils professionnels prévue par l'article 4 de cette ordonnance à titre de peine accessoire d'une interdiction ou destitution **ne constituait pas une sanction ayant le caractère d'une punition**. Selon le Conseil constitutionnel, elle ne fait que **tirer les conséquences de la perte du titre d'officier public et ministériel** et vise à « *garantir l'intégrité et la moralité des professionnels siégeant dans les organes représentatifs de la profession en excluant ceux qui ont fait l'objet des condamnations disciplinaires les plus sévères* »<sup>1</sup>.

Il a en revanche **censuré** dans la même décision **l'interdiction définitive d'inscription sur les listes électorales qui frappait les professionnels destitués**, considérant qu'il s'agissait d'une **sanction ayant le caractère d'une punition** et qu'elle **méconnaissait le principe d'individualisation des peines par son caractère définitif et automatique**<sup>2</sup>.

Saisi en 2014 d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur le 5° de l'article 3 de l'ordonnance du 28 juin 1945 qui prévoit la **peine de l'interdiction temporaire**, le Conseil constitutionnel a jugé que les **peines disciplinaires instituées par cet article constituaient bien des sanctions ayant le caractère d'une punition**, rappelant son considérant de principe sur les normes de référence résultant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme, qui « *s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition* »<sup>3</sup>.

À cette occasion, il a également **affirmé pour la première fois** que « *le principe de légalité des peines impose au législateur de fixer les sanctions disciplinaires en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire* »<sup>4</sup>. Sur le fond, **l'absence de limite fixée par la loi à l'interdiction temporaire a été jugée conforme à la Constitution** dans la mesure où il revient à la juridiction disciplinaire d'en fixer la durée en fonction de la gravité des manquements réprimés.

Enfin, selon une motivation de principe bien établie, le **Conseil constitutionnel admet la double poursuite et la double condamnation** devant une juridiction ou une autorité disciplinaire, et devant le juge pénal mais **limite le montant cumulé des peines encourues au montant le plus élevé de l'une de ces peines**. Il considère en revanche qu'une même personne ne peut faire l'objet de poursuites différentes conduisant à des sanctions de même nature pour les mêmes faits, en application de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012 M. Éric M. [Discipline des notaires], cons. 4.

<sup>2</sup> Même décision, cons. 7.

<sup>3</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2014-385 QPC du 28 mars 2014 M. Joël M. [Discipline des officiers publics ou ministériels - Interdiction temporaire d'exercer], cons. 5.

<sup>4</sup> Même décision, cons.6.

<sup>5</sup> Voir par exemple Conseil constitutionnel, décision n° 2016-550 QPC du 1<sup>er</sup> juillet 2016, M. Stéphane R. et autre (Procédure devant la cour de discipline budgétaire et financière).

Appliquant cette jurisprudence, la Cour de cassation a jugé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur un éventuel cumul d'une sanction disciplinaire de destitution prévue au 6° de l'article 3 de l'ordonnance du 28 juin 1945 et de la peine complémentaire d'interdiction d'exercer la profession de notaire, prononcée en application de l'article 131-27 du code pénal<sup>1</sup>. Dans sa décision, la Cour indique que ces deux mesures « *ne tendent pas à réprimer de mêmes faits qualifiés de manière identique, ne protègent pas les mêmes intérêts sociaux et aboutissent au prononcé de sanctions de nature différente, sans que le montant global des sanctions dépasse le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues, de sorte que leur application combinée ne méconnaît pas le principe de nécessité des peines énoncé à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* »<sup>2</sup>.

La **Cour européenne des droits de l'homme** admet également le cumul de poursuites et de condamnations pénale et disciplinaire, ayant jugé de longue date que les poursuites pénales ne relèvent pas de la matière pénale. Un notaire condamné à la destitution par la chambre disciplinaire et condamné par le juge pénal à une amende et une peine d'emprisonnement pour détournements de fonds publics et recel « *n'a pas fait l'objet d'une double peine* »<sup>3</sup>.

Il est toutefois possible de s'interroger sur l'article 11 de l'ordonnance du 28 juin 1945 qui permet un cumul de peines disciplinaires, un officier ministériel pouvant être poursuivi et sanctionné deux fois pour les mêmes faits devant la chambre de discipline puis le tribunal judiciaire.

Source : commission des lois du Sénat

L'échelle des **sanctions disciplinaires** fixée à l'article L. 743-3 du code de commerce applicables aux **greffiers des tribunaux de commerce** poursuit la même logique : le tribunal judiciaire est compétent pour prononcer les cinq sanctions possibles : rappel à l'ordre (1°), avertissement (2°), blâme (3°), interdiction temporaire (4°), destitution ou retrait de l'honorariat (5°), tandis que le conseil national des tribunaux de commerce statuant en chambre disciplinaire ne peut prononcer que les trois plus faibles.

L'article 3 du décret n° 2002-76 du 11 janvier 2002 relatif à la discipline des **avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation** renvoie aux **sanctions de droit commun applicables aux avocats**<sup>4</sup> : avertissement, blâme, interdiction temporaire limitée à trois ans, assortie le cas échéant du sursis, retrait de l'honorariat et radiation du tableau des avocats qui emporte destitution ; cette dernière peine ne pouvant être prononcée que par le Conseil d'État ou la Cour de cassation tandis que les autres sont prononcées par le conseil de l'Ordre siégeant en formation disciplinaire. L'instance peut

<sup>1</sup> Son alinéa 1<sup>er</sup> dispose que « Lorsqu'elle est encourue à titre de peine complémentaire pour un crime ou un délit, l'interdiction d'exercer une fonction publique ou d'exercer une activité professionnelle ou sociale est soit définitive, soit temporaire ; dans ce dernier cas, elle ne peut excéder une durée de cinq ans ».

<sup>2</sup> Cour de cassation, première chambre civile, arrêt n° 464 du 11 avril 2019 (19-40.006)

<sup>3</sup> Cour européenne des droits de l'homme, cinquième section, Serge Durand c/ France.

<sup>4</sup> Article 184 du décret n° 911197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat.

également, à titre de sanction accessoire, ordonner la publicité de la peine disciplinaire.

Au final, **l'échelle des peines gagnerait à être harmonisée et unifiée pour tous les officiers ministériels**. En particulier, une partie des sanctions prévues par l'ordonnance du 28 juin 1945 sont aujourd'hui désuètes et peu dissuasives.

En outre, une **partie de la doctrine s'interroge sur la conformité du dispositif au principe constitutionnel d'individualisation des peines**, compte tenu de **l'absence de faculté pour le juge d'assortir l'interdiction du sursis**, étant précisé que le juge disciplinaire ne dispose pas, non plus, du pouvoir de relever la personne sanctionnée des interdictions découlant de la sanction qu'il prononce<sup>1</sup>. Le Conseil constitutionnel a par exemple relevé que « *lorsqu'elle prononce une peine et qu'elle décide de l'assortir d'un sursis, la juridiction disciplinaire [des experts-comptables] tient compte des circonstances propres à chaque espèce et de l'adéquation de la peine aux fautes commises* »<sup>2</sup>. En l'état du droit positif, le régime disciplinaire des officiers ministériels est l'un des rares à ne pas prévoir cette faculté de modulation de la peine, aujourd'hui prévue notamment pour les avocats, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires, commissaires aux comptes, experts comptables ou médecins.

## **2. Le projet de loi propose une échelle des peines disciplinaires unique**

L'article 25 du projet de loi tend à instaurer une **échelle unique de cinq peines disciplinaires pour tous les officiers ministériels**, s'appliquant tant aux **personnes physiques que morales** et sans préjudice des peines prononcées en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (article L. 561-36-3 du code monétaire et financier). Le rappel à l'ordre, la censure simple, la censure devant la chambre assemblée et la défense de récidiver seraient supprimées et remplacées par **l'avertissement** (1°) et le **blâme** (2°). **L'interdiction temporaire** (3°) serait, en revanche, maintenue, avec un **maximum de dix ans**, ainsi que la **destitution**, emportant interdiction d'exercice à titre définitif (4°). Le **retrait de l'honorariat** (5°), qui n'existait jusqu'alors que pour les greffiers des tribunaux de commerce et pour les avocats aux conseils, constituerait l'ultime sanction.

---

<sup>1</sup> Le sursis, indispensable sanction permettant le respect du principe d'individualisation des peines ? *Dalloz Actualité*, Emmanuel Mercinier-Pantalacci, 29 janvier 2021.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2019-815 QPC du 29 novembre 2019, Mme Carole L. [Révocation du sursis à exécution d'une sanction disciplinaire], cons. 6.

Le dispositif intègre **plusieurs nouveautés**.

Tout d'abord, la **peine d'interdiction temporaire pourrait être assortie, en tout ou partie, d'un sursis de cinq ans**, levé en cas de prononcé d'une nouvelle peine disciplinaire. En effet, si dans le délai de cinq ans à compter du prononcé de la peine, le professionnel commet un manquement entraînant le prononcé d'une nouvelle peine disciplinaire, celle-ci entraîne, sauf décision motivée, l'exécution de la nouvelle peine sans confusion avec la seconde. Le projet reprend ici les dispositions déjà applicables aux avocats<sup>1</sup>.

La **juridiction disciplinaire pourrait également prononcer une peine d'amende**, à titre de **peine disciplinaire principale ou de peine disciplinaire complémentaire**, à **l'exclusion des professionnels salariés**. Son montant ne pourrait dépasser la plus élevée des deux sommes suivantes : 10 000 euros ou 5 % du chiffre d'affaires réalisé par le professionnel<sup>2</sup>.

Ce **type de sanctions financières existe déjà en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme** : l'article L. 561-36-3 du code monétaire et financier permet de sanctionner tout manquement à certaines de ses dispositions par une sanction pécuniaire dont le montant ne peut être supérieur à un million d'euros ou au plus du double du montant de l'avantage retiré du manquement. Ces dispositions sont applicables aux officiers ministériels.

En matière financière, l'article L. 612-39 du même code permet à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution de prononcer, à la place ou en plus des sanctions disciplinaires, une sanction pécuniaire dans la limite d'un plafond de cent millions d'euros ou 10% du chiffre d'affaires annuel net.

Autre nouveauté, un **professionnel destitué pourrait, au terme de dix années, demander à la juridiction disciplinaire de première instance de le relever de cette incapacité**. En cas de rejet, une telle demande ne pourrait être représentée que dans un délai de cinq ans à compter de l'enregistrement de la première demande.

Enfin, de manière générale, les **décisions de sanctions seraient rendues publiques dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État**.

Hormis l'adoption d'amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale n'a pas modifié le dispositif proposé.

---

<sup>1</sup> Article 184 n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat.

<sup>2</sup> Ce montant serait calculé sur la base du chiffre d'affaires hors taxes réalisé au cours du dernier exercice clos, calculé sur une période de douze mois.

### **3. La position de la commission : approuver le dispositif tout en l'ajustant**

La commission a **souscrit à cette échelle des peines rénovée et unifiée**, ainsi qu'aux trois innovations proposées. Le **sursis** et la **possibilité pour un professionnel d'être relevé de son incapacité par le juge** permettent de mieux prendre en compte l'exigence constitutionnelle d'individualisation des peines. Les **peines d'amende** constitueront aussi un outil disciplinaire utile.

Par l'adoption d'un **amendement COM-105** des rapporteurs, la commission a **étendu à la peine d'amende la possibilité pour le juge de l'assortir du sursis**, le projet le prévoyant pour les autres peines.

Soucieuse d'assurer la **conformité du dispositif à la jurisprudence constitutionnelle**, elle a **encadré le prononcé d'une amende disciplinaire**, en cas de **cumul avec une amende pénale**, en **limitant le montant cumulé au maximum légal le plus élevé**.

Enfin, elle a préféré **confier au juge le soin d'ordonner ou pas la publicité des sanctions prononcées** plutôt que de renvoyer la question au pouvoir règlementaire, considérant que cette mesure revêtait le caractère d'une sanction.

La commission a adopté l'article 25 **ainsi modifié**.

#### *Article 26*

### **Suspension provisoire des officiers ministériels faisant l'objet d'une enquête ou de poursuites disciplinaires ou pénales**

Cet article tend à harmoniser le régime de suspension provisoire des officiers ministériels.

La commission a souscrit à cette évolution tout en l'encadrant davantage. Elle a prévu que la suspension serait renouvelable une fois et introduit une incompatibilité visant à assurer l'impartialité de la juridiction disciplinaire éventuellement appelée à statuer sur le cas du professionnel.

Elle a adopté cet article **ainsi modifié**.

## **1. La suspension conservatoire des officiers publics et ministériels est possible sur décision de l'autorité judiciaire**

Outre les peines disciplinaires, le droit en vigueur permet à l'autorité **judiciaire de suspendre temporairement un officier public et ministériel.**

Il s'agit d'une mesure conservatoire régie par les articles 32 à 35 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels dont la mise en œuvre **interdit à l'officier public ou ministériel de recevoir des actes ou de donner des consultations.** Un **administrateur est nommé pour gérer l'office** à la place de l'officier, ce dernier continuant de percevoir la moitié des produits nets de l'office (par comparaison, un notaire condamné à une interdiction temporaire ne perçoit plus aucun émolument lié à l'activité de son office).

La **suspension provisoire peut être prononcée par l'autorité judiciaire** soit à l'occasion d'une poursuite pénale ou disciplinaire, dans l'attente de la condamnation, soit **avant même l'exercice des poursuites lorsque l'urgence l'impose** et qu'existe un risque de disparition des fonds remis par les clients. Cette mesure est susceptible d'appel.

Dans le premier cas, le tribunal judiciaire se prononce à la requête du procureur de la République ou du président de la chambre de discipline agissant au nom de celle-ci. La suspension cesse de plein droit lorsque la procédure qui est à son origine arrive à son terme et le tribunal judiciaire peut, à tout moment, mettre fin à la suspension provisoire à la requête du procureur de la République ou du professionnel concerné. Dans le second cas, la suspension est prononcée par le juge des référés saisi par le procureur de la République, agissant à la demande ou après avis de l'instance régionale des professionnels concernés ou du président de la chambre de discipline agissant au nom de celle-ci. La suspension cesse de plein droit au bout d'un mois si aucune poursuite n'a été engagée.

L'article L. 743-7 du code de commerce prévoit une **procédure similaire pour les greffiers des tribunaux de commerce**, sur la seule requête du procureur de la République et sur décision du tribunal judiciaire et non du juge des référés en cas d'urgence. En revanche, cette **possibilité n'existe pas pour les avocats aux conseils**, même si elle existe pour les avocats<sup>1</sup>.

## **2. Le projet de loi harmonise la procédure de suspension en la confiant aux juridictions disciplinaires**

Le projet de loi permet au **président de la juridiction disciplinaire de première instance**, magistrat du siège en application de l'article 24 du projet de loi, **saisi par l'une des autorités habilitées à exercer l'action**

---

<sup>1</sup> Article 24 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

**disciplinaire, de suspendre provisoirement de ses fonctions un officier ministériel qui fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite disciplinaire ou pénale, « lorsque l'urgence ou la protection d'intérêts publics ou privés l'exige ».** La suspension serait **susceptible de recours** devant les juridictions d'appel de chaque profession.

À l'initiative du rapporteur, la commission de l'Assemblée nationale a renforcé les garanties entourant le prononcé de la suspension, qui n'interviendrait qu'après le **recueil des observations du mis en cause au terme d'un débat contradictoire.**

**Sans pouvoir excéder six mois, éventuellement renouvelable,** la suspension cesserait de plein droit à l'extinction de l'action pénale ou disciplinaire et dans les deux mois de la clôture de l'enquête. Introduit par l'Assemblée nationale, ce délai tend à laisser à l'autorité habilitée un temps suffisant pour statuer sur l'opportunité des poursuites.

À l'inverse, l'Assemblée nationale a prévu que la mesure pourrait également être levée à tout moment par le président de la chambre disciplinaire si des éléments nouveaux le justifient, comme le droit en vigueur le prévoit.

### **3. La position de la commission : souscrire aux évolutions proposées en renforçant les garanties**

La commission a souscrit aux évolutions proposées pour cette mesure conservatoire qui est classique en matière disciplinaire.

Elle a approuvé les garanties entourant son prononcé par rapport au droit en vigueur avec l'exigence d'un double critère : l'existence d'une enquête, de poursuites pénales ou disciplinaires ainsi que l'urgence ou la protection d'intérêts publics ou privés, qui devront être définis selon les cas par la jurisprudence.

Par l'adoption d'un **amendement COM-106** des rapporteurs, la commission a souhaité encadrer la durée de la suspension en précisant qu'elle était renouvelable une fois - soit douze mois au total - et non « **éventuellement renouvelable** », qui lui est apparu imprécis.

S'inspirant du régime existant pour les avocats, elle a par ailleurs introduit **une incompatibilité afin d'éviter que le magistrat qui se serait prononcé sur la suspension provisoire se prononce ensuite au fond sur la même affaire au sein de la juridiction disciplinaire.**

La commission a adopté l'article 26 <b>ainsi modifié.</b>
---

*Article 27*

**Habilitation à légiférer par ordonnances pour compléter  
la réforme de la déontologie et de la discipline**

Cet article tend à **habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances** pour tirer les conséquences dans le droit en vigueur de la réforme de la discipline et déontologie des officiers ministériels et en compléter certains points.

**Acceptant de s'en remettre à ces ordonnances**, la commission a **réduit ce délai d'habilitation de douze à six mois**, considérant que l'ensemble du dispositif devait être connu avant le 1<sup>er</sup> juillet 2022, date d'entrée en vigueur de la réforme.

Elle a adopté cet article **ainsi modifié**.

L'article 27 du projet de loi tend à **habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances**, dans un **délai d'un an** à compter de la publication de la loi, pour tirer les conséquences de la réforme de la déontologie et de la discipline des officiers ministériels et la compléter sur certains points.

Un **projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de six mois** à compter de la publication de chacune des ordonnances.

Suivant l'avis des rapporteurs, la **commission a accepté d'habiliter le Gouvernement à agir par ordonnances** pour assurer la cohérence du droit en vigueur et tirer les conséquences de la réforme.

Par l'adoption d'un **amendement COM-107** des rapporteurs, elle a toutefois **réduit ce délai d'habilitation de douze à six mois**, considérant que **l'ensemble du dispositif devait être connu avant le 1<sup>er</sup> juillet 2022**, afin d'assurer une cohérence d'ensemble et une bonne articulation entre le dispositif existant et le nouveau régime disciplinaire, dont l'article 36 du projet de loi prévoit l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2022, concomitamment à celle de la profession de commissaire de justice.

Les rapporteurs estiment en outre qu'il conviendrait d'étendre le champ de l'habilitation à la désignation des autorités habilitées à engager des poursuites disciplinaires mentionnées à l'article 20. Seul le Gouvernement disposant néanmoins de cette compétence en application de l'article 38 de la Constitution.

La commission a adopté l'article 27 **ainsi modifié**.

## SECTION 2 DISCIPLINE DES AVOCATS

### Article 28

#### Discipline et déontologie de la profession d'avocat

Cet article réforme la discipline et la déontologie de la profession d'avocat. Il crée un code de déontologie, permet la saisine directe du conseil de discipline par un tiers et modifie sa composition.

La commission y souscrit tout en l'ajustant.

Elle a adopté cet article ainsi modifié.

L'article 28 du projet de loi réforme le régime disciplinaire applicable aux avocats, au nombre de 70 073 au 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>1</sup>, dont environ 40 % sont inscrits au barreau de Paris, et crée un code de déontologie.

#### 1. Le régime disciplinaire et déontologique actuel des avocats

Le respect des obligations professionnelles et déontologiques des avocats et du devoir général d'appliquer les lois et règlements est assuré par un **droit disciplinaire spécifique dont la mise en œuvre est confiée à une chambre de discipline** instituée dans le **ressort de chaque cour d'appel**, sauf pour le barreau de Paris, dont le conseil de l'ordre assure cette fonction.

Les principes de ce droit disciplinaire sont énoncés par la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques dont le 2° de l'article 53 **renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer** « *les règles de déontologie ainsi que la procédure et les sanctions disciplinaires* », « *dans le respect de l'indépendance de l'avocat, de l'autonomie des conseils de l'ordre et du caractère libéral de la profession* ». Certains barreaux, comme celui de Paris, se sont dotés d'un code de déontologie propre mais **il n'existe pas encore de code de déontologie commun à l'ensemble de la profession**.

Le Conseil constitutionnel a déclaré ce 2° **conforme à la Constitution** dans sa décision QPC du 29 septembre 2011, considérant que « *la détermination des règles de déontologie, de la procédure et des sanctions disciplinaires applicables à une profession ne relève ni du droit pénal ni de la procédure pénale au sens de l'article 34 de la Constitution ; qu'il résulte des articles 34 et 37, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, qu'elle relève de la compétence*

<sup>1</sup> Chiffres clés de la profession d'avocat, Conseil national des barreaux, consultables à l'adresse suivante : [Les chiffres-clés de la profession d'avocat | Conseil national des barreaux \(cnb.avocat.fr\)](http://cnb.avocat.fr)

réglementaire dès lors que ne sont mis en cause aucune des règles ni aucun des principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi »<sup>1</sup>.

Sur ce fondement, l'article 183 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat énonce que « toute contravention aux lois et règlements, toute infraction aux règles professionnelles, tout manquement à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse, même se rapportant à des faits extraprofessionnels, expose l'avocat qui en est l'auteur aux sanctions disciplinaires énumérées à l'article 184 », que sont l'avertissement (1°), le blâme (2°), l'interdiction temporaire (3°) dans la limite de trois ans, la radiation du tableau des avocats ou le retrait de l'honorariat (4°).

Comme pour les officiers ministériels, les trois premières peines peuvent comporter la privation, sur décision de la chambre disciplinaire, du droit de faire partie du conseil de l'ordre et du Conseil national des barreaux ou de devenir bâtonnier pendant dix ans maximum. **L'échelle des peines des avocats se distingue toutefois de celle** fixée par l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels à deux titres :

- **l'interdiction temporaire peut être assortie du sursis**, révocable dans un délai de cinq ans si une nouvelle peine est prononcée, la première étant alors exécutée sans confusion avec la seconde ;

- **l'instance disciplinaire peut, à titre accessoire, ordonner la publicité de la peine disciplinaire.**

**Seuls le procureur général et le bâtonnier de l'ordre**, le cas échéant après enquête déontologique<sup>2</sup>, disposent de la **faculté de saisir l'instance disciplinaire compétente**<sup>3</sup>, à l'inverse des tiers éventuellement lésés, **qui ne peuvent agir directement**. Le **bâtonnier**, compétent en vertu de l'article 21 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 pour prévenir ou concilier les différends d'ordre professionnel entre les membres du barreau, et instruire « toute réclamation formulée par les tiers »<sup>4</sup>, peut en tenir compte pour saisir l'instance disciplinaire le cas échéant. **La médiation de la consommation**<sup>5</sup> **ne peut constituer une voie de recours pour le client lésé au titre d'un**

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2011-171/178 QPC du 29 septembre 2011 M. Michael C. et autre [Renvoi au décret pour fixer certaines dispositions relatives à l'exercice de la profession d'avocat].

<sup>2</sup> L'article 187 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 dispose à cet effet que « Le bâtonnier peut, soit de sa propre initiative, soit à la demande du procureur général, soit sur la plainte de toute personne intéressée, procéder à une enquête sur le comportement d'un avocat de son barreau ».

<sup>3</sup> Article 23 n° 71-1130 du 31 décembre 1971.

<sup>4</sup> Il existe aussi une procédure spéciale qui permet à « toute juridiction qui estime qu'un avocat a commis à l'audience un manquement aux obligations que lui impose son serment, peut saisir le procureur général en vue de poursuivre cet avocat devant l'instance disciplinaire dont il relève », le procureur général demeurant seul décisionnaire de l'opportunité des poursuites (article 25 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971).

<sup>5</sup> Article L. 612-1 et suivants du code de la consommation.

**manquement disciplinaire de son avocat** puisque, comme l'a indiqué la médiatrice de la profession lors de son audition, son champ de compétence est limité aux contestations d'honoraires.

En vertu des articles 22 à 22-2 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, à l'exception du barreau de Paris dont le conseil de l'ordre siège comme conseil de discipline, il revient au **conseil régional de discipline (CRD) institué dans le ressort de chaque cour d'appel de connaître des « infractions et fautes commises par les avocats relevant des barreaux qui y sont établis »**<sup>1</sup>. Le CRD, dont le bâtonnier en exercice **ne peut faire partie**, ce qui assure la séparation entre l'autorité de poursuite et la juridiction de jugement, siège en formation restreinte de cinq membres.<sup>2</sup>

L'instance disciplinaire statue par décision motivée, après **instruction contradictoire par l'un de ses membres**. Ce dernier, s'il est membre titulaire ou suppléant de l'instance disciplinaire, **ne peut siéger au sein de la formation de jugement réunie pour la même affaire**. L'avocat concerné, de même que le procureur général et le bâtonnier peuvent ensuite **former un recours** contre la décision devant la cour d'appel.

L'avocat faisant l'objet d'une poursuite disciplinaire ou pénale **peut également être suspendu de ses fonctions à titre provisoire « lorsque l'urgence ou la protection du public l'exigent »** par le conseil de l'ordre, à la demande du procureur général ou du bâtonnier, pour une durée ne pouvant excéder **quatre mois renouvelable**.

Si le rapport de la mission de l'inspection générale de la justice sur les professions du chiffre et du droit montre que **les procédures disciplinaires, parmi les professions réglementées du droit, visent principalement les avocats, le nombre de saisines des instances disciplinaires reste très faible**, à peine 116 en 2018 et 100 en 2019, pour 70 000 avocats<sup>3</sup>, ce qui ne peut uniquement résulter de l'absence de manquements.

Les représentants de la conférence nationale des procureurs généraux ont d'ailleurs indiqué que les conseils régionaux de discipline étaient rarement saisis par les procureurs généraux (6 fois en 2019), appliquant, selon leurs propres termes, un « *principe de subsidiarité* ».

## **2. Le projet de loi réforme le jugement disciplinaire des avocats et crée un code de déontologie**

L'article 28 du projet de loi **rapproche la procédure disciplinaire des avocats de celle qui s'appliquerait aux autres professions concernées**

---

<sup>1</sup> Article 22 de la loi.

<sup>2</sup> Il peut renvoyer une affaire à la formation plénière, dont la composition varie en fonction de la population d'avocats du ressort et qui est fixée à l'article 180 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991.

<sup>3</sup> Étude d'impact du projet de loi, p. 271.

**par le projet**, sans toutefois introduire l'ensemble des modifications prévues pour ces dernières. Il porte sur deux points : le **renforcement des droits garantis aux auteurs de réclamations** à l'encontre d'un avocat et la **création d'un code de déontologie commun à la profession**.

Il formalise à l'article 21 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques une **nouvelle procédure de traitement des réclamations** formulées à l'encontre d'un avocat. Elles feraient l'objet d'un accusé de réception et l'avocat mis en cause pourrait présenter ses observations. De surcroît, sous réserve du filtre exercé par le bâtonnier qui devra déterminer « *si la réclamation le permet* » et écarter les « *réclamations abusives ou manifestement mal fondées* », il **pourra organiser une conciliation entre les parties**<sup>1</sup>, à laquelle participerait obligatoirement un avocat, les deux parties étant ensuite avisées des suites réservées à la conciliation.

Le **tiers auteur de la réclamation pourrait saisir directement la juridiction disciplinaire** ou le procureur général, **en l'absence de conciliation ou de poursuite disciplinaire**. Le président de l'instance disciplinaire pourrait ensuite rejeter les « *réclamations irrecevables, manifestement infondées ou qui ne sont pas assorties des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé* ». Ce filtre, introduit à l'initiative de Laetitia Avia par la commission de l'Assemblée nationale, est identique à celui prévu pour les officiers ministériels. D'après le rapport de Stéphane Mazars, « *la profession d'avocat est en effet particulièrement exposée à un risque d'engorgement de ses juridictions disciplinaires, notamment en raison d'une mauvaise orientation des réclamations qui ne relèvent pas du champ disciplinaire* »<sup>2</sup>.

L'article 28 **confère expressément au conseil régional de discipline le statut de juridiction** et institue une **composition spéciale** lorsque sa saisine fait suite à une réclamation présentée par un tiers, ou lorsque l'avocat le demande (nouvel article 22-3 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971). Dans cette hypothèse, le conseil de discipline serait **présidé par un magistrat du siège de la cour d'appel désigné par son premier président**.

Le texte propose également d'**étendre le principe de l'échevinage en appel** (article 23 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971) quel que soit l'auteur du recours initial, en créant une formation spéciale de jugement composée de trois magistrats du siège, l'un d'eux présiderait, et de deux membres du conseil de l'ordre.

Lors de l'examen du texte en commission et à l'initiative de Stéphane Mazars, rapporteur, **l'Assemblée nationale a permis aux**

---

<sup>1</sup> Contrairement aux autres professions du droit, la conciliation est facultative.

<sup>2</sup> Rapport n°s 4146 et 4147 (2020-2021) fait par Stéphane Mazars au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaires, déposé le 7 mai 2021, p. 257. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_lois/l15b4146\\_rapport-fond](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b4146_rapport-fond)

**magistrats honoraires de siéger au sein des formations spéciales** en première instance ou en appel, jusqu'à leurs soixante-et-onze ans. En séance publique, les députés ont rendu les principes de récusation ou de déport applicables à ces juridictions.

Enfin, l'article 28 propose qu'à l'instar des autres professions du droit, **un code de déontologie des avocats soit préparé par le Conseil national des barreaux et édicté par décret en Conseil d'État** (2° de l'article 53 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971).

### **3. La position de la commission : approuver une réforme qui renforce les droits des usagers**

La commission a **approuvé l'édition d'un code de déontologie commun** à tous les avocats. Comme pour les officiers ministériels, cette évolution est gage de **transparence** pour les usagers comme pour les professionnels.

Malgré l'opposition des représentants des avocats entendus par les rapporteurs, la commission s'est également montrée **favorable à la saisine directe de la juridiction disciplinaire par le tiers réclamant**, ainsi qu'à la **présidence de cette instance par un magistrat** dans cette hypothèse, ou lorsque l'avocat le demande. Cette réforme de nature à renforcer les droits des usagers ne paraît pas pouvoir être repoussée. Le « filtre » dont disposerait le président de l'instance disciplinaire pour rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas du contentieux disciplinaire devrait permettre d'éviter tout engorgement. Avec cette réforme, les **professions réglementées du droit rejoindraient les autres professions réglementées qui disposent déjà d'une juridiction disciplinaire échevinée présidée par un magistrat**<sup>1</sup>. La commission a en outre **accepté la spécificité accordée à la profession**, considérant qu'elle permettrait de faciliter l'acceptation de la réforme. Contrairement aux officiers ministériels – parmi lesquels figurent les avocats aux conseils – dont la juridiction disciplinaire serait toujours présidée par un magistrat, le **conseil de discipline des avocats ne serait présidé par un magistrat que s'il s'agit d'une requête d'un tiers, ou si l'avocat le demande**.

Adoptant un **amendement COM-108** des rapporteurs, la commission a **précisé l'issue du traitement des réclamations**. Ainsi, le tiers réclamant pourrait saisir la juridiction disciplinaire ou le procureur général dans les trois hypothèses suivantes : en cas d'inaction des autorités de la profession, d'échec de la conciliation ou d'absence de poursuite disciplinaire.

Comme à l'article 24 du projet de loi, elle a également **clarifié les conditions de récusation**, qui peut être demandé par une partie, **du déport**, qui appartient au membre de la juridiction.

---

<sup>1</sup> *Étude d'impact du projet de loi, p. 365 et suivantes.*

Enfin, elle a **harmonisé la durée de la suspension d'un avocat avec celle retenue pour les officiers ministériels** en la portant à **six mois, renouvelable une fois**.

La commission a adopté l'article 28 **ainsi modifié**.

## CHAPITRE II CONDITIONS D'INTERVENTION DES PROFESSIONS DE DROIT

### *Article 29*

#### **Force exécutoire des transactions et actes contresignés par les avocats de chacune des parties**

Cet article vise à ajouter à la liste des titres exécutoires les transactions et les actes constatant un accord issu d'une médiation, d'une conciliation ou d'une procédure participative, dès lors qu'ils sont contresignés par les avocats de chacune des parties en cause et revêtus de la formule exécutoire par le greffe de la juridiction compétente.

Reprenant l'une des propositions du rapport de Dominique Perben de juillet 2020, cette disposition vise à favoriser le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges en facilitant l'exécution et à valoriser l'acte d'avocat.

Compte tenu du fait que cette mesure ne confère pas aux avocats la possibilité d'apposer eux-mêmes la formule exécutoire et se limiterait aux cas de règlement amiable de différends dans lesquels chaque partie bénéficierait de l'assistance d'un avocat, la commission a adopté cet article sans modification.

L'article 29 a pour objet de renforcer l'efficacité des modes alternatifs de règlement des différends (MARD), en particulier dans le cadre de leur développement récent en phase amont des procès. Ce faisant, **il répond partiellement à une revendication ancienne de la profession d'avocat** pour valoriser l'acte sous signature privée contresigné par avocat régi par l'article 1374 du code civil (communément appelé « acte d'avocat »), qui

constitue également **l'une des recommandations de la mission relative à l'avenir de la profession d'avocat** présidée par Dominique Perben<sup>1</sup>.

### **1. La force exécutoire de l'acte d'avocat : une revendication des avocats qui se heurte à des exigences constitutionnelles**

Le Conseil national des barreaux (CNB) milite, depuis de nombreuses années, en faveur du **caractère exécutoire de l'acte d'avocat**, pour éviter d'avoir à déposer une requête en homologation devant le tribunal<sup>2</sup>.

La liste limitative des titres exécutoires qui est fixée par l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution comprend depuis 2016<sup>3</sup> - aux côtés notamment des jugements et des actes notariés revêtus de la formule exécutoire - les accords par lesquels les époux consentent mutuellement à leur divorce ou à leur séparation de corps par acte sous signature privée contresigné par avocats, à condition que **chaque partie dispose de son propre avocat** et que l'acte soit **déposé au rang des minutes d'un notaire**.

Outre les réticences exprimées par les autres professions du droit - en particulier, par les notaires - une reconnaissance plus extensive du caractère exécutoire aux actes d'avocats se heurte à des **objections d'ordre constitutionnel** ainsi que l'a rappelé la Chancellerie en novembre 2020 : « *permettre aux avocats de donner eux-mêmes force exécutoire aux accords de médiation qu'ils contresignent présente un fort risque d'inconstitutionnalité* »<sup>4</sup>. En effet, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 23 juillet 1999<sup>5</sup>, a défini les conditions dans lesquelles des personnes morales de droit privé pouvaient être autorisées à délivrer des titres exécutoires **en limitant cette possibilité à celles qui sont chargées d'une mission de service public**. Or les avocats, dont l'indépendance interdit qu'ils soient soumis à un contrôle administratif, ne semblent pouvoir relever d'une telle catégorie.

Lors de la discussion du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, la commission des lois s'était elle-même opposée à conférer une force exécutoire aux actes sous seing privé contresignés par avocats constatant un accord de médiation ou une conciliation. Son

---

<sup>1</sup> *Recommandation 8 : attribuer la force exécutoire à l'acte d'avocat pour favoriser l'intervention des avocats dans les MARD.*

<sup>2</sup> *Le Conseil national des barreaux demande a minima cette reconnaissance à titre expérimental aux accords de médiation ou résultant d'une procédure participative assistée par avocats (cf. résolution du CNB du 3 avril 2020).*

<sup>3</sup> *Depuis la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle (article 50).*

<sup>4</sup> *Réponse du ministère de la justice à la question écrite n° 17709 de M. Antoine Lefèvre, JO Sénat, 5 novembre 2020, p. 5130.*

<sup>5</sup> *Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 [Loi portant création d'une couverture maladie universelle].*

rapporteur avait alors relevé que « *les avocats ne sont pas des officiers publics et ministériels, qui, seuls, délivrent des titres exécutoires* »<sup>1</sup>.

## **2. La solution proposée : une formule exécutoire apposée par le greffe du tribunal compétent après un contrôle restreint**

Confrontée à cet obstacle d'ordre constitutionnel, la Chancellerie propose une solution de compromis pour faire un pas en direction des avocats sans leur accorder le privilège de conférer eux-mêmes la force exécutoire à leurs actes.

La formule exécutoire serait apposée par le **greffe du tribunal compétent après un contrôle restreint** portant, selon la Chancellerie, sur sa compétence territoriale, la régularité formelle de l'acte, ainsi que la nature de l'accord soumis pour s'assurer qu'il entre dans le champ de sa compétence matérielle<sup>2</sup>. Le greffier aurait ainsi un **rôle de vérificateur** proche de celui qui peut être le sien lors de la reconnaissance ou de la constatation de la force exécutoire de certains titres exécutoires étrangers<sup>3</sup>, de la vérification des dépens<sup>4</sup> ou de la prise d'effet d'un mandat de protection future<sup>5</sup>.

Le champ d'application de cette nouvelle procédure serait **identique à celui de l'homologation sur requête** qui, en vertu des articles 1565 et 1567 du code de procédure civile, est applicable aux **seuls accords conclus dans le cadre d'un mode alternatif de règlement des différends ou des transactions**, et non à tous les actes sous seing privés.

À titre de garantie, il serait de plus exigé que les parties soient **assistées chacune de leur avocat**, comme en matière de divorce par consentement mutuel<sup>6</sup>.

Selon la direction des affaires civiles et du Sceau, l'apposition de la formule exécutoire par le greffe offrirait plusieurs avantages par rapport à une procédure d'homologation par le juge : un gain de temps pour les parties ; la possibilité de recentrer l'activité du juge sur les accords nécessitant effectivement un contrôle approfondi<sup>7</sup> ; un renforcement de l'attractivité des modes alternatifs de règlement des différends.

---

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20181001/lois.html#toc2>

<sup>2</sup> *Transaction ou un accord conclu dans le cadre d'une médiation, d'une conciliation ou d'une procédure participative.*

<sup>3</sup> Article 509-2 du code de procédure civile.

<sup>4</sup> Article 704 et suivants du code de procédure civile.

<sup>5</sup> Article 1258-2 du code de procédure civile.

<sup>6</sup> Article 229-1 du code civil.

<sup>7</sup> *La signature des avocats de chacune des parties confère déjà à l'acte une certaine valeur probante et une sécurité juridique.*

### 3. La position de la commission : accepter une disposition contestée, mais de portée limitée et entourée de garanties

L'article 29 du projet de loi suscite de **nombreuses contestations, notamment de la part des notaires, des conciliateurs ou des greffiers**, ces derniers étant particulièrement inquiets de se transformer en simple chambre d'enregistrement ou de voir leur responsabilité engagée.

Toutefois, il est important de souligner le caractère relativement modeste de la modification proposée :

- d'un point de vue pratique, lorsque des parties se sont engagées dans un processus amiable, il est **rare de devoir passer par une exécution forcée** ainsi que l'a relevé Fabrice Vert, premier vice-président près le tribunal judiciaire de Paris et vice-président du Groupement européen des magistrats pour la médiation (GEMME) ; l'accord peut également prévoir des clauses incitant à une exécution spontanée des engagements réciproques ;

- d'un point de vue juridique, l'apposition de la formule exécutoire **ne modifierait pas la nature de l'acte d'avocat<sup>1</sup> ni ne lui conférerait les effets d'un jugement** : l'acte d'avocat demeurerait **attaquable devant le juge du fond** sur le fondement d'une irrégularité formelle ou de fond du contrat ou de l'accord, et notamment **sur le fondement des vices du consentement**.

Enfin, la présence d'un avocat aux côtés de chaque partie devrait pouvoir assurer une égalité des armes dans la négociation.

Cette procédure relèverait **de la responsabilité des avocats et de leur bonne déontologie**. Il est rappelé à ce propos que l'article 66-3-1 de la loi du 31 décembre 1971<sup>2</sup> dispose qu'« *en contresignant un acte sous seing privé, l'avocat atteste avoir éclairé pleinement la ou les parties qu'il conseille sur les conséquences juridiques de cet acte* ».

Dans ces conditions, il n'est pas paru opportun à la commission de s'opposer à l'adoption de cet article.

La commission a adopté l'article 29 <b>sans modification</b> .
--

---

<sup>1</sup> Il est rappelé que la signature de l'avocat sur l'acte fait foi de l'écriture et de la signature des parties, jusqu'à inscription de faux, qu'il soit ou non rendu exécutoire par le greffe (article 1374 du code civil).

<sup>2</sup> Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

*Article 29 bis*  
**Garantie d'indépendance des médiateurs  
et création d'un Conseil national de la médiation**

L'article 29 *bis* du projet de loi complète d'abord la liste des obligations déontologiques des médiateurs afin de garantir leur indépendance. Il crée ensuite un Conseil national de la médiation, placé auprès du ministre de la justice et chargé d'encadrer et de promouvoir l'activité de médiation. Enfin, il procède à une coordination avec l'article 29 du projet de loi.

La commission a adopté cet article tout en apportant une retouche à la composition du Conseil national de la médiation et en adoptant une mesure destinée à accélérer les procédures de médiation.

**1. Affirmer l'indépendance des médiateurs**

*1.1. Le dispositif prévu par le projet de loi*

Introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale en première lecture, avec l'adoption en commission d'un amendement de Lauriane Rossi et de plusieurs de ses collègues du groupe La République En Marche<sup>1</sup>, le 1° de l'article 29 *bis* du projet de loi complète l'article 21-2 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 *relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*.

Il a pour objet de clarifier les obligations déontologiques s'imposant aux médiateurs en prévoyant que ces derniers accomplissent leur mission **avec indépendance**.

Actuellement, l'article 21-2 de la loi du 8 février 1995 précitée prévoit que les médiateurs doivent accomplir leur mission « *avec impartialité, compétence et diligence* ». L'article 131-5 du code de procédure civile, qui fixe la liste des conditions devant être satisfaites par les médiateurs, prévoit quant à lui que ceux-ci doivent « *présenter les garanties d'indépendance nécessaires à l'exercice de la médiation* ».

Par souci de coordination et afin de garantir l'absence de conflits d'intérêts, l'Assemblée nationale a donc ajouté la notion d'indépendance à la liste des obligations déontologiques des médiateurs fixée par l'article 21-2 de la loi du 8 février 1995.

*1.2. La position de la commission*

La commission est favorable à la clarification des obligations déontologiques s'appliquant aux médiateurs opérée par le présent article.

---

<sup>1</sup> Amendement n° CL384.

Elle a en complément adopté l'**amendement COM-109** de ses rapporteurs qui tend à accélérer les procédures de médiation en permettant aux parties de verser directement au médiateur la provision à valoir sur la rémunération fixée par le juge, alors que cette somme est aujourd'hui consignée à la régie du tribunal, ce qui est un facteur de complexité.

## **2. La création d'un Conseil national de la médiation**

### *2.1. Le dispositif prévu par le projet de loi*

Le 3° de l'article 29 *bis* du projet de loi tend à insérer de nouveaux articles 21-6 et 21-7 dans le chapitre I<sup>er</sup> du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 *relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*. Il a été introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement<sup>1</sup>.

**Ces dispositions ont pour objet de créer un Conseil national de la médiation chargé d'encadrer et de promouvoir l'activité de médiation.**

Contrairement à d'autres pays européens, tels la Belgique ou les Pays-Bas<sup>2</sup>, la France n'est pour l'instant pas dotée d'un tel conseil. Il s'agit pourtant d'une demande récurrente de la part des acteurs de la médiation. Dans son livre blanc de la médiation publié en septembre 2019, le collectif « Médiation 21 » a ainsi recommandé la création d'un Conseil national d'éthique et de déontologie de la médiation ainsi que d'un Conseil national de la médiation, chargé du contrôle des formations. Durant les auditions, le Groupement européen des magistrats pour la médiation ainsi que la Fédération française des centres de médiation se sont également montrés favorables à la création d'une telle instance.

**En réponse à ces demandes répétées et afin d'organiser le secteur de la médiation**, le nouvel article 21-6 tend à créer un **Conseil national de la médiation**.

Placé auprès du ministre de la justice, ce Conseil est plus spécifiquement chargé de :

- rendre des avis dans le domaine de la médiation et formuler des recommandations à destination des pouvoirs publics ;
- proposer un recueil de déontologie applicable à la pratique de la médiation ;
- proposer des référentiels nationaux de formation des médiateurs ;
- émettre des propositions sur les conditions d'inscription des médiateurs sur la liste des médiateurs fixée par chaque cour d'appel.

---

<sup>1</sup> Amendement n° CL645 du Gouvernement.

<sup>2</sup> Il existe en Belgique un Conseil fédéral de médiation et aux Pays-Bas un Institut de médiation chargés d'organiser le secteur de la médiation.

En second lieu, le nouvel article 21-7 prévoit que le Conseil national de la médiation est composé **de personnalités qualifiées, de représentants des associations intervenant dans le champ de la médiation, des administrations, des juridictions de l'ordre judiciaire et des professions du droit.**

Ces dispositions ont été complétées par l'adoption en séance publique d'un amendement des députés Frédéric Petit et Lauriane Rossi<sup>1</sup>, avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement, afin de prévoir que **la majorité des membres du Conseil national de la médiation ont une expérience pratique ou une formation à la médiation.** L'objectif de cet ajout est de s'assurer que la majorité des personnes rédigeant par exemple le recueil de déontologie des médiateurs disposent d'une expérience *dans ce domaine.*

## 2.2. *La position de la commission*

Les rapporteurs ont constaté au cours de leurs auditions que les acteurs de la médiation étaient satisfaits de la création de ce Conseil national et qu'ils étaient attachés à ce que son existence soit consacrée dans la loi.

Sur leur proposition, la commission a adopté l'**amendement COM-110** qui élargit un peu sa composition en permettant à des **magistrats administratifs** d'y siéger.

## 3. **La force exécutoire des actes issus d'une médiation et contresignés par les avocats**

### 3.1. *Le dispositif prévu par le projet de loi*

Introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, avec l'adoption en commission d'un amendement de Lauriane Rossi et de plusieurs de ses collègues du groupe La République En Marche<sup>2</sup>, le 2° de l'article 29 *bis* du projet de loi tend à compléter l'article 21-5 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 *relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.* **Il s'agit d'une mesure de coordination avec l'article 29 du projet de loi.**

Dans sa rédaction actuelle, l'article 21-5 de la loi du 8 février 1995 dispose qu'en matière de médiation, « *l'accord auquel parviennent les parties peut être soumis à l'homologation du juge, qui lui donne force exécutoire* ».

Or, l'article 29 du projet de loi, qui tend à compléter L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution, prévoit **la possibilité de donner force exécutoire aux actes issus de modes alternatifs de règlement des différends**<sup>3</sup> lorsque ceux-ci sont contresignés par les avocats de chacune des

---

<sup>1</sup> Amendement n° 255 de M. Petit et de Mme Rossi

<sup>2</sup> Amendement n° CL385

<sup>3</sup> Les modes alternatifs de règlement des différends regroupent notamment la médiation, la conciliation et la procédure participative.

parties et revêtus de la formule exécutoire par le greffe de la juridiction compétente.

Les parties aboutissant à un accord à l'issue d'une procédure de médiation pourraient donc :

- soit demander l'homologation de leur accord par le juge pour que cet accord acquière force exécutoire ;

- soit demander au greffe de revêtir l'accord contresigné par les avocats de la formule exécutoire.

Le 2° de l'article 29 *bis* du projet de loi complète donc l'article 21-5 de la loi du 8 février 1995 afin de tirer les conséquences de la création de cette nouvelle possibilité.

### 3.2. *La position de la commission*

La commission a approuvé ces dispositions par cohérence avec la position qu'elle a adoptée à l'article 29.

La commission a adopté l'article 29 *bis* **ainsi modifié.**

### *Article 29 ter*

#### **Tentative obligatoire de règlement amiable des litiges devant le tribunal judiciaire**

Cet article tend à **modifier le champ d'application de l'obligation de tentative de règlement amiable** d'un litige préalablement à la saisine du tribunal judiciaire.

La commission a **approuvé ces aménagements** et a adopté l'article **sans modification.**

#### **1. L'extension du champ de l'obligation de tentative de règlement amiable des litiges préalable à la saisine du tribunal judiciaire**

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de Laurianne Rossi en commission et Philippe Gosselin en séance publique<sup>1</sup>, le présent article a pour objet de modifier le champ de l'obligation imposée aux parties de tenter un règlement amiable de leur différend avant toute saisine du tribunal judiciaire, à peine d'irrecevabilité que le juge peut prononcer d'office. Sont admises comme préalable à la saisine du juge : la tentative de conciliation

---

<sup>1</sup> Les dispositions de l'article 29 *quater* adopté en séance publique à l'Assemblée nationale ont été intégrées à l'article 29 *bis* dans le texte transmis au Sénat.

menée par un conciliateur de justice, la tentative de médiation et la tentative de procédure participative<sup>1</sup>.

Prévue par l'article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, modifié par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, cette **obligation concerne toute demande en paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant**, fixé à 5 000 euros par décret<sup>2</sup>, à l'exception des litiges relatifs aux crédits à la consommation et aux crédits immobiliers, ainsi que **tous les conflits de voisinage**. Le Conseil constitutionnel a jugé ces **conditions de recevabilité contentieuse conformes à la Constitution**, ne méconnaissant pas le droit à un recours juridictionnel effectif, sous réserve de précisions apportées par le pouvoir réglementaire sur les dérogations possibles<sup>3</sup>.

Lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice au Sénat, les **rapporteurs François-Noël Buffet et Yves Détraigne avaient notamment relevé l'imprécision de la notion de « conflit de voisinage »**, dont aucune définition n'était donnée par les textes législatifs en vigueur<sup>4</sup>. L'article 750-1 du code de procédure civile renvoie donc aux articles R. 211-3-4 et R. 211-3-8 du code de l'organisation judiciaire concernant les litiges relatifs aux fonds dont les parties sont propriétaires ou occupants (par exemple : actions en bornage, à l'usage des lieux pour les plantations ou encore à l'établissement et l'exercice des servitudes).

Toutefois, ce **périmètre ne coïncide pas complètement avec la définition des « troubles anormaux de voisinage »** tel que reconnue de longue date par la jurisprudence et reprise par le projet de réforme de la responsabilité civile rendu public en mars 2017 par la Chancellerie<sup>5</sup>.

Le présent article tend à **inclure cette notion dans le champ du recours préalable obligatoire à un mode alternatif de règlement des litiges**. La théorie jurisprudentielle de trouble anormal de voisinage, fondée sur les

---

<sup>1</sup> Selon l'article 2062 du code civil : « La convention de procédure participative est une convention par laquelle les parties à un différend s'engagent à œuvrer conjointement et de bonne foi à la résolution amiable de leur différend ou à la mise en état de leur litige. Cette convention est conclue pour une durée déterminée ».

<sup>2</sup> Article 750-1 du code de procédure civile.

<sup>3</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, cons. 20.

<sup>4</sup> Rapport n° 11, tome I (2018-2019) de MM. François-Noël Buffet et Yves Détraigne, déposé le 3 octobre 2018, sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, p. 59. Ce document est accessible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l18-011-1/l18-011-1.html>

<sup>5</sup> L'article 1244 du projet de réforme est ainsi rédigé : « le propriétaire, le locataire, le bénéficiaire d'un titre ayant pour objet principal de l'autoriser à occuper ou à exploiter un fonds, le maître d'ouvrage ou celui qui en exerce les pouvoirs, qui provoque un trouble excédant les inconvénients normaux de voisinage, répond de plein droit du dommage résultant de ce trouble ».

articles 544<sup>1</sup> et 1240 du code civil<sup>2</sup>, a vocation à s'appliquer dans de nombreuses situations : les dommages causés à un voisin (bruit, fumées, odeurs etc.) qui, lorsqu'ils excèdent les inconvénients ordinaires du voisinage, sont jugés anormaux et obligent l'auteur du trouble à dédommager la victime, quand bien même ce trouble serait inhérent à une activité licite et qu'aucune faute ne pourrait être reprochée à celui qui le cause.

La **commission a jugé cette extension bienvenue**, ces litiges se prêtant naturellement à une tentative de solution amiable.

## **2. L'ajout d'une nouvelle exception à cette obligation**

Le **recours préalable obligatoire à un mode alternatif de règlement des litiges** tel que prévu par l'article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 connaît toutefois **quatre exceptions** :

1° Si l'une des parties au moins sollicite l'homologation d'un accord ;

2° Lorsque l'exercice d'un recours préalable est imposé auprès de l'auteur de la décision<sup>3</sup> ;

3° Si l'absence de recours à l'un des modes de résolution amiable admis est justifiée par un motif légitime, notamment l'indisponibilité de conciliateurs de justice dans un délai raisonnable ;

4° Si le juge ou l'autorité administrative doit, en application d'une disposition particulière, procéder à une tentative préalable de conciliation<sup>4</sup>.

S'agissant du 3°, l'article 750-1 du code de procédure civile précise que la notion de « *motif légitime* » tient :

- soit à l'urgence manifeste ;

- soit aux circonstances de l'espèce rendant impossible une telle tentative ou nécessitant qu'une décision soit rendue non contradictoirement ;

- soit à l'indisponibilité de conciliateurs de justice entraînant l'organisation de la première réunion de conciliation dans un délai manifestement excessif au regard de la nature et des enjeux du litige.

---

<sup>1</sup> « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

<sup>2</sup> « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer » (ancien article 1382).

<sup>3</sup> Tel est le cas pour le contentieux de la sécurité sociale (en application des articles L. 142-1 et L. 142-4 du code de la sécurité sociale) et pour certains contentieux fiscaux (v. p. ex. l'art L. 281 du livre des procédures fiscales).

<sup>4</sup> Tel est le cas pour les litiges prud'homaux conformément à l'article L. 1411-1 du code du travail ou en matière de baux ruraux (art. 887 du code de procédure civile).

Ces précisions tendent à répondre à la réserve du Conseil constitutionnel qui avait renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de définir « la notion de « motif légitime » et de préciser le « délai raisonnable » d'indisponibilité du conciliateur de justice à partir duquel le justiciable est recevable à saisir la juridiction, notamment dans le cas où le litige présente un caractère urgent »<sup>1</sup>.

L'article 29 *ter* tend à y **ajouter une cinquième exception, lorsque « le créancier a vainement engagé une procédure simplifiée de recouvrement des petites créances »**. Aux termes de l'article L. 125-1 du code des procédures civiles d'exécution, cette procédure est mise en oeuvre par un huissier de justice à la demande du créancier pour le paiement d'une créance ayant une cause contractuelle ou résultant d'une obligation de caractère statutaire et inférieure à 5 000 euros<sup>2</sup>. L'huissier de justice qui a reçu l'accord du créancier et du débiteur sur le montant et les modalités du paiement délivre, sans autre formalité, un titre exécutoire, sans passer devant le juge.

**Si cette procédure de type amiable échoue, il apparaît logique de dispenser les parties d'une nouvelle tentative de recours à un mode de règlement amiable du litige** avant de saisir le tribunal judiciaire, comme l'avait déjà souligné la commission des lois en 2019<sup>3</sup>. La **commission** a donc **approuvé cette nouvelle exception**.

La commission a adopté l'article 29 *ter* **sans modification**.

#### Article 30

#### Force exécutoire des décisions du Conseil national des barreaux

Cet article vise à permettre au Conseil national des barreaux (CNB) de disposer d'un titre exécutoire à l'encontre des avocats ne s'étant pas acquittés de leur cotisation annuelle, sans avoir à engager préalablement de procédure en recouvrement selon les voies judiciaires classiques. L'objectif est d'améliorer le recouvrement de créances de faible montant et d'assurer des moyens de fonctionnement à l'instance représentative de la profession d'avocat.

La commission a adopté **sans modification** cette disposition déjà votée dans le cadre de la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, mais censurée par le Conseil constitutionnel comme « cavalier législatif ».

<sup>1</sup> Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 déjà citée, cons. 20.

<sup>2</sup> Article R. 125-1 du code des procédures civiles d'exécution.

<sup>3</sup> Rapport de François-Noël Buffet et Yves Détraigne précité, p. 59.

L'article 30 du projet de loi vise à permettre au Conseil national des barreaux (CNB) de rendre, après une mise en demeure restée sans effet pendant un mois, **une décision qui produirait les mêmes effets qu'un jugement à l'encontre des avocats ayant omis de s'acquitter de leur cotisation annuelle** à défaut d'opposition devant le tribunal judiciaire compétent.

Il donnerait ainsi droit à une **revendication ancienne** du CNB, confronté à des impayés importants sur des sommes de faibles montants (390 euros ou 190 euros pour les avocats ayant moins de deux ans d'exercice), mais qui obèrent significativement son budget. Ce contentieux représente un nombre d'instances important pour les juridictions judiciaires compte tenu des 70 000 avocats concernés : selon la direction des affaires civiles et du Sceau, au cours des années 2013 à 2017, 2 300 requêtes en injonction de payer ont ainsi été présentées et 1 400 saisines de tribunaux d'instance formées.

Déjà adoptée à l'initiative de l'Assemblée nationale en 2016 dans le cadre de la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>, cette mesure avait été censurée par le Conseil constitutionnel en tant que « cavalier législatif ».

Le rapporteur note que la rédaction de l'article 30 a été améliorée par rapport à celle de 2016, puisque le CNB ne délivrerait plus directement un titre exécutoire à l'encontre des avocats redevables, ce qui avait semblé à l'époque une faculté quelque peu exorbitante au Sénat<sup>2</sup>, mais prendrait une décision qui, faute d'opposition, aurait l'effet d'un jugement, ce qui laisse encore la possibilité pour l'avocat de contester la créance avant la mise en recouvrement forcé. Le délai pour former opposition serait fixé par décret, **pour une durée d'un mois comme en matière d'injonction de payer.**

Dans ces conditions, les rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de s'y opposer.

La commission a adopté l'article 30 <b>sans modification.</b>
---

---

<sup>1</sup> Article 106 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

<sup>2</sup> Rapport n° 839 (2015-2016) d'Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 septembre 2016.

Article 31

**Possibilité de produire les justificatifs des sommes demandées  
au titre des frais irrépétibles dans le cadre  
d'une procédure civile, pénale ou administrative**

Directement inspiré des travaux de la mission relative à l'avenir de la profession d'avocat présidée par Dominique Perben, cet article vise à permettre une amélioration de l'évaluation des frais irrépétibles en incitant les parties à une procédure civile, pénale ou administrative à produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et pour ce faire, en écartant expressément ces justificatifs du secret professionnel de l'avocat.

Tout en relativisant l'effet réel de cette disposition sur l'évaluation des frais irrépétibles qui dépend avant tout d'un changement de culture des magistrats et des avocats, la commission l'a adoptée après y avoir apporté une coordination pour permettre à tout avocat rétribué par l'aide juridictionnelle de demander la condamnation de la partie perdante à des frais irrépétibles et de renoncer à la rétribution par l'État.

Les frais irrépétibles - souvent appelés par les professionnels du monde judiciaire « article 700 » en référence à l'article 700 du code de procédure civile qui les régit - sont les frais exposés par les parties dans le cadre d'une instance qui ne sont pas compris dans les dépens. Il s'agit pour l'essentiel des honoraires d'avocat. Lorsqu'il condamne la partie perdante à ce titre, le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à ces condamnations.

La mission relative à l'avenir de la profession d'avocat présidée par Dominique Perben<sup>1</sup> a rappelé que les parties n'avaient **aucune obligation de justifier ces sommes** et que de **nombreux avocats ne souhaitaient pas communiquer le montant des honoraires qu'ils facturent**, n'accordant ainsi au juge aucun élément pour arbitrer le montant de l'indemnité allouée. En conséquence, conclut le rapport, « *il est dès lors rare que les décisions rendues sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile couvrent l'ensemble des frais exposés par la partie gagnante au titre de ses frais d'avocat* ».

L'article 31 du projet de loi vise à **faciliter la production de justificatifs des frais irrépétibles** pour renforcer l'adéquation des montants alloués à ce titre par les juges :

---

<sup>1</sup> Voir le rapport remis par la mission relative à l'avenir de la profession d'avocat présidée par Dominique Perben au garde des Sceaux en juillet 2020.

- **en inscrivant cette possibilité dans la législation<sup>1</sup>**, étant précisé que les dispositions du code de procédure civile étant de nature réglementaire, elles ne sont pas visées par le texte ; lors de son examen en commission à l'Assemblée nationale, le rapporteur a également harmonisé en conséquence la rédaction de l'article 216 du code de procédure pénale relatif aux arrêts de la chambre de l'instruction<sup>2</sup> ;

- en précisant expressément que **de tels justificatifs n'étaient pas soumis au secret professionnel.**

Le texte évoque « *tout élément nécessaire à la justification des sommes demandées* », ce qui pourrait permettre la production des factures détaillées que les avocats sont justement réticents à communiquer au nom du secret professionnel, mais pas uniquement : les avocats pourraient également établir des justificatifs *ad hoc*.

L'équité et la situation de la partie condamnée seraient toujours prises en compte, ce qui conditionne **le droit d'accès au juge**, ainsi que l'a souligné l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Les rapporteurs ont **estimé l'avancée préconisée par la mission Perben souhaitable**, tout en étant **prudents sur les impacts concrets qu'elle pourrait avoir** ; comme l'a relevé la première présidente de la Cour de cassation en audition, la question dépend plutôt d'un changement de culture des avocats et des magistrats.

La commission a adopté un **amendement COM-55 rect.**, déposé par Thani Mohamed Soilihi et les membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, afin d'étendre à l'avocat qui n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle au titre d'une décision formelle, mais rétribué par l'aide juridictionnelle parce qu'il participe à des procédures d'urgence<sup>3</sup> en application de l'article 19-1 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle<sup>4</sup>, la faculté de demander la condamnation de la partie perdante à des frais irrépétibles et de renoncer à la rétribution par l'État.

La commission a adopté l'article 31 **ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Aux articles 375 du code de procédure pénale (CPP) relatif aux frais irrépétibles engagés devant les cours d'assises, 475-1 du CPP relatif aux frais irrépétibles engagés devant le tribunal correctionnel, 618-1 du CPP relatif aux frais irrépétibles engagés devant la Cour de cassation statuant en matière pénale, L. 761-1 du code de justice administrative (CJA) relatif aux frais irrépétibles engagés devant les juridictions administratives et L. 2333-87-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatif aux frais irrépétibles engagés devant la commission du contentieux du stationnement payant.

<sup>2</sup> Amendement CL 614 de M. Mazars, rapporteur.

<sup>3</sup> Comme, par exemple, les comparutions immédiates ou les procédures de mainlevée de soins psychiatriques ou encore celles relatives à l'éloignement des étrangers en rétention.

<sup>4</sup> Créé par l'article 234 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

## TITRE VI DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

### *Article 32 A*

#### **Adaptations du code de procédure pénale et du code pénal en matière de décisions de gel et de confiscation**

Cet article additionnel vise à inscrire directement dans le projet de loi les adaptations du code de procédure pénale et du code pénal rendues nécessaires par l'entrée en vigueur d'un règlement européen sur la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation, ainsi que celles rendues nécessaires par une récente décision du Conseil constitutionnel. Sur ces deux sujets, le Gouvernement demande à l'article 32 une habilitation à légiférer par ordonnance qui devient ainsi sans objet.

Le 1° de l'article 32 du projet de loi, présenté *infra*, contient une demande d'habilitation tendant à autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour, d'une part, adapter le code de procédure pénale pour tenir compte de l'entrée en vigueur d'un règlement européen de 2018 relatif aux décisions de gel et de confiscation, d'autre part, tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-899 QPC du 23 avril 2021 concernant la peine de confiscation.

La commission a adopté l'**amendement COM-111** de ses rapporteurs tendant à inscrire directement dans le projet de loi les dispositions qu'il était envisagé de prendre par ordonnance.

Il s'agit tout d'abord d'introduire en droit interne les dispositions nécessaires pour l'application du règlement (UE) n° 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation. Entré en vigueur le 19 décembre 2020, ce règlement améliore les mécanismes d'entraide européenne relative aux mesures judiciaires de saisie et confiscation des avoirs criminels.

Afin que les juridictions puissent appliquer ces nouvelles dispositions, il convient de désigner les autorités françaises compétentes pour émettre et exécuter des décisions de gel et de confiscation au niveau européen et prévoir les voies de recours applicables. Les dispositions proposées s'inspirent de ce qui est déjà prévu en matière d'entraide pénale européenne pour l'application des décisions-cadre qui régissaient auparavant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de

confiscation et qui continueront à s'appliquer pour les deux États membres n'ayant pas ratifié le règlement, à savoir l'Irlande et le Danemark.

Il s'agit ensuite d'introduire des dispositions visant à mettre le code pénal en conformité avec la décision QPC précitée. Il est proposé que la peine de confiscation ne puisse être prononcée par la juridiction lorsque le propriétaire de la chose, dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure, n'a pas été mis en mesure de présenter ses observations sur la mesure de confiscation envisagée par la juridiction de jugement aux fins, notamment, de faire valoir le droit qu'il revendique et sa bonne foi.

La commission a adopté l'article 32 A **ainsi rédigé.**

#### *Article 32 B*

### **Adaptations du code de procédure pénale pour tenir compte des évolutions concernant Eurojust et la procédure d'extradition simplifiée**

Cet article additionnel vise à inscrire directement dans le projet de loi les adaptations du code de procédure pénale rendues nécessaires par l'entrée en vigueur d'un règlement européen relatif à Eurojust et modifie la procédure d'extradition simplifiée. Sur ces deux sujets, le Gouvernement demande à l'article 32 une habilitation à légiférer par ordonnance qui devient ainsi sans objet.

Le 2° de l'article 32 du projet de loi, commenté *infra*, tend à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance diverses mesures d'adaptation nécessaires à l'application du règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil ainsi que pour étendre le recours à l'extradition simplifiée, tout en prenant en compte une récente décision de la CJUE.

Sur proposition des rapporteurs, la commission a adopté **l'amendement COM-112 afin d'inscrire directement dans le projet de loi les dispositions qu'il était envisagé de prendre par ordonnance.**

Le 1° de l'article additionnel tire les conséquences de l'article 31 du règlement 2017/1939 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen. Si un procureur européen délégué chargé de l'affaire demande au procureur européen délégué d'un autre État de procéder, sur délégation, à des actes d'enquête transfrontières

qui nécessitent l'autorisation préalable d'un juge dans la législation de l'État du procureur européen délégué chargé de l'affaire, ce dernier doit obtenir cette autorisation avant de demander ces actes.

Dans un souci de cohérence des règles applicables pour les différents cas d'entraide judiciaire, il est proposé d'appliquer cette même règle en matière de décision d'enquête européenne (DEE), qui, dans les procédures de droit commun ne relevant pas de la compétence du parquet européen, peut être adressée par un procureur ou un juge d'instruction national à une autorité judiciaire étrangère. L'entrée en vigueur de ces dispositions est différée de trois mois afin de ne pas remettre en cause la validité des DEE en cours.

L'amendement met ensuite à jour les dispositions relatives à Eurojust, notamment en actualisant la terminologie (l'unité Eurojust étant devenue une Agence Eurojust), en ajustant les modalités des échanges entre les autorités nationales, en adaptant la qualification pénale de certaines infractions relevant de la compétence d'Eurojust et en portant de quatre à cinq ans la durée des mandats de ses représentants nationaux.

Les 10° et 11° tirent les conséquences de la décision C-665/20 du 29 avril 2021 de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en faisant notamment de l'exécution d'une condamnation définitive prononcée par les autorités judiciaires d'un État tiers pour les mêmes faits que ceux faisant l'objet du mandat d'arrêt européen un motif facultatif de refus de remise de la personne par l'État d'exécution.

Le 12° corrige une erreur de renvoi figurant à l'article 695-46 concernant l'exécution d'un mandat d'arrêt européen.

Les derniers alinéas améliorent les dispositions relatives à l'extradition, d'abord en facilitant la recherche et l'arrestation des personnes devant être extradées, ensuite en étendant les possibilités de recours à la procédure de l'extradition simplifiée aux hypothèses dans laquelle la personne réclamée consent à l'extension de son extradition initiale ainsi qu'aux demandes d'extradition faites par des États parties au troisième protocole additionnel à la convention européenne d'extradition du 13 septembre 1957.

La commission a adopté l'article 32 B <b>ainsi rédigé.</b>
--

Article 32

**Habilitation à légiférer par ordonnance  
en matière d'entraide pénale internationale**

Cet article vise à habiliter le Gouvernement à modifier par ordonnance le code de procédure pénale pour tenir compte de l'entrée en vigueur de règlements et directives européens en matière d'entraide pénale internationale.

La commission a supprimé une partie de la demande d'habilitation, les mesures qu'il était envisagée de prendre par ordonnance ayant été directement insérées dans le projet de loi.

**1. Des mesures d'adaptation au droit européen**

Le Gouvernement demande à être habilité, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance, dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, différentes mesures d'adaptation du code de procédure pénale.

*1.1. La reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation*

Le 1<sup>o</sup> vise d'abord à procéder aux adaptations rendues nécessaires par l'entrée en vigueur du règlement (UE) n°2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation.

L'article 695-9-1 du code de procédure pénale définit une décision de gel de biens comme « *une décision prise par une autorité judiciaire d'un État membre de l'Union européenne, appelé État d'émission, afin d'empêcher la destruction, la transformation, le déplacement, le transfert ou l'aliénation d'un bien susceptible de faire l'objet d'une confiscation et se trouvant sur le territoire d'un autre État membre, appelé État d'exécution* ». L'article 713 du même code définit la décision de confiscation comme « *une peine ou une mesure définitive ordonnée par une juridiction d'un État membre de l'Union européenne, appelé État d'émission, à la suite d'une procédure portant sur une ou plusieurs infractions pénales, aboutissant à la **privation permanente** d'un ou plusieurs biens* ».

Le règlement remplace deux décisions-cadres qui n'étaient pas appliquées de manière uniforme par les États membres. Comme tout règlement, il est d'application directe en droit interne. Il est cependant utile d'adapter le droit interne pour que le droit applicable soit parfaitement lisible pour les usagers.

Entré en vigueur le 19 décembre 2020, le règlement pose un principe de reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation. Il cherche à accélérer la coopération judiciaire en harmonisant les procédures

d'émission des demandes, de reconnaissance et d'exécution. Il ne s'applique ni au Danemark ni en Irlande, qui restent régis par les décisions-cadres.

Les adaptations envisagées tendent à désigner expressément les magistrats chargés d'appliquer les décisions de gel et de confiscation et à préciser les voies de recours applicables. Dans les rapports avec le Danemark et l'Irlande les dispositions aujourd'hui en vigueur continueront à s'appliquer.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement l'habilitant à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n°2021-899 QPC du 23 avril 2021.

L'article 225 du code pénal prévoit, en cas de condamnation pour traite des êtres humains ou proxénétisme, qu'une peine complémentaire de confiscation peut être prononcée. La confiscation peut porter sur les biens dont les personnes ont seulement la libre disposition « *sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi* ». Le Conseil constitutionnel a cependant constaté qu'aucune disposition ne prévoit « *que le propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure soit mis en mesure de présenter ses observations sur la mesure de confiscation envisagée par la juridiction de jugement aux fins, notamment, de faire valoir le droit qu'il revendique et sa bonne foi* ». Il en a déduit que les dispositions litigieuses méconnaissaient les exigences constitutionnelles tenant au droit à un recours effectif et au respect des droits de la défense. Il a décidé leur abrogation à compter du 31 décembre 2021.

Le Gouvernement devra donc inscrire dans le code de procédure pénale une procédure mettant les propriétaires en mesure de présenter leurs observations et de faire valoir leur bonne foi.

### 2.1. *L'agence Eurojust et la procédure d'extradition simplifiée*

Le 2° tend à habiliter le Gouvernement à prendre les mesures d'adaptation nécessaires pour l'application du règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et pour étendre le recours à l'extradition simplifiée.

En ce qui concerne tout d'abord Eurojust, il convient de rappeler que cette Agence soutient la coopération entre les autorités judiciaires nationales ainsi que la coordination des enquêtes et des poursuites.

Des ajustements sont nécessaires pour tenir compte de l'entrée en vigueur, le 12 décembre 2019, du règlement précité. Ils sont pour partie de nature terminologique puisque le code de procédure pénale fait toujours référence à l'« unité Eurojust », alors qu'elle a été rebaptisée « Agence Eurojust ». Ils portent aussi sur les modalités et le formalisme des échanges entre autorités nationales. La qualification pénale de certaines infractions

pénales relevant de la compétence d'Eurojust doit être adaptée, de même que la durée du mandat des représentants français à Eurojust, qui reste fixée à quatre ans dans notre législation, alors que le règlement prévoit une durée de cinq ans renouvelable une fois.

L'habilitation vise ensuite à étendre le champ d'application de la procédure d'extradition simplifiée.

Alors que la procédure d'extradition de droit commun passe par la voie diplomatique, une procédure simplifiée, plus rapide, a été mise en place entre les États membres de l'Union européenne. Régie par les articles 696-25 et suivants du code de procédure pénale, elle est entièrement gérée par l'autorité judiciaire et le ministère de la justice, sans intervention du ministère des affaires étrangères. La mise en œuvre de la procédure simplifiée est cependant subordonnée au consentement de la personne concernée par la demande d'extradition ; faute de ce consentement, c'est la procédure de droit commun qui s'applique.

Le Gouvernement envisage d'élargir le champ d'application de la procédure simplifiée pour qu'elle concerne aussi l'hypothèse où la personne réclamée consent à une extension de son extradition initiale. Prévue à l'article 696-35 du code de procédure pénale, l'hypothèse de l'extension de l'extradition vise les situations où le gouvernement qui requière l'extradition demande l'autorisation de poursuivre ou de mettre à exécution une condamnation concernant l'individu déjà remis pour une infraction antérieure à l'extradition.

Le deuxième élargissement vise à tirer les conséquences de l'entrée en vigueur du troisième protocole additionnel à la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957. Ratifié par la loi n° 2020-1237 du 9 octobre 2020, ce protocole prévoit l'application de la procédure simplifiée entre les parties contractantes. Sont concernés à ce jour vingt-deux États, tous membres du Conseil de l'Europe.

### *2.3. Les échanges d'informations relatives aux ressortissants de pays tiers et le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS)*

En 2012 a été mis en service un système européen d'échange d'informations sur les casiers judiciaires, dénommé ECRIS<sup>1</sup>. Il établit les interconnexions électroniques entre les États membres de l'Union européenne et garantit que les informations sur les condamnations figurant dans les systèmes de casier judiciaire des États membres puissent être échangées au moyen de formats électroniques standardisés, de manière uniforme et dans des délais courts.

Le Gouvernement demande à être habilité à transposer par ordonnance la directive (UE) 2019/884 du Parlement européen et du Conseil

---

<sup>1</sup> Pour *European Criminal Records Information System*.

du 17 avril 2019, qui fait évoluer le système ECRIS afin d'améliorer notamment le traitement des données relatives aux ressortissants des pays tiers. Le délai de transposition expire le 28 juin 2022. La transposition de la directive par les États membres conditionne l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2019/816 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019, portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides (ECRIS-TCN<sup>1</sup>).

L'ordonnance devra inscrire dans la loi les principes et les conditions générales relatives à l'enregistrement et la transmission des informations relatives aux condamnations concernant les ressortissants de pays tiers et les apatrides. Elle prévoira une interconnexion entre le casier judiciaire national et le système ECRIS-TCN. Elle devra autoriser, comme le prévoit le règlement, l'enregistrement des données dactyloscopiques des ressortissants de pays tiers et des apatrides, c'est-à-dire de l'empreinte digitale.

## 2. La position de la commission

Réservée par principe sur le recours aux ordonnances, la commission convient cependant que les habilitations sollicitées à cet article présentent un caractère technique. Pour l'essentiel, elles visent à toiletter notre droit interne pour tirer les conséquences de l'entrée en vigueur de règlements européens, d'application directe, et garantir ainsi la clarté et l'intelligibilité de la norme.

Sur le fond, les mesures envisagées s'inscrivent dans une démarche de simplification des procédures pour une coopération plus efficace entre les autorités judiciaires nationales, ce qui correspond à des préoccupations que partage la commission. Alors qu'une part de la criminalité est transnationale, des échanges fluides entre les États membres sont indispensables pour que la répression de ces infractions porte ses fruits.

Par coordination avec les deux amendements portant article additionnel qu'elle a adoptés avant l'article 32, la commission a adopté l'**amendement COM-113** de ses rapporteurs qui supprime le 1<sup>o</sup> et le 2<sup>o</sup> de l'article 32, devenus sans objet.

La commission a adopté l'article 32 **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> TCN : *Third Country Nationals*.

*Article 33*

**Délocalisation des procès dans le ressort de la cour d'appel**

L'article 33 du projet de loi tend à permettre aux juridictions de délocaliser des procès dans toute commune située dans le ressort de la cour d'appel dont elles relèvent.

La commission l'a adopté sans modification.

**1. La possibilité de délocaliser une audience dans une commune située dans le ressort d'une juridiction limitrophe**

L'article L. 124-2 du code de l'organisation judiciaire, créé par l'article 103 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, prévoit qu'une juridiction peut **délocaliser une audience dans une commune située dans le ressort d'une juridiction limitrophe**, lorsque cette audience ne peut être matériellement tenue dans le respect des droits des parties ou dans des conditions garantissant la bonne administration de la justice.

Dans ce cas, **le lieu et le jour de l'audience sont fixés par une ordonnance du premier président de la cour d'appel**, prise après avis du procureur général. Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État que le lieu choisi doit être aménagé de façon à permettre au juge de statuer publiquement, dans le respect de l'indépendance des magistrats et de la liberté des parties<sup>1</sup>.

La possibilité de délocaliser une audience a été instituée afin de **permettre la tenue des procès hors norme**, dont le nombre de parties, la médiatisation ou encore la durée confrontent la juridiction à des difficultés insurmontables, **dans de bonnes conditions matérielles et humaines**.

Cette possibilité a par exemple été utilisée en février 2020 par le tribunal judiciaire de Saint-Nazaire pour la tenue d'un procès relatif à une affaire de vols de cartes bleues. En raison du nombre importants de prévenus et de victimes, il a été décidé d'organiser l'audience dans une base sous-marine.

Depuis sa création, ce dispositif a donc démontré son utilité, comme rappelé par la Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires durant leur audition.

<sup>1</sup> CE, 18 novembre 2011, *Asso. Avocats pour la défense des droits des étrangers*, n° 335532

## 2. Un élargissement bienvenu à l'ensemble du ressort de la cour d'appel

L'article 33 du projet de loi complète l'article L. 124-2 du code de l'organisation judiciaire et tend à **élargir le périmètre au sein duquel un procès peut être délocalisé**.

Il prévoit ainsi qu'aux fins de garantir le respect des droits des parties ou la bonne administration de la justice, les juridictions pourront tenir leurs audiences dans **toute commune située dans le ressort de la cour d'appel dont elles relèvent**, et plus seulement dans les communes situées dans le ressort des juridictions limitrophes.

Le dispositif actuel apparaît en effet **trop limité** en ce qu'il ne permet pas toujours de garantir la tenue des procès hors norme dans de bonnes conditions.

Des difficultés apparaissent notamment en **région parisienne**, où les juridictions situées dans la grande couronne de Paris ne peuvent délocaliser la tenue des procès hors normes dans les locaux du tribunal judiciaire de Paris, ce dernier n'étant pas limitrophe. L'élargissement du périmètre proposé par le projet de loi pourrait résoudre cette difficulté, en autorisant ces juridictions à délocaliser leurs audiences au sein du tribunal judiciaire de Paris, situé dans le ressort de la cour d'appel dont elles relèvent.

La commission est **favorable** à l'extension du périmètre au sein duquel un procès peut être délocalisé, afin de garantir la bonne administration de la justice et le respect des droits des justiciables.

La commission a adopté l'article 33 **sans modification**.

### *Article 34*

#### **Attribution du contentieux relatif au devoir de vigilance aux tribunaux judiciaires**

Cet article tend à **attribuer le contentieux** des actions relatives au **devoir de vigilance aux tribunaux judiciaires**.

La commission a **approuvé cette organisation judiciaire déjà votée par le Sénat** tout en assurant le traitement de ce contentieux par une seule juridiction spécialisée.

Elle a adopté l'article **ainsi modifié**.

## **1. L'attribution aux tribunaux judiciaires du contentieux relatif au devoir de vigilance proposée par le projet de loi**

Le présent article tend à attribuer à un ou plusieurs tribunaux judiciaires spécialement désignés le contentieux du devoir de vigilance (nouvel article L. 211-21 du code de l'organisation judiciaire).

Créé par la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, l'article L. 225-102-4 du code de commerce impose à certaines sociétés<sup>1</sup> d'établir un « *plan de vigilance* », de le mettre en œuvre de manière effective et sanctionne la méconnaissance de ces obligations.

Le Sénat s'était opposé à cette proposition de loi du député Bruno Le Roux, qu'il avait rejetée en première et nouvelle lecture après l'échec de la commission mixte paritaire, malgré une rédaction alternative proposée en deuxième lecture par le rapporteur de la commission des lois du Sénat, Christophe-André Frassa<sup>2</sup>.

Le plan de vigilance comporte « *les mesures de vigilance raisonnables propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement* » résultant des activités de la société auteur du plan, des sociétés qu'elle contrôle, ainsi que des sous-traitants et fournisseurs avec lesquels ces sociétés entretiennent une relation commerciale établie. Ce plan, qui peut être élaboré en association avec les « *parties prenantes de la société* », et le compte rendu de sa mise en œuvre effective sont publiés et inclus dans le rapport annuel de gestion.

La loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 a institué deux types d'actions pour assurer le respect du devoir de vigilance :

- une action préventive en cessation de l'illicite, sur le fondement du II de l'article L. 225-102-4 (paragraphe II) du code de commerce, selon lequel le juge peut enjoindre à une société, le cas échéant sous astreinte, de respecter l'obligation lui incombant d'établir et de mettre en œuvre un plan de vigilance, après une mise en demeure<sup>3</sup> ;

---

<sup>1</sup> Sont soumises à l'obligation d'établir un plan de vigilance les sociétés ayant leur siège social en France et qui, à la clôture de deux exercices consécutifs, emploient au moins cinq mille salariés en leur sein et dans leurs filiales françaises ; ou emploient au moins dix mille salariés en leur sein et dans leurs filiales françaises et étrangères.

<sup>2</sup> Rapport n° 10 (2016-2017) de M. Christophe-André Frassa, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 octobre 2016 sur la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl14-376.html>

<sup>3</sup> Dans sa décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017 sur la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, le Conseil constitutionnel a censuré la possibilité pour le juge de condamner une société qui aurait méconnu ses obligations au titre du devoir de vigilance à une amende civile d'un montant maximum de dix millions d'euros, car le manquement considéré était défini en des termes insuffisamment clairs et précis.

- une **action en responsabilité civile extracontractuelle**, sur le fondement de l'article L. 225-102-5 du même code, selon lequel tout manquement à l'obligation de mettre en oeuvre ce plan engage la responsabilité de la société dans les conditions de droit commun prévues par les articles 1240<sup>1</sup> et 1241<sup>2</sup> du code civil afin de « *réparer le préjudice que l'exécution de ces obligations aurait permis d'éviter* ».

La première action intervient à titre préventif, la seconde une fois le dommage survenu.

Dans les deux cas, l'action est **introduite à la demande de « toute personne justifiant d'un intérêt à agir à cette fin », « devant la juridiction compétente »**, sans que cette dernière soit à aucun moment précisée par la loi. Or, depuis son entrée en vigueur, plusieurs actions ont été **concurrentement introduites devant les tribunaux judiciaires et les tribunaux de commerce**, donnant lieu à des **décisions contradictoires sur la compétence relative à l'action en injonction**.

Ainsi, la Cour d'appel de Versailles a retenu la compétence de la juridiction commerciale dans un arrêt du 10 décembre 2020<sup>3</sup>, sur le fondement de l'article L. 721-3 du code de commerce selon lequel les tribunaux de commerce connaissent des contestations relatives aux sociétés commerciales, et de celles relatives aux actes de commerce entre toutes personnes. Ce même arrêt rappelle toutefois que seule l'application d'une règle spéciale peut justifier une dérogation à la compétence de droit commun du tribunal judiciaire, et constate que les dispositions du code de commerce sur le devoir de vigilance n'édicte aucune règle spéciale, ce qui aurait pu plaider pour l'attribution du contentieux au tribunal judiciaire. Le tribunal judiciaire de Nanterre s'est prononcé plus récemment en faveur de la solution inverse, s'estimant compétent pour connaître du litige qui lui était soumis<sup>4</sup>.

## **2. La position de la commission : approuver cette organisation judiciaire tout en renforçant la spécialisation du traitement de ce contentieux**

Il semble donc qu'une **intervention du législateur s'impose pour trancher ce conflit de compétences**.

**Le Sénat s'est déjà prononcé en faveur de la solution proposée par le présent article** à l'occasion du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Le

---

<sup>1</sup> Article 1240 du code civil : « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ».

<sup>2</sup> Article 1241 du code civil : « Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence. »

<sup>3</sup> Cour d'appel de Versailles, 14<sup>ème</sup> chambre, 10 décembre 2020, requête n° 20/01692.

<sup>4</sup> Tribunal judiciaire de Nanterre, ordonnance de mise en état du 11 février 2021, n° RG 20/00915.

même dispositif y avait été introduit à l'article 71 *ter* par voie d'amendement, et finalement supprimé en commission mixte paritaire par coordination avec le présent texte.

Sur le rapport de Stéphane Le Rudulier<sup>1</sup>, la commission des lois saisie pour avis avait approuvé en mai 2021 l'attribution de ce contentieux aux tribunaux judiciaires, nonobstant la nature commerciale des sociétés en cause.

**L'objet des actions relatives au devoir de vigilance dépasse en effet largement le seul contentieux du droit des sociétés** traditionnellement dévolu au tribunal de commerce. Si les obligations de vigilance peuvent être considérées comme étant en lien direct avec la gestion de la société, elles n'y sont pas réductibles puisqu'il s'agit d'identifier et de prévenir les risques d'atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement.

**La compétence naturelle du tribunal judiciaire pour l'application du droit commun de la responsabilité civile**, expressément visé à l'article L. 225-102-5 du code de commerce, **plaide également pour regrouper les deux actions possibles en matière de vigilance** (actions en cessation de l'illicite et réparation) **devant le même tribunal**. Le regroupement n'est possible qu'au profit du tribunal judiciaire, faute de pouvoir confier l'action en responsabilité civile au tribunal de commerce.

Cette matière spécifique doit toutefois être traitée par une **juridiction dotée des compétences requises en matière économique**. La commission a donc **renforcé la logique de spécialisation en attribuant ce contentieux à un seul tribunal judiciaire**, qui sera probablement celui de Paris, et non plusieurs. Elle a adopté un **amendement COM-114** des rapporteurs en ce sens.

La commission a adopté l'article 34 <b>ainsi modifié</b> .
--

---

<sup>1</sup> Avis n° 634 (2020-2021) de M. Stéphane Le Rudulier fait au nom de la commission des lois, déposé le 26 mai 2021, p. 102. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a20-634/a20-634.html>

Article 35

**Suppression de la juridiction nationale des injonctions de payer**

Cet article tend à **supprimer la juridiction nationale des injonctions de payer**, créée par la loi de programmation pour la justice du 23 mars 2019 mais qui n'est **jamais entrée en vigueur**.

Regrettant la méthode, mais faisant preuve de pragmatisme, la commission a accepté cet article au bénéfice de l'adoption d'un **amendement rédactionnel**.

Elle l'a adopté **ainsi modifié**.

**1. La création de la juridiction nationale des injonctions de payer (JUNIP) par la loi de programmation pour la justice de 2019 et son report**

L'article 25 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a **reporté de huit mois, soit au 1<sup>er</sup> septembre 2021, l'entrée en vigueur de la réforme de la procédure d'injonction de payer devant le juge civil**.

Prévue à l'article 27 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le paragraphe IX de l'article 109 de cette même loi avait **initialement prévu son entrée en vigueur différée à une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2021**.

La procédure de l'injonction de payer permet au juge de rendre une ordonnance non contradictoire enjoignant au débiteur de s'acquitter de sa dette, sur simple requête du créancier d'une somme d'argent. L'ordonnance devient exécutoire sauf en cas d'opposition du débiteur. Dans cette hypothèse, le dossier est examiné de manière contradictoire en audience civile et le jugement rendu se substitue à l'ordonnance initiale.

Les injonctions de payer sont un **contentieux de masse** : 411 745 ordonnances d'injonction de payer ont été rendues en matière civile en 2018, pour 5 % de taux d'opposition<sup>1</sup>.

La réforme prévoyait le **traitement dématérialisé des requêtes en injonctions de payer civiles et européennes**, qui relèvent aujourd'hui de la compétence des tribunaux judiciaires ou de leurs chambres de proximité (les anciens tribunaux d'instance), **par un tribunal spécialement désigné à**

<sup>1</sup> Étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, p. 10. Ce document est consultable à l'adresse suivante : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/dispositions\\_urgentes\\_consequences\\_covid-19?etape=15-AN1-DEPOT](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/dispositions_urgentes_consequences_covid-19?etape=15-AN1-DEPOT)

compétence nationale (articles L. 211-17 et L. 211-18 du code de l'organisation judiciaire). Le tribunal judiciaire de Strasbourg devait être désigné à cet effet par décret.

Tant les requêtes en injonction de payer que les oppositions aux ordonnances auraient été formées devant lui et traitées par cette juridiction unique, tandis que les **oppositions aux ordonnances formées par les débiteurs auraient continué de relever du ressort du tribunal judiciaire territorialement compétent** : elles lui auraient été transmises par le greffe du tribunal spécialement désigné.

Le **Sénat** s'était en 2019 montré **favorable à cette réforme**, qu'il avait estimé adaptée au contentieux de masse des injonctions de payer, **sous réserve qu'elle préserve l'accès au juge pour tous**, notamment les personnes les plus vulnérables non familières des procédures dématérialisées ou dépourvues d'accès à internet. Il avait obtenu satisfaction, le dispositif maintenant la possibilité pour les personnes physiques d'adresser leur demande au greffe sur support papier ; les oppositions n'auraient été traitées par voie dématérialisée qu'avec l'accord exprès des parties.

## **2. Après de nombreux atermoiements, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale propose la suppression pure et simple de la JUNIP**

Alors que le **projet de loi initial proposait de reporter une nouvelle fois l'entrée en vigueur de cette réforme au 1<sup>er</sup> septembre 2023**, l'Assemblée nationale a purement et simplement abrogé la JUNIP, en adoptant en séance publique un **amendement du Gouvernement**. Il justifie cet abandon par un changement d'analyse sur la centralisation du traitement de ces requêtes finalement **peu compatible avec l'objectif de « renforcer une justice proche du justiciable »**, par les **craintes des professionnels** de voir naître les prémisses d'une « *justice automatisée* » et enfin, par des « *difficultés techniques majeures* » sur le plan **informatique**<sup>1</sup>.

## **3. La position de la commission : faire preuve de pragmatisme en acceptant cette suppression malgré la méthode**

Tout en regrettant le procédé, qui montre une fois de plus l'importance de l'évaluation préalable des réformes législatives, les rapporteurs estiment que l'abrogation a au moins le mérite de la clarté. **Faisant preuve de pragmatisme, la commission ne s'y est donc pas opposée**. Elle a accepté cet article au bénéfice de l'adoption d'un **amendement rédactionnel COM-115** des rapporteurs

La **généralisation de la saisine par voie dématérialisée des tribunaux judiciaires** pour ce contentieux qu'envisage le Gouvernement est

---

<sup>1</sup> Amendement n° 864 au projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, accessible à l'adresse suivante : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4146/AN/864.pdf>

intéressante, sous réserve de préserver l'accès au juge des personnes les plus vulnérables non familières des outils informatiques ou n'ayant pas d'accès internet.

La commission a adopté l'article 35 **ainsi modifié**.

### *Article 36*

### **Modalités d'entrée en vigueur de la loi**

L'article 36 prévoit une entrée en vigueur différée de certaines dispositions du projet de loi.

La commission a adopté plusieurs amendements de coordination et l'article ainsi modifié.

#### **1. L'entrée en vigueur différée de certaines dispositions**

Il est proposé que certaines dispositions entrent en vigueur de manière différée ou ne s'appliquent que pour l'avenir, afin de faciliter leur mise en œuvre.

Ainsi les nouvelles règles relatives aux délais de l'enquête préliminaire et à l'ouverture au contradictoire ne concerneraient que les enquêtes ouvertes après la publication de la loi. Elles ne toucheraient donc pas le « stock » des affaires en cours.

L'article 3 sur le secret professionnel des avocats entrerait en vigueur le premier jour du troisième mois suivant la publication de la loi, ce délai étant mis à profit par la Chancellerie pour rédiger une circulaire précisant son application.

Les dispositions relatives à l'audience préparatoire criminelle, prévues à l'article 276-1 du code de procédure pénale dans sa rédaction résultant de l'article 6 du projet de loi, seraient applicables aux procédures dans lesquelles la décision de renvoi de l'accusé a été rendue après la date de publication de la loi.

Les dispositions relatives à la majorité requise pour prononcer une décision de culpabilité lors du délibéré de la cour d'assises, telles qu'elles résultent de la modification de l'article 359 du code de procédure pénale prévue au même article 6, seraient applicables à compter du premier jour du deuxième mois suivant la publication de la loi.

Les dispositions relatives à la généralisation des cours criminelles, prévues à l'article 7, entreraient en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022. L'expérimentation prévue par les dispositions des II et III de l'article 63 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prendrait fin à la même date.

Comme cela avait été le cas au début de l'expérimentation, les personnes déjà mises en accusation devant la cour d'assises avant le 1<sup>er</sup> janvier 2022 pourraient être renvoyées devant la cour criminelle départementale, sous réserve de leur accord recueilli en présence de leur avocat, sur décision du premier président de la cour d'appel.

Dans les départements où l'expérimentation est en cours, l'article 7 entrerait en vigueur à la date de publication de la loi, sauf pour les personnes ayant fait l'objet d'une ordonnance de mise en accusation devant la cour d'assises intervenue à compter du 13 mai 2021 et qui sont, sur décision du premier président de la cour d'appel, renvoyées devant la cour criminelle départementale.

Les dispositions relatives à l'expérimentation du statut d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles, prévues à l'article 8, entreraient en vigueur le lendemain de la promulgation de la loi organique prévoyant les règles statutaires qui leur seront applicables.

Les dispositions des articles 717-1, 721, 721-1, 721-2 et 729-1 du code de procédure pénale, dans leur rédaction résultant de l'article 9, seraient applicables aux personnes placées sous écrou à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, quelle que soit la date de commission de l'infraction. Les personnes placées sous écrou avant cette date demeureraient soumises au régime actuellement en vigueur.

Les dispositions modifiant de code de la justice pénale des mineurs entreraient en vigueur le 30 septembre 2021, en même temps que ledit code.

Concernant l'article 16 relatif au service public pénitentiaire à Wallis-et-Futuna, son entrée en vigueur interviendrait à une date fixée par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2022.

Enfin, les dispositions relatives à la discipline des professions du droit, prévues au chapitre Ier du titre V, entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2022, à la même date que l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

## **2. La position de la commission**

La commission a adopté plusieurs amendements de coordination à l'initiative de ses rapporteurs.

Concernant l'enquête préliminaire, les rapporteurs ont soumis à la commission, qui l'a adopté, l'**amendement COM-116** qui donne la possibilité au procureur de la République, jusqu'au **1<sup>er</sup> janvier 2024**, de ne pas faire application des délais prévus par la loi si les nécessités de l'enquête l'exigent. Pendant une période de transition, l'application des délais serait donc facultative, ce qui laissera le temps à l'ensemble des parties prenantes de se préparer à la réforme dans les meilleures conditions.

Cette période de transition pourra notamment être mise à profit pour déployer sur l'ensemble du territoire la procédure pénale numérique (PPN). Cet outil, dont le déploiement ne sera pas achevé avant la fin de l'année 2022, permettra aux enquêteurs de gagner du temps dans leur travail au quotidien et il les aidera à suivre les délais prescrits par la loi. Il serait également souhaitable que les annonces du ministre de l'intérieur concernant le recrutement et la fidélisation des OPJ aient le temps de porter leurs fruits.

Sur proposition des rapporteurs, la commission a ensuite adopté l'**amendement rédactionnel COM-117 et les amendements COM-118 et COM-119** qui suppriment par coordination, respectivement, les alinéas 6 et 8, relatifs à la cour criminelle départementale, et l'alinéa 9 sur l'avocat honoraire.

L'**amendement COM-120** des rapporteurs prévoit enfin, dans un souci d'harmonisation, que les dispositions, à l'article 9, relatives à la libération sous contrainte entreront en vigueur à la même date que celles relatives aux remises de peine.

La commission a adopté l'article 36 **ainsi modifié**.

### *Article 37*

### **Application outre-mer**

L'article 37 précise l'application outre-mer de diverses dispositions du projet de loi.

La commission a adopté deux amendements pour rectifier une erreur et réparer un oubli.

#### **1. Le dispositif proposé**

L'article 37 actualise d'abord les « compteurs Lifou » figurant dans différents codes pour permettre l'application des dispositions du projet de loi dans les collectivités d'outre-mer soumises au principe de spécialité

législative. Sont visés le code de la justice pénale des mineurs, le code de l'organisation judiciaire, le code pénal et le code de procédure pénale.

Concernant le code de l'organisation judiciaire, est précisé le champ d'application de l'article 34 relatif au contentieux du devoir de vigilance, qui s'appliquerait à Wallis-et-Futuna et en Polynésie.

Suivant la même logique, sont actualisés les « compteurs Lifou » qui figurent dans diverses lois spéciales : la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Enfin, il rend applicables dans ces collectivités deux dispositions précises : l'article L. 111-3 du code de l'organisation judiciaire et l'article 75 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

## 2. La position de la commission

La commission a adopté sur proposition de ses rapporteurs l'**amendement COM-121** qui supprime l'application de l'article 34 en Polynésie française. Le droit commercial relève en effet de la compétence de cette collectivité.

Elle a également adopté l'**amendement COM-122** des rapporteurs qui rend applicable en Nouvelle-Calédonie l'article 75 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique telle que modifiée par le projet de loi. Si l'État n'est pas compétent pour légiférer en Nouvelle-Calédonie en matière de procédure civile, cette disposition, de portée générale, doit en effet pouvoir s'appliquer en matière de procédure pénale et administrative.

La commission a adopté l'article 37 **ainsi modifié**.

### *Article 38 (nouveau)*

#### **Accès aux fonctions de juriste assistant**

Introduit en commission, cet article tend à **réduire de deux à un an l'expérience professionnelle** requise pour être **juriste assistant**.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

Introduit à l'initiative de Dominique Vérien par l'adoption de l'**amendement COM-38**, le présent article a pour objet de **réduire de deux à un an l'expérience professionnelle** requise dans le domaine juridique pour

accéder aux fonctions de juriste assistant, en modifiant l'article L. 123-4 du code de l'organisation judiciaire à cet effet.

La commission a **accepté cet assouplissement** considérant qu'il s'agissait d'un **bon compromis** permettant de **faciliter l'accès à une profession** qui exige déjà d'être docteur en droit ou titulaire d'un Bac + 5.

La commission a adopté l'article 38 **ainsi rédigé.**

## EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

### TITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITIONS RELATIVES AUX MAGISTRATS EXERÇANT À TITRE TEMPORAIRE ET AUX MAGISTRATS HONORAIRES EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES

#### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Magistrats à titre temporaire et magistrats honoraires**

Cet article tire les conséquences de la généralisation de la cour criminelle départementale en ce qui concerne les missions des magistrats à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles. Il autorise également à titre dérogatoire le recrutement d'agents publics en activité en tant que MTT.

La commission a supprimé, par coordination, les dispositions qui tirent les conséquences de la généralisation des cours criminelles.

#### **1. Des mesures relatives au recrutement et aux missions des magistrats à titre temporaire et des magistrats honoraires**

L'article 1<sup>er</sup> apporte plusieurs modifications à l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature afin de tirer les conséquences de la généralisation, prévue par le projet de loi ordinaire, des cours criminelles départementales.

Le 1<sup>o</sup> rappelle que les magistrats non professionnels (magistrats honoraires et magistrats à titre temporaire) ne sauraient être majoritaires au sein de la cour d'assises ou de la cour criminelle départementale, ce qui répond à une exigence posée par le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. la décision n°2016-532 QPC du 1<sup>er</sup> avril 2016.

Le 2° indique que les magistrats à titre temporaire (MTT) peuvent siéger comme assesseurs dans les cours criminelles départementales. Sur proposition de son rapporteur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a souhaité que qu'ils puissent siéger également dans les cours d'assises, ce qui est une mesure de cohérence avec la disposition introduite à l'article 6 du projet de loi ordinaire.

Le 2° *bis* a été introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur proposition de son rapporteur, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il vise à autoriser les chefs de cour à déroger ponctuellement à la règle, figurant au deuxième alinéa de l'article 41-14 de l'ordonnance de 1958, qui interdit aux MTT d'exercer concomitamment une activité d'agent public<sup>1</sup>.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a estimé que les garanties entourant le recrutement des MTT, qui sont nommés par le Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que les règles de déport et de déclaration d'intérêts applicables aux magistrats, étaient suffisantes pour garantir l'indépendance des fonctionnaires qui deviendraient en parallèle MTT.

Le 3° vise à autoriser les magistrats honoraires à siéger dans les cours criminelles départementales.

Adopté par la commission des lois sur proposition de son rapporteur, le 4° procède enfin à une mesure de coordination en supprimant une disposition devenue redondante compte tenu de l'ajout apporté par le 1°.

## 2. La position de la commission

Compte tenu de sa décision de ne pas procéder à la généralisation des cours criminelles à la fin de l'expérimentation, la commission a adopté par cohérence l'**amendement COM-1** de ses rapporteurs qui supprime les dispositions de l'article y faisant référence.

Concernant la possibilité donnée aux agents publics d'être recrutés comme MTT, la commission convient qu'elle élargit le vivier des professionnels pouvant occuper ces fonctions. Certains agents publics disposent de solides compétences juridiques qu'ils pourraient mettre à profit en exerçant des fonctions juridictionnelles.

Elle pose néanmoins la question de l'indépendance de ces MTT qui exercent en parallèle des fonctions d'agent public. Pourraient-ils subir des pressions de la part de leur hiérarchie administrative s'ils rendaient en tant que MTT des décisions qui déplaisent ? A la réflexion, les rapporteurs considèrent que les garanties relevées par l'Assemblée nationale, ainsi que

---

<sup>1</sup> Sauf celle de professeur ou de maître de conférences des universités.

celles inhérentes au statut de la fonction publique, suffisent à prémunir contre ce risque. L'appréciation de chaque candidature au cas par cas par le chef de cour constitue une autre garantie appréciable.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> **ainsi modifié**.

### *Article 2*

### **Abrogation des dispositions organiques autorisant les magistrats à titre temporaire et magistrats honoraires à exercer les fonctions d'assesseurs des cours criminelles pour la durée de l'expérimentation**

Cet article tire également les conséquences de la généralisation des cours criminelles départementales en abrogeant les dispositions qui avaient été prises pour la durée de l'expérimentation.

Favorable à la poursuite de l'expérimentation, la commission a décidé de prolonger l'application de ces dispositions.

#### **1. Un article de conséquence**

Dans la mesure où le projet de loi ordinaire tend à la généralisation des cours criminelles départementales, l'article 2 du projet de loi organique propose, par cohérence, d'abroger les dispositions qui avaient été prévues à titre transitoire, pour la durée de l'expérimentation, à l'article 12 de la loi organique n°2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions. Ces dispositions provisoires donnent la possibilité aux MTT et aux magistrats honoraires d'exercer les fonctions d'assesseur dans les cours criminelles.

#### **2. La position de la commission**

Étant favorable à la prolongation de l'expérimentation, la commission a adopté l'**amendement COM-2** de ses rapporteurs reportant de 2022 à 2023 le terme de l'expérimentation fixé par la loi organique du 23 mars 2019.

La commission a **supprimé** l'article 2.



## TITRE II

### DISPOSITIONS RELATIVES AU STATUT DE L'AVOCAT HONORAIRE EXERÇANT DES FONCTIONS JURIDICTIONNELLES

#### Article 3

#### Statut de l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles dans le cadre de l'expérimentation

Cet article vise à fixer le statut de l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles et respecter ainsi l'article 64 de la Constitution qui dispose qu'« une loi organique porte statut des magistrats ».

Dans la mesure où la commission n'a pas adopté l'article 8 du projet de loi ouvrant l'expérimentation permettant aux avocats honoraires de siéger comme assesseur dans les cours d'assises et les cours criminelles départementales, elle a, par coordination, également supprimé cet article du projet de loi organique.

Conformément à l'article 64 de la Constitution et pour préserver l'indépendance de l'autorité judiciaire, le statut des magistrats relève de la loi organique.

Ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 21 mars 2019<sup>1</sup>, « les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer leur vie professionnelle à la carrière judiciaire. La Constitution ne fait cependant pas obstacle à ce que, pour une part limitée, des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire, à condition que, dans cette hypothèse, des garanties appropriées permettent de satisfaire au principe d'indépendance qui est indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires. Il importe à cette fin que les intéressés soient soumis aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions ».

Dans ce cadre, l'objet de l'article 3 est de fixer le statut des avocats honoraires qui seraient appelés à exercer des fonctions d'assesseur dans les procès criminels. S'agissant d'une simple expérimentation, ces dispositions

---

<sup>1</sup> Décision n° 2019-779 DC du 21 mars 2019 Loi organique relative au renforcement de l'organisation des juridictions.

nouvelles ne seraient pas inscrites dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

L'article 3 **s'inspire du statut déjà existant des magistrats exerçant à titre temporaire**, tout en prévoyant une procédure de recrutement plus souple et plus rapide.

Pourraient être nommés pour trois ans – durée de l'expérimentation - des avocats honoraires, c'est-à-dire justifiant d'un **minimum de vingt ans d'expérience**, et **n'ayant pas exercé la profession d'avocat depuis au moins cinq ans dans le ressort de la cour d'appel de rattachement**. Cette règle des cinq ans permettrait de prévenir les conflits d'intérêts et de garantir l'indépendance et l'impartialité des assesseurs ainsi recrutés. Elle est reprise du statut des magistrats exerçant à titre temporaire<sup>1</sup>, en élargissant le champ géographique de l'interdiction au ressort de la cour d'appel compte tenu de l'affectation des avocats honoraires à cette juridiction.

Les avocats honoraires auraient une **formation allégée** par rapport aux magistrats exerçant à titre temporaire et ne seraient soumis qu'à une formation préalable à leur installation dans leurs fonctions<sup>2</sup>. L'étude d'impact justifie cet allègement par le fait que les fonctions exercées seraient proches de l'exercice professionnel de nombreux anciens avocats pénalistes ou généralistes et ne requerraient pas de travail de préparation ou de rédaction.

L'article 3 précise également les activités incompatibles avec l'exercice des fonctions d'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles, les termes de leur serment, les règles déontologiques auxquelles ils sont soumis, les conditions de la remise de leur déclaration d'intérêts et les conditions d'une action disciplinaire à leur égard.

Les avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles prêteraient serment et, selon la direction des services judiciaires, revêtiraient un costume de juge et non pas leur robe d'avocat dès lors qu'ils ne siègeraient pas en cette qualité malgré le nom qui leur serait donné<sup>3</sup>.

À l'Assemblée nationale, outre diverses modifications d'ordre rédactionnel, la commission a précisé qu'un avocat honoraire ne pourrait connaître d'un dossier lorsqu'il entretient ou a entretenu des relations professionnelles avec les conseils d'une partie, et non plus uniquement la partie elle-même<sup>4</sup>. En séance, à l'initiative de Laurence Vichnievsky<sup>5</sup>, l'exigence d'absence de condamnation au bulletin n° 2 du casier judiciaire a

---

<sup>1</sup> Article 32 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

<sup>2</sup> Elle comprendrait au moins 10 jours de formation théorique dispensée par l'École nationale de la magistrature, qui pourra porter spécifiquement sur la procédure criminelle, selon la réponse de la direction des services judiciaires au questionnaire des rapporteurs.

<sup>3</sup> Réponse de la direction des services judiciaires au questionnaire des rapporteurs.

<sup>4</sup> Amendement n° CL24 du rapporteur, M. Mazars.

<sup>5</sup> Amendement n° 2 de Mme Vichnievsky.

été érigée en exigence absolue, sans qu'il y ait lieu d'examiner si cette condamnation était compatible ou non avec l'exercice de fonctions juridictionnelles.

Considérant que les avocats honoraires peuvent déjà participer aux cours criminelles départementales en tant que magistrats exerçant à titre temporaire et que le projet de loi prévoit leur participation aux cours d'assises à ce titre, la commission a refusé l'expérimentation, perçue comme une défiance à leur égard par les magistrats, sans par ailleurs faire consensus chez les avocats<sup>1</sup>.

Par cohérence, elle a adopté l'**amendement COM-3** des rapporteurs pour supprimer la disposition qui fixe le statut de l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles dans la loi organique.

La commission a <b>supprimé</b> l'article 3.
--

---

<sup>1</sup> Voir commentaire de l'article 8 du projet de loi.



### TITRE III

## DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENREGISTREMENT ET À LA DIFFUSION DES AUDIENCES DEVANT LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

#### *Article 4*

#### **Enregistrement et à la diffusion des audiences devant la Cour de justice de la république**

Suggéré par le Conseil d'État dans son avis relatif au projet de loi ordinaire, cet article vise à étendre le champ d'application du nouvel article 38 *quater*, qui serait créé dans le cadre du projet de loi, aux audiences devant la Cour de justice de la République.

L'Assemblée nationale a modifié les règles d'enregistrement applicables pour supprimer l'exigence d'un motif d'intérêt public.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

Dans son avis relatif au projet de loi ordinaire, le Conseil d'État a suggéré de rendre applicables les règles de l'article 38 *quater* nouveau à la Cour de justice de la République qui est compétente pour juger les membres du Gouvernement « *pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou de délits au moment où ils ont été commis* »<sup>1</sup>. Une telle disposition relève de la loi organique en application de l'article 68-2 de la Constitution.

L'article 4 du projet de loi organique, dans sa version initiale, visait à **rendre applicable à l'identique** les dispositions de l'article 38 *quater* à la Cour de justice de la République dans la mesure où la loi organique n'y déroge pas, comme c'est **déjà le cas pour les dispositions du code de procédure pénale** concernant les débats et les jugements en matière correctionnelle<sup>2</sup>.

En séance à l'Assemblée nationale, l'adoption d'un amendement du rapporteur<sup>3</sup> a modifié les conditions de l'enregistrement des audiences devant la Cour de justice de la République afin que celui-ci soit **de droit**.

---

<sup>1</sup> Article 68-1 de la Constitution.

<sup>2</sup> Article 26 de la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République.

<sup>3</sup> Amendement n° 8 du rapporteur, M. Mazars.

Le régime de diffusion serait quant à lui maintenu inchangé : la diffusion de l'image et des éléments d'identification resterait **soumise au consentement préalable des personnes enregistrées** et serait **interdite pour les mineurs et les majeurs protégés**.

La commission a adopté l'article 4 **sans modification**.

#### *Article 5*

#### **Entrée en vigueur**

Cet article du projet de loi organique prévoit l'entrée en vigueur différée, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, des deux premiers articles du projet de loi organique, par cohérence avec ce qui est prévu au V de l'article 36 du projet de loi ordinaire.

Les deux articles suivants entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi organique, ce qui constitue un simple rappel de la règle de droit commun.

La commission a adopté l'article 5 **sans modification**.

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 15 SEPTEMBRE 2021

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Présenté en conseil des ministres le 14 avril dernier, ce projet de loi s'accompagne d'un projet de loi organique. Ils ont été adoptés à l'Assemblée nationale le 25 mai à une large majorité. C'est le cinquième texte depuis le début du mandat d'Emmanuel Macron qui tente de réformer l'institution judiciaire, après la loi de programmation de 2019, la loi relative au parquet européen, le texte sur la justice de proximité et celui sur la justice pénale des mineurs.

L'intitulé de ce texte marque l'ambition du garde des sceaux : redonner confiance en la justice alors qu'aujourd'hui seuls 22 % des Français ont véritablement confiance dans notre justice.

Partageant la nécessité de restaurer les conditions de la confiance entre le citoyen et la justice, notamment par l'amélioration du fonctionnement de l'institution, le Sénat a largement alimenté cette réflexion grâce à de nombreux rapports. Je pense, notamment, au rapport d'information intitulé *Cinq ans pour sauver la justice !* présenté par Philippe Bas en 2017.

Conscient de l'urgence de redonner à la justice les moyens pour répondre pleinement aux attentes des Français, le Sénat a toujours adopté les réformes qui allaient dans ce sens. C'est dans ce même état d'esprit qu'avec mon collègue Philippe Bonnecarrère nous avons mené nos travaux sur ces deux textes qui affichent une ambition volontaire, mais demeurent malheureusement avant tout un catalogue de mesures de portée très inégale.

L'ambition affichée est par ailleurs fortement atténuée par un calendrier de réformes et une activité judiciaire qui altèrent largement l'enjeu porté par l'intitulé de ces textes. Le Président de la République a annoncé la tenue d'États généraux de la justice, à peine les textes votés à l'Assemblée nationale. Par ailleurs, en réaction à l'affaire Halimi, le Gouvernement a déposé un texte sur l'irresponsabilité pénale, dont nous aurons à traiter dans les semaines à venir. Sans parler des annonces d'hier lors du Beauvau de la sécurité...

C'est la raison pour laquelle, pour redonner confiance en la justice, il me semble urgent d'apaiser le monde judiciaire et les relations entre les différents acteurs – magistrats, avocats, policiers, greffiers, qui font souvent l'objet d'attaques infondées.

Pour redonner confiance, un principe nous paraît fondamental : faire ce que l'on dit et dire ce que l'on fait... Certes, la publicité et la communication autour de la justice sont un enjeu phare du texte, mais il importe surtout que ces dispositions soient réalistes. Or un certain nombre d'entre elles sont en décalage, notamment en ce qui concerne la réduction des délais en matière d'enquête préliminaire pour les secteurs économique et financier, ainsi qu'en ce qui concerne l'implication des entreprises dans le travail pénitentiaire.

Enfin, il est essentiel que les réformes engagées soient assimilées. Or ces dernières s'additionnent les unes après les autres, ce qui démobilise fortement les acteurs de la justice, qui ne disposent pas des outils juridiques et numériques pour les mettre en œuvre. Ils voient apparaître avec crainte cette nouvelle réforme, qui modifiera une fois de plus leur quotidien.

Nous avons voulu répondre aux enjeux de la restauration de la confiance dans la justice en vous proposant d'adopter des mesures qui répondent à ces objectifs d'apaisement, de réduction des délais, de lutte contre le sentiment d'impunité et de simplification des procédures.

J'évoquerai plus spécifiquement l'enregistrement et les audiences, c'est-à-dire l'article 1<sup>er</sup>, article phare qui ne nous éclaire pas vraiment. Nous avons eu du mal à percevoir la volonté du Gouvernement. S'agit-il de lutter contre des dérives ? S'agit-il de faire de la pédagogie ministérielle sur le fonctionnement de la justice ? C'est ce que nous ne manquerons pas de préciser dans le texte pour éviter que ce principe d'enregistrement et de diffusion des audiences ne conduise à des dérives journalistiques et pour nous assurer qu'il soit bien conforme aux objectifs affichés par le ministre. Nous adopterons également un certain nombre de dispositions techniques pour encadrer les conditions de cette diffusion, notamment pour éviter toute contrepartie financière à la participation des parties.

Le deuxième grand axe de ce texte est l'amélioration de la procédure de jugement des crimes. Plusieurs mesures paraissent importantes.

Tout d'abord, une mesure sur l'organisation des audiences préparatoires criminelles. Le Gouvernement souhaite les généraliser. Nous voulons qu'elles soient facultatives et limitées. Laissons de la souplesse aux acteurs.

Ensuite, le retour de la « minorité de faveur » lorsque la cour d'assises statue sur la culpabilité de l'accusé, afin de garantir que la décision est prise par une majorité des jurés populaires, auxquels nous sommes très attachés.

Par ailleurs, nous sommes favorables à la création de pôles compétents pour les crimes sériels, mais nous sommes opposés à la généralisation des cours criminelles départementales. Cette expérimentation a été engagée par le Gouvernement en 2019. Nous pensons qu'il est trop tôt et nous manquons de recul : seules 143 affaires avaient été jugées quand le

Gouvernement a élaboré son projet à la mi-mars. Je vous propose donc de prolonger l'expérimentation jusqu'en mai 2023.

De surcroît, le ministre est très attaché à ce que des avocats honoraires puissent siéger au sein des cours d'assises et des cours criminelles départementales. Dans un souci d'apaisement - cette mesure étant extrêmement mal perçue par les magistrats -, il convient de ne pas autoriser les avocats honoraires à le faire dès lors qu'ils peuvent déjà par ailleurs devenir magistrats à titre temporaire (MTT).

Autre sujet important, après la manifestation des policiers, l'Assemblée nationale a décidé, à l'initiative du Gouvernement et du groupe Les Républicains, de supprimer le rappel à la loi. C'est problématique pour les magistrats du parquet qui n'ont plus de première réponse pénale face à des prévenus ayant commis des infractions légères. Nous attendons les propositions promises par le garde des sceaux.

Enfin, le ministre a introduit des dispositions qui visent à relancer le travail pénitentiaire. Aujourd'hui, seuls 9 % des détenus travaillent contre 50 % il y a encore vingt ans. Le Gouvernement prévoit la mise en place d'un contrat d'emploi pénitentiaire, conclu soit avec l'administration pénitentiaire, soit avec des entreprises extérieures. Il s'agit d'éviter la récidive et de favoriser la réinsertion. Cet objectif est louable. Néanmoins, le texte de loi prévoit la mise en place de droits sociaux pour les détenus. Nous ne contestons pas cette nécessité, mais nous craignons que le coût supplémentaire qui devrait en résulter ne dissuade les entreprises. C'est pourquoi nous proposerons d'élargir l'habilitation à légiférer par ordonnance.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** - Ce texte destiné à favoriser la confiance de nos concitoyens dans la justice ne nous semble pas atteindre cet objectif : il ne concerne pas la juridiction du quotidien ni l'exécution des peines. D'une certaine manière, il survient à contretemps. Paradoxalement, il utilise les marges de manœuvre budgétaires obtenues par le garde des sceaux en 2021 et en 2022 pour apporter de la complexité.

Ce texte ne comprend pas de dispositions en matière de simplification - c'est plutôt l'inverse. Nous aurions pu, avec Agnès Canayer, faire des propositions, mais nous nous sommes abstenus en raison de l'effet domino d'un tel exercice. Quoi qu'il en soit, je ne vous cache pas que la demande adressée par le Président de la République à la Chancellerie d'engager une réforme de la procédure pénale en trois mois me paraît relever des travaux d'Hercule !

Par ailleurs, nous n'étions pas opposés à un recours plus large aux amendes forfaitaires délictuelles. Or le ministre de l'intérieur et le Président de la République hier ont annoncé que cette disposition figurerait dans le texte sur la responsabilité pénale, qui change de nature. Il faut être raisonnable et ne pas croiser les textes.

Les deux principaux sujets que j'aborderai sont la question des enquêtes préliminaires et celle du secret professionnel des avocats.

Les enquêtes préliminaires ne peuvent pas être éternelles dans notre pays. Il n'est pas convenable que certaines d'entre elles durent plus de cinq ans. Par ailleurs, *quid* de la personne mise en cause, qui dispose de peu d'informations ? Ce texte prévoit donc l'ouverture de modalités dites du contradictoire dans un certain nombre de cas. Enfin, l'Assemblée nationale a voulu donner un caractère intégral et absolu au secret professionnel des avocats. Ce secret professionnel, qui est défini dans une loi de 1971, a été conçu comme lié au secret de la défense et non pas comme lié à la liberté de conseiller. Après un mouvement assez fort du Conseil national des Barreaux, qui s'est inquiété d'un arrêt de la Cour de cassation dans une affaire de concurrence, l'Assemblée nationale a décidé d'opter pour un secret professionnel extrêmement large.

Nous sommes tous d'accord pour réduire le délai des enquêtes. Certaines durent depuis des années pour des raisons diverses, qui vont des délais nécessaires pour obtenir des actes réalisés à l'étranger au manque d'enquêteurs judiciaires. Le ministre de l'intérieur a annoncé l'été dernier qu'il manquait 5 000 officiers de police judiciaire (OPJ). Or, pour former plus rapidement des OPJ, le ministère veut simplifier le concours et supprimer l'oral. Nous sommes dubitatifs...

Bref, le manque d'OPJ associé à la volonté de réduire la durée des enquêtes peut conduire à des difficultés allant de la renonciation aux poursuites à la présentation de dossiers mal ficelés, en passant par des ouvertures systématiques d'instruction.

Par ailleurs, deux dérogations sont prévues dans le texte : le terrorisme et la criminalité et la délinquance organisées. Dans la pratique, les enquêtes les plus longues sont celles qui concernent l'économie et le financier. Il serait dangereux, l'objectif étant la défense du contrat social et républicain, de réduire les délais d'enquête en matière de fraude fiscale, de blanchiment de capitaux et de corruption, surtout à un moment où notre pays ne cesse de dire qu'il est dans l'attente d'une régulation internationale plus importante.

Dans le débat sur les amendements, nous insisterons sur un certain nombre de points. Pour simplifier la procédure d'enquête, il ne faut pas retenir la présence de l'avocat lors des perquisitions. Par ailleurs, il convient de tirer les conséquences des travaux menés par le Sénat sur la définition de la prise illégale d'intérêts - impartialité, objectivité, indépendance - pour sortir d'un système où les élus locaux peuvent être incriminés pour des motifs purement formels. Notre proposition est claire et argumentée. Il nous paraît normal d'ouvrir le débat.

Pour en revenir à l'ouverture au contradictoire lors de l'enquête préliminaire, le texte prévoit que dès lors que l'affaire concernant M. Untel a

fait l'objet d'une fuite dans la presse, il a accès au dossier pour pouvoir se défendre. Nous sommes face à deux approches : soit, puissant de ce monde, vous organisez une fuite et obtenez le contradictoire, soit la procédure dure des années et, mis en cause, vous n'en connaissez ni les tenants ni les aboutissants et il vous est impossible de vous défendre médiatiquement. Avec Agnès Canayer, nous nous sommes interrogés et avons renoncé à vous présenter un amendement. Nous restons ouverts à la discussion sur ce point.

Concernant les remises de peine, la Chancellerie propose de revenir au système antérieur à la loi Perben II de 2004 : les remises de peine devront tenir compte des mérites du détenu et non plus être, au moins partiellement, automatiques. Il n'est pas certain que l'administration pénitentiaire ait toujours la capacité d'évaluer ces mérites. Cependant, cette proposition a l'avantage d'être claire dans l'esprit de nos concitoyens.

Enfin, le texte comporte un volet important sur la déontologie : toutes les professions juridiques réglementées seront, à terme, dotées d'un code de déontologie et d'un collège chargé de le faire respecter. Une première phase de conciliation serait organisée avant une procédure devant une juridiction disciplinaire dont le président, un magistrat, filtrerait les recours anormaux et où les professionnels seraient majoritaires. Cela nous paraît très honorablement rédigé. Après concertation, toutes les professions, sauf celle d'avocat, sont d'accord.

**M. Hussein Bourgi.** - Je remercie les rapporteurs pour la qualité des auditions qui, pour certaines, ont pallié l'absence de concertation du garde des sceaux.

Le contexte est particulier, après les annonces de ces derniers jours et une proposition de loi relative à l'efficacité de la justice de proximité, il y a quelques mois. Plutôt que d'instaurer la confiance, ces annonces créent un climat de fébrilité et d'instabilité pour les acteurs de la justice, dont certains ont exprimé leur ressenti lors de la visite du garde des sceaux dans mon département de l'Hérault. La confiance ne se décrète ni ne se proclame : elle se construit.

Ce texte est une addition de mesures techniques sans enjeu réel, de réformes beaucoup plus structurelles comme la généralisation des cours criminelles alors même qu'une expérimentation est en cours, de propositions discutables comme l'enregistrement et la diffusion des audiences à la télévision. Il y a un paradoxe à vouloir rapprocher la justice des Français en la faisant entrer dans leur salon, tout en les évinçant des cours criminelles, que le ministre souhaite généraliser.

La réduction des délais d'enquête préliminaire est louable à condition de conserver des garde-fous. La lutte contre la délinquance économique et financière impose des investigations très complètes, en France, mais aussi et surtout à l'étranger.

Ce projet de loi fait l'impasse sur le contentieux civil ; or c'est celui qui concerne le plus de Françaises et de Français.

Ce n'est pas la réforme de la justice que l'on aurait pu espérer ; c'est une addition, en fin de quinquennat, de mesures et de mesurètes, dont certaines sont très clivantes, comme la définition de la prise illégale d'intérêts.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – La justice des vraies gens, c'est la justice civile et la justice sociale. Prétendre conforter la confiance en l'institution judiciaire en ne s'attaquant qu'à la justice pénale est totalement déséquilibré.

Les propositions des rapporteurs vont, pour beaucoup d'entre elles, dans le bon sens, mais plusieurs sujets posent question. Pourquoi une extension des cours criminelles sans attendre le bilan de l'expérimentation dont elles font l'objet ? Nous ne comprenons pas cette précipitation et sommes favorables à la prolongation de l'expérimentation.

Personnellement, je suis défavorable à l'enregistrement vidéo de ce qui se passe dans le cabinet du juge d'instruction. En réalité, cette mesure a vocation à régulariser ce qui existe déjà, sans cadre. Pour autant, il est très compliqué d'instaurer ce droit au préjudice des parties, y compris si elles donnent leur autorisation. Une personne convoquée par le juge a sans doute d'autres préoccupations que l'éventuelle diffusion future des images.

Les propositions des rapporteurs sur la longueur de certaines enquêtes préliminaires sont bienvenues. Cette longueur, qui pose problème, ne sera réglée que par un nombre suffisant d'officiers de police judiciaire, non par la loi. Tout ce qui renforce le contradictoire est sans doute la solution. Sortir du champ de la limitation de la durée des enquêtes préliminaires les cas de demande d'entraide internationale est une bonne chose.

Quelque 18 % des poursuites pénales font l'objet d'un rappel à loi. Il est dommage que les rapporteurs aient retiré leur amendement à ce sujet. Il faut maintenir ce type de réponse.

Je n'ai pas compris les propos de Philippe Bonnacarrère concernant la fin des crédits automatiques de réduction de peine. La loi Perben II avait rendu les choses beaucoup plus fluides. Le problème est que les gens n'y comprennent rien. Pour dissiper l'incompréhension suscitée par une sortie au bout de quatre ans d'emprisonnement d'une personne condamnée à dix ans, nous proposons que la durée effectuée en cas de réduction de peine soit verbalisée dès le prononcé de la peine. Il n'y aurait ainsi pas de double échelle.

Je défends les crédits automatiques, car les juges de l'application des peines n'auront jamais le temps de prendre ces décisions. Dominique Perben, qui n'était pas laxiste, les a introduits pour une bonne raison.

Éric Dupond-Moretti mène un combat sur les garanties procédurales apportées aux avocats. Le Conseil d'État l'a relevé : d'autres catégories pourraient pertinemment bénéficier du même type de protection, notamment les journalistes. Il y aurait lieu d'y revenir.

Je constate que la juridiction unique des injonctions de payer disparaît.

Enfin, les rapporteurs sont audacieux sur la prise illégale d'intérêts. La manœuvre est visible.

Merci aux rapporteurs de leur travail. Nous serons d'accord sur certains points, moins sur d'autres, et nous formulerons sans doute des propositions complémentaires.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Ce projet de loi complète six textes précédents et la forte augmentation du budget de la justice au cours du quinquennat.

Je salue la qualité du travail des rapporteurs. Ils paraissent approuver l'esprit et les principaux apports du texte, notamment la nécessité d'ouvrir les possibilités d'enregistrement et de diffusion des audiences sous réserve de garanties ; la nécessité d'ouvrir les enquêtes préliminaires au contradictoire et de les encadrer dans le temps en ménageant des exceptions, sujet sur lequel notre groupe a déposé un amendement ; le renforcement de la protection du secret de l'enquête et de l'instruction ; la limitation de la détention provisoire ; la suppression de l'automatisme des crédits de réduction de peine ; l'extension aux activités de conseil de la protection du secret professionnel de l'avocat, sous réserve de garanties supplémentaires ; le rétablissement de la minorité de faveur pour les procès devant la cour d'assises ; la nécessité de remplacer le rappel à la loi ; la création d'un contrat d'emploi en détention pour favoriser l'insertion professionnelle des condamnés ; la révision et l'harmonisation de la déontologie et de la discipline des professions du droit.

Les débats se poursuivront, bien évidemment. Il faudra bien ajuster les dérogations à l'ouverture de l'enquête préliminaire au contradictoire et à sa durée de droit commun afin que cet encadrement dans le temps ne soit pas privé d'objet, tout en intégrant bien les spécificités de la lutte contre la délinquance économique et financière internationale.

Nous devons trouver les bons contours de la mesure remplaçant le rappel à la loi ; mettre en balance l'opportunité d'un allongement d'un an de l'expérimentation des cours criminelles et celle d'une généralisation.

La démarche des rapporteurs est constructive et paraît rejoindre les principaux objectifs du projet de loi qui fonde le renforcement de la confiance dans l'institution judiciaire, sur la familiarisation des Français avec le fonctionnement de la justice ; sur le renforcement des droits des justiciables et de la défense ; sur le fondement du sens de la peine et des

perspectives de réinsertion du détenu pour une meilleure prévention de la récidive et sur la révision de la déontologie et de la discipline des professions du droit. C'est pourquoi notre groupe est globalement favorable à la version des rapporteurs, sous réserve du sort de certains amendements.

**Mme Éliane Assassi.** – Merci aux rapporteurs pour leur travail. Je suis sensible à quelques-unes de leurs propositions. Je regrette, comme vingt-trois associations et organisations, l'engagement de la procédure accélérée sur un tel texte. Je regrette aussi l'absence de concertation avec les professionnels de la justice.

Ce projet de loi contient des mesures intéressantes comme le contrat d'emploi pénitentiaire et le renforcement du contradictoire au cours de l'enquête préliminaire, mais d'autres sont dangereuses comme l'enregistrement des audiences, qui aurait pu remplir une fonction pédagogique, mais glisse vers la justice spectacle.

Ce texte censé rétablir la confiance de nos concitoyennes et concitoyens dans l'institution judiciaire prend hélas ! la direction inverse avec la généralisation des cours criminelles départementales, qui acte la suppression des cours d'assises et des jurés populaires dans la plupart des affaires.

Les mesures encadrant le travail des détenus vont plutôt dans le bon sens même si elles sont inabouties. Mais la quasi-totalité des autres mesures est ancrée dans une logique sécuritaire contestable. Ainsi, la fin des crédits de réduction de peine aura pour conséquence l'augmentation du nombre de personnes détenues alors que la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme en raison de sa surpopulation carcérale. Il aurait plutôt fallu une réforme globale de l'échelle des peines.

Nous sommes opposés aux mesures gouvernementales ajoutées à la hâte à l'Assemblée nationale concernant le rappel à la loi, la peine de sûreté et la limitation des réductions de peine pour les agresseurs des forces de l'ordre.

Je veux enfin relever l'absence de la justice civile dans un texte censé réconcilier le peuple et l'institution judiciaire.

**Mme Dominique Vérien.** – Je salue le travail des rapporteurs qui semblent nous dire que le titre ronflant du projet de loi est trop ambitieux. Finalement, ce texte contient peu d'éléments qui rendent confiance : pas de simplification de la procédure, pas de création de lien entre justice et cité, avec un oubli total de la justice civile... C'est plutôt de la communication, avec la possibilité de filmer les audiences. Si garder une trace filmée de procès importants peut se comprendre, nous le savons, les propos ne sont pas aussi libres en cas de captation. Il n'est peut-être pas nécessaire d'importer la contrainte de la caméra au sein des audiences.

La suppression du rappel à la loi est contreproductive. Il constitue une première étape, une injonction symbolique pour des personnes confrontées à la justice pour la première fois, afin d'éviter de les faire entrer dans un cursus judiciaire. Quoi que l'on en pense, la majorité de ces personnes sont impressionnées par ce rappel à la loi, qui pourrait être effectué par des magistrats.

La réduction du temps d'enquête préliminaire me semble aussi relever de la communication. Disposer du nombre suffisant de policiers enquêteurs ne relève pas de la Chancellerie. Dans le domaine financier, l'existence d'un compte à l'étranger est quasi systématique, ce qui allonge les délais. Les enquêtes ne seront pas finies et pour éviter qu'elles ne s'éteignent, des instructions seront ouvertes. Cela en reportera la responsabilité sur le juge d'instruction.

Je pensais que magistrats et directeurs de prison nous expliqueraient que la suppression des réductions automatiques de peines serait impossible, mais ils semblent au contraire en demande. C'est plutôt positif.

La création d'un contrat de travail pour les prisonniers paraît normale. Je salue les amendements des rapporteurs sur ce sujet.

Je suivrai les rapporteurs.

**M. François Bonhomme.** - Je partage l'objectif et je comprends la difficulté de modifier les conditions de l'enquête préliminaire.

Je suis inquiet des mesures affectant le secret professionnel des avocats en matière de conseil. À l'article 3, n'ouvre-t-on pas la boîte de Pandore, vers un démantèlement de ce secret ? Celui-ci devrait être absolu. Imagine-t-on un médecin soumis à un secret professionnel à géométrie variable ? Je rappelle qu'en l'état actuel, le secret n'empêche pas des avocats d'être poursuivis pour des infractions commises au contact de leur client.

**Mme Nathalie Goulet.** - Ce texte porte une sacrée contradiction : il parle de confiance tout en faiblissant sur la criminalité et la délinquance financières. Le compte n'y est pas.

Sur le contradictoire et la présomption d'innocence, le texte n'est pas complet. Je sais à titre personnel ce que c'est que d'être visée dans une affaire sordide dans laquelle je n'étais pour rien et dont les journaux se sont emparés pendant des mois. Sans dispositif extrêmement ferme sur le droit de la presse, ce texte ne servira pas à grand-chose. Certes, le contradictoire sera ouvert, ce qui sera beaucoup mieux, mais la question de la violation de la présomption d'innocence ne sera pas réglée. On peut attaquer en diffamation, mais le décalage temporel est tel que le mal est fait.

Ce texte ne prévoit rien sur le droit des victimes. C'est pourtant important dans la confiance accordée à la justice. Je regrette également l'absence de dispositif relatif à la justice civile.

**Mme Françoise Gatel.** – Je remercie très sincèrement les rapporteurs pour ce travail sur un texte dont le titre est très ambitieux. Nos concitoyens doivent pouvoir avoir confiance en la justice. La société doit aussi être en phase avec une justice dont le pouvoir est très important.

Je voudrais d’abord évoquer le contrat de travail des détenus : mon département d’Ille-et-Vilaine accueille une maison centrale de femmes dont certaines ont commis des crimes extrêmement graves à caractère familial. Elles observent de très longues peines et se retrouvent totalement isolées de leurs familles et délaissées. Le problème est leur capacité, une fois libérées, à vivre en autonomie et à construire une nouvelle vie loin de leur famille. On nous parle beaucoup de la réforme des retraites : il faudra aborder le sujet de la protection sociale des détenus.

Je suis l’avis des rapporteurs sur la présence des avocats lors des perquisitions. L’exigence de confiance doit se doubler d’une capacité à rendre la justice.

Je remercie particulièrement les rapporteurs de faire suite à notre initiative dans le projet de loi 4D concernant les prises illégales d’intérêts d’élus qui représentent leur collectivité au sein de sociétés d’économie mixte. Le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), Didier Migaud, lorsqu’il avait été auditionné, avait souligné des excès dans l’application de ce délit. Il faut faire confiance aux élus – ils n’ont aucun passe-droit. Ce sujet sulfureux doit être abordé de manière raisonnée. Le président Migaud nous avait dit que les évolutions votées dans le projet de loi 4D sécurisaient les décisions des élus, mais nous ne pouvions pas aller plus loin sur le volet pénal. C’est pourquoi je soutiens la proposition très courageuse des rapporteurs dans dont nous débattons aujourd’hui.

**M. Alain Richard.** – Je souhaite mettre en garde les collègues qui ont qualifié le contrat d’emploi pénitentiaire de contrat de travail : il serait problématique de faire basculer l’ensemble du régime de cette activité dans le droit du travail.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Les rapporteurs ont-ils demandé au pouvoir exécutif s’il maintenait les États généraux de la justice ? Il est étrange de nous appeler à voter ce projet de loi, en pleine période électorale, avant la tenue d’États généraux, qui seraient peut-être l’occasion d’avoir une déclaration au plus haut niveau de l’État à quelques semaines de l’élection présidentielle... Il serait mieux qu’ils se tiennent sous l’égide du futur président ou de la future présidente de la République.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Ce texte a ce paradoxe d’être un catalogue de mesures tout en en omettant beaucoup. Je pense notamment à la justice civile et au droit des victimes.

Merci à Alain Richard de sa précision sur le contrat d’emploi pénitentiaire, qui n’est en effet pas un contrat de travail, mais un lien

nouveau, *sui generis*, entre le détenu et l'entreprise. C'est extrêmement clair dans le texte.

Monsieur Sueur, nous avons mené plus de quarante auditions et à chaque fois, nous avons posé une question sur les États généraux de la justice. Nous avons obtenu moues dubitatives ou rires fins. Nous ne sommes pas très éclairés et attendons des annonces.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Qu'a dit le ministre ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – Il les maintient.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Madame de La Gontrie, nous n'avons peut-être pas une approche enthousiaste quant à la réforme de la réduction des peines, mais nous avons souhaité laisser une chance au nouveau système. Nous avons aussi choisi nos priorités dans ce texte hétérogène.

Monsieur Bonhomme, le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale élargit le secret professionnel des avocats, au contraire. On passe d'un secret lié à l'exercice de la défense à un secret professionnel *erga omnes*. Il n'y a pas cependant de secret professionnel absolu dans notre pays. Le secret médical peut être enfreint concernant les mineurs victimes de violences par exemple.

Concernant l'application de l'article 45 de la Constitution, pour le projet de loi ordinaire, nous vous proposons de considérer que le périmètre inclue les dispositions relatives à l'enregistrement et à la diffusion des audiences ; à l'enquête préliminaire et à l'instruction ; au secret professionnel des avocats et aux droits de la défense ; à la cour criminelle départementale et à la cour d'assises ; au rappel à la loi ; aux procédures simplifiées ; à l'exécution des peines ; au service public pénitentiaire ; au statut des magistrats non professionnels ; aux conflits d'intérêts ; à la spécialisation de certaines juridictions ; à la médiation préalable obligatoire en matière administrative ; à la procédure applicable devant les tribunaux administratifs dans le cadre des contentieux dits DALO ; à la déontologie et à la discipline des professions réglementées du droit ; aux titres exécutoires ; au recouvrement de la cotisation annuelle du Conseil national des barreaux ; aux frais irrépétibles ; à la délocalisation des audiences judiciaires.

À l'inverse, nous avons estimé que ne présentaient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé des amendements relatifs à l'indemnisation des victimes d'accident de la route ; à la création d'un nouveau délit d'homicide routier ; à l'aggravation des peines encourues en cas d'agression d'un élu ou d'outrage. Nous vous proposerons donc de les déclarer irrecevables.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Qu'en est-il du projet de loi organique ?

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Le périmètre inclut les dispositions relatives au statut des magistrats non professionnels et à l'enregistrement et à la diffusion des audiences devant la Cour de justice de la République.

**M. Alain Richard.** – La possibilité d'amendements relatifs au code pénal n'est pas ouverte. Cela ne correspond pas à ce que nous voulons introduire sur la prise illégale d'intérêts.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – J'indique à M. Richard que le texte contient des dispositions en matière de prise illégale d'intérêts des magistrats. Votre remarque n'en demeure pas moins pertinente.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Ces dispositions ont été introduites par l'Assemblée nationale sans que l'article 45 soit invoqué. Par ailleurs, les règles de perquisition ou d'interception de fadettes font-elles partie du champ ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – Oui.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je rappelle que cette liste est le fruit d'une décision funeste de la Conférence des présidents, qui a cru bon de définir ce sur quoi peuvent porter les amendements.

## PROJET DE LOI

### EXAMEN DES ARTICLES

#### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'avis est défavorable sur l'amendement COM-1, qui prévoit la mise en œuvre d'une période d'expérimentation préalable concernant l'enregistrement et la diffusion des audiences et la remise par le Gouvernement d'une évaluation complète du dispositif avant toute généralisation. Nous pensons qu'il faut faire connaître aux Français le fonctionnement de la justice ; par ailleurs l'expérimentation serait en pratique plus opérationnelle car la diffusion n'interviendrait qu'une fois les voies de recours épuisées.

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-57 a pour objet de préciser la nature du motif d'intérêt public qui peut justifier une autorisation d'enregistrement et de diffusion d'une audience, à savoir tout ce qui est d'ordre pédagogique, informatif, culturel ou scientifique.

*L'amendement COM-57 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-58.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'avis est défavorable sur l'amendement COM-2 rectifié, qui vise à interdire l'enregistrement d'une

audience lorsque la victime est un mineur âgé de moins de treize ans. Les mineurs sont protégés de manière absolue au stade de la diffusion : toute diffusion de leur image et de tout élément d'identification serait interdite.

*L'amendement COM-2 rectifié n'est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-3 vise à garantir le respect de la confidentialité des échanges entre l'avocat et son client lors de l'enregistrement. Nous sommes d'accord sur le principe, mais il conviendrait de modifier la rédaction et l'imputation pour viser l'alinéa 9. Dans l'attente, l'avis est défavorable.

*L'amendement COM-3 n'est pas adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-59 est adopté*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-60 tend à préciser qu'un magistrat siégeant seul ou le juge d'instruction peut suspendre ou arrêter l'enregistrement.

*L'amendement COM-60 est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'avis est favorable sur l'amendement COM-50 rectifié, qui prévoit que la décision de suspendre ou d'arrêter l'enregistrement est une décision d'administration judiciaire insusceptible de recours.

*L'amendement COM-50 rectifié est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-61.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-62 tend à interdire que les parties ou les personnes enregistrées reçoivent des propositions de rémunération pour donner leur accord à l'enregistrement ou à la diffusion de leur image.

*L'amendement COM-62 est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'avis est défavorable sur l'amendement COM-4, qui tend à interdire les enregistrements d'audiences intervenant au cours d'une enquête ou d'une instruction en cas de non-lieu ou d'arrêt des poursuites, ce qui est contraire à l'objectif de pédagogie.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'avis est défavorable sur l'amendement COM-5, qui tend à autoriser la saisie du matériel ayant permis de diffuser illégalement les audiences de procès et à doubler les peines encourues en cas de récidive de diffusion illégale de ces audiences. Il paraît compliqué de saisir le matériel de diffusion, notamment quand celle-ci se fait par satellite. Quant à la récidive, elle est déjà prévue par le code pénal.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-63 vise à donner la possibilité à la victime d’être à l’origine des poursuites pour diffusion illicite de l’enregistrement d’une audience.

*L’amendement COM-63 est adopté.*

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Il serait bon de connaître la position globale de la commission. Ainsi, le Conseil d’État, dans son avis, a indiqué que certaines juridictions n’étaient pas concernées, notamment le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République (CJR). Il ne faudrait pas que, lors de l’examen du texte en séance, vous nous indiquiez que tel ou tel amendement est contraire à la position de la commission.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – C’est le projet de loi organique qui traite le cas de la CJR. S’agissant du Conseil constitutionnel, les audiences d’examen des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) sont retransmises et disponibles en ligne. Nous allons regarder de plus près ce qu’il en est concernant son activité en tant que juge de l’élection.

## *Article 2*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – L’avis est défavorable sur l’amendement COM-6, qui vise à ce que les nullités ne s’appliquent pas si l’enquête porte sur des faits de terrorisme ou si elle concerne une agression commise sur un mineur ou sur une personne dépositaire de l’autorité publique. Dans le cas d’une agression d’un policier, d’un magistrat ou d’un élu, l’affaire soit sera traitée en comparution immédiate, soit fera l’objet d’une instruction. Si celle-ci dure plus de trois ans, c’est que, manifestement, il y a un problème. Les garanties prévues sont donc suffisantes.

*L’amendement COM-6 n’est pas adopté.*

*L’amendement de précision COM-64 est adopté.*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Compte tenu de nos engagements internationaux et pour préserver notre pacte social, nous devons nous donner les moyens de lutter contre les infractions économiques et financières. La Chancellerie entend réduire à trois ans maximum la durée des enquêtes préliminaires, en limitant les dérogations possibles. Nous vous proposons d’ajouter à ces exceptions certaines infractions à caractère économique et financier. Nous avons dans un premier temps envisagé de viser les infractions relevant de la compétence du parquet national financier (PNF), ce qui aurait exclu les affaires de fraude fiscale, de corruption ou de trafic d’influence traitées par les parquets de droit commun. C’est ce que vise à éviter l’amendement COM-65 de la commission. L’avis est défavorable sur les amendements COM-41 et COM-56 rectifié ; demande de retrait de l’amendement COM-36.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je soutiens l’amendement de la commission. Des amendements relatifs au PNF tomberaient-ils sous le coup de l’article 45 de la Constitution ?

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Nous n’avons pas voulu viser les manipulations sur les marchés financiers ou le contentieux de la concurrence, qui entrent dans le champ de compétences du PNF mais qui portent une atteinte moindre, si je puis dire, au contrat républicain que les autres infractions mentionnées plus haut. Nous avons également voulu éviter un débat « pour ou contre le PNF ».

**Mme Dominique Vérien.** – Je retire mon amendement.

*L’amendement COM-36 est retiré.*

*Les amendements COM-41 et COM-56 rectifié ne sont pas adoptés.*

*L’amendement COM-65 est adopté.*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – L’amendement COM-66 prévoit que le délai qui encadre la durée de l’enquête préliminaire est suspendu en cas de demande d’entraide judiciaire internationale. Cela étant, si la disposition proposée par la commission à l’amendement précédent est retenue dans le texte définitif, le présent amendement perdra sans doute de son utilité.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – L’adoption de cet amendement, cumulé aux dérogations prévues à la durée maximale des enquêtes préliminaires, ne risque-t-elle pas de priver d’effet l’article 2 ?

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Certains pays ne sont plus du tout coopératifs, par exemple Hong Kong, qui a suspendu toute coopération internationale. Nous pensons qu’il faut viser avant tout la fraude fiscale et le blanchiment de capitaux. S’il apparaît que l’amendement COM-65 couvre la quasi-totalité des demandes d’entraide internationale, nous pourrions revenir sur l’amendement COM-66.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Nous sommes très favorables à cet amendement. Les enquêtes fiscales ne sont pas seules à faire l’objet de demandes d’entraide internationale : je vous renvoie aux biens mal acquis. Je suggère d’ailleurs d’employer le mot « suspendre » plutôt que la locution « ne pas tenir compte ».

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Notre souci est de ne pas charger les magistrats instructeurs à l’excès. Sur la question des biens mal acquis, je n’imagine pas qu’un dossier de ce type soit traité uniquement par le biais d’une enquête préliminaire. Dès lors qu’une instruction est lancée, le délai raisonnable au sens de la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) s’applique.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je suis moi aussi très favorable à cet amendement. Raccourcir les délais n'est jamais une bonne chose.

*L'amendement COM-66 est adopté.*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – L'avis est défavorable sur l'amendement COM-7. La disposition proposée compliquerait le travail des enquêteurs, qui disposent d'un temps limité au cours de la garde à vue. De même, la consultation du dossier par le prévenu et son conseil nécessitera également du temps. Or nous considérons qu'il ne faut pas réduire le temps de l'enquête.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-8 et COM-44.*

*L'amendement de coordination COM-68 est adopté.*

### **Article 3**

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Nous en venons au secret professionnel de l'avocat, élément essentiel des droits de la défense qui ont valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel n'a jamais demandé que le respect du secret professionnel de l'avocat soit étendu à celui du conseil, non plus que la CEDH et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Si la France devait garantir le respect du secret professionnel du conseil, elle irait plus loin que les autres pays européens. Cette extension proposée par les avocats, adoptée par l'ensemble des groupes de l'Assemblée nationale, est une réaction à un arrêt de la Cour de cassation rendu dans une affaire de droit de la concurrence, qui a suscité quelques inquiétudes. Nous sommes favorables à cette extension, mais nous nous interrogeons sur sa limitation. Je rappelle que les montages révélés par les Panama Papers ou les LuxLeaks sont assurés par des cabinets d'avocats, notamment des cabinets étrangers ayant des antennes en France. Alors que nous allons vers une plus grande régulation à l'échelle internationale, nous trouvons excessif un secret professionnel absolu et suggérons, par parallèle avec ce que nous avons proposé précédemment, que le secret professionnel de conseil de l'avocat soit inopposable en matière de fraude fiscale, de corruption et de trafic d'influence en France comme à l'étranger, ainsi qu'en matière de blanchiment de ces délits. En tout état de cause, je rappelle que si l'infraction est commise par l'avocat ou s'il en est complice, le secret professionnel n'est par définition pas opposable.

**Mme Nathalie Goulet.** – N'avons-nous pas déjà voté cette disposition en transcrivant en droit français une directive européenne ?

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Pas à notre connaissance.

*L'amendement COM-69 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-70.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – L'amendement COM-9 a été retiré.

*L'amendement de cohérence COM-71 est adopté.*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-72 et COM-31 visent à supprimer les dispositions relatives à la présence de l'avocat lors des perquisitions. Non seulement cette disposition serait complexe à mettre en œuvre, mais encore, en l'absence de débat contradictoire à ce stade, cette présence ne nous paraît pas indispensable. Si les enquêteurs souhaitent, au cours d'une perquisition, procéder à une audition, alors l'avocat peut être présent ; il serait excessif de l'encadrer encore davantage.

Chacun a à cœur de simplifier l'enquête pénale ; il serait paradoxal de la rendre encore plus complexe.

*Les amendements COM-72 et COM-31 sont adoptés.*

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Cet article prévoit notamment les modalités de mise en œuvre des interceptions de communication, des réquisitions de données de connexion, etc. de l'avocat. Ces actions sont déjà encadrées par le code de procédure pénale pour un certain nombre de professions : non seulement les avocats, mais aussi les huissiers, les notaires, les journalistes. Or le présent texte prévoit de renforcer cet encadrement pour les seuls avocats, curiosité relevée par le Conseil d'État. Qu'en est-il des journalistes ? Nous déposerons des amendements en séance publique. En tout cas, la République des avocats s'est reconstituée à l'Assemblée nationale...

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Le texte durcit les conditions de mise en œuvre d'une perquisition chez un avocat et de consultation de leurs fadettes. En effet, il existe un risque de rupture d'égalité avec les autres professions. Nous avons accru la protection du secret professionnel des avocats, et, de fait, les autres professions judiciaires ayant une activité de conseil pourraient réclamer elles aussi une telle extension. Je ne doute pas que les avocats demanderont à aller plus loin encore dans cette protection lors de l'examen du texte en séance en incluant les affaires de blanchiment, de corruption et de fraude fiscale. Prenons garde à la multiplication des dérogations au regard du respect du principe d'égalité devant la loi. Il faut trouver un équilibre.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Je ne propose pas une révolution ; on ne peut tout simplement pas exclure les journalistes de ces mécanismes de protection.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – En matière de droit de la presse, il faut être prudent vu la complexité de la matière.

### *Article 5*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – L’avis est favorable sur l’amendement COM-10 de suppression de l’article. L’article 5 dispose que « les décisions prolongeant la détention provisoire au-delà de huit mois ou rejetant une demande de mise en liberté concernant une détention de plus de huit mois doivent également comporter l’énoncé des considérations de fait sur le caractère insuffisant des obligations de l’assignation à résidence avec surveillance électronique mobile ». Nous émettons deux réserves : il n’est pas toujours possible de recourir au bracelet électronique ou à l’assignation à résidence ; c’est une charge supplémentaire pour les magistrats.

*L’amendement COM-10 est adopté.*

### *Article 6*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – L’amendement COM-74 tire les conséquences de la QPC du 23 avril 2021 du Conseil constitutionnel relative à la purge des nullités prévue devant la cour d’assises.

*L’amendement COM-74 est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-75 permet la désignation à la cour d’assises de juges de tous les tribunaux du ressort de la cour d’appel. Il précise également que les magistrats exerçant à titre temporaire (MTT) ne peuvent être désignés que dans les cours d’assises statuant en premier ressort, ces magistrats ne pouvant siéger en appel.

*L’amendement COM-75 est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Certains présidents de cour d’assises organisent une réunion préparatoire pour préparer la tenue du procès. L’Assemblée nationale a souhaité la rendre obligatoire. L’amendement COM-76 vise à rendre la tenue de cette audience facultative et procède à une modification terminologique en remplaçant le terme « d’audience » par celui de « réunion ».

*L’amendement COM-76 est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-77 vise à faire passer de six à sept voix la majorité requise pour que la cour d’assises prononce la peine maximale encourue.

*L’amendement COM-77 est adopté.*

### **Article 6 bis (nouveau)**

*L’amendement de coordination COM-73 est adopté.*

### **Article 6 ter (nouveau)**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-78 apporte plusieurs modifications techniques au dispositif adopté par l’Assemblée nationale prévoyant la création d’un ou plusieurs pôles spécialisés dans le traitement des crimes sériels, complexes ou non élucidés et prévoyant l’enregistrement au fichier national des empreintes génétiques (FNAEG) de celles concernant ces crimes, notamment en limitant la spécialisation à un seul tribunal judiciaire et en permettant l’affectation d’officiers de police judiciaire au sein de ces juridictions spécialisées.

*L’amendement COM-78 est adopté.*

### **Article 7**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Retrait ou avis défavorable sur l’amendement COM-11 tendant à supprimer l’article 7, qui prévoit la généralisation des cours criminelles départementales. Par notre amendement COM-79, nous proposons de prolonger leur expérimentation jusqu’en mai 2023.

**Mme Valérie Boyer.** – N’ayant pu intervenir tout à l’heure, je reviens très rapidement sur la question du secret des échanges entre un avocat et son client, pour dire que celui-ci est très important. En outre, je regrette que mon amendement COM-6 n’ait pas été retenu.

Je retire mon amendement COM-11.

*L’amendement COM-11 est retiré.*

*L’amendement COM-79 est adopté.*

### **Article 8**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-80 tend à supprimer l’article 8, qui permet aux avocats honoraires de participer aux cours d’assises et cours criminelles en tant que juges assesseurs. Ils le peuvent déjà en tant que magistrats à titre temporaire (MTT)

*L’amendement COM-80 est adopté.*

### **Article 9**

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – L’amendement COM-81 tire les conséquences de la QPC du 21 juillet 2021, qui concerne les voies de recours en cas de demande de confusion de peines.

*L’amendement COM-81 est adopté, de même que l’amendement de précision COM-82.*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – L’avis est défavorable sur l’amendement COM-12, qui vise à supprimer la libération sous contrainte

(LSC) de plein droit trois mois avant la fin de leur peine des personnes condamnées à une courte peine, deux ans maximum. Il nous a paru que cela irait à l'encontre de l'objectif de réinsertion, sans parler des conséquences sur les effectifs de la population carcérale. Néanmoins, nous proposons, par notre amendement COM-83 de mieux encadrer cette LSC en permettant au juge de la refuser s'il estime qu'il existe un risque de récidive.

**Mme Valérie Boyer.** – J'espère que le risque de récidive est déjà pris en compte ! Le contraire serait curieux... Toujours est-il que je maintiens mon amendement. Soit on change les peines, soit on les applique différemment, en particulier les courtes peines, en revenant en particulier sur le caractère automatique de la réduction des peines.

*L'amendement COM-12 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-83 est adopté.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'avis est défavorable sur l'amendement COM-13, qui vise à exclure du droit à la LSC des détenus présentant des signes de radicalisation religieuse. La LSC porte sur de courtes peines, dont sont exclus, par définition, les condamnés pour faits de terrorisme. Par ailleurs, c'est le magistrat qui apprécie. En outre, le nombre de LSC est très faible.

*L'amendement COM-13 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'avis est défavorable sur l'amendement COM-14, qui vise à réduire de moitié les remises de peine pouvant être accordées. Cet amendement aurait un impact majeur sur la surpopulation carcérale, et les nouvelles places de prison ne peuvent pas se créer par l'opération du Saint-Esprit ! Nous demandons à Valérie Boyer non pas de renoncer à ses convictions, mais d'être moins disruptive...

**Mme Valérie Boyer.** – Je n'entends pas être disruptive, mais je ne comprends pas qu'on puisse rendre la justice à l'aune des places disponibles en prison. Autrement dit, les peines prononcées doivent être celles qui sont prévues par la loi, et le nombre de places de prison doit être adapté en conséquence.

Même si, quand on fait la loi, on peut poser un principe de réalité, il ne peut s'agir d'un argument. Les peines de prison doivent s'adapter, d'une part, aux promesses faites et, d'autre part, à nos besoins.

Ce texte s'intitule « Confiance dans l'institution judiciaire ». Comment avoir confiance dans la justice si les peines sont rendues en fonction des places disponibles en prison ? Il faut changer de paradigme ! Ce n'est pas de la disruptivité ! C'est répondre aux engagements politiques, ainsi qu'aux besoins de notre pays.

*L'amendement COM-14 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Nous sommes défavorables à l’amendement COM-15, qui vise à supprimer les remises de peine pour les détenus qui refusent les soins.

**Mme Valérie Boyer.** – Il s’agit d’un sujet majeur, traité en partie dans ce texte. Pourquoi une personne refusant les injonctions de soins bénéficierait-elle de réductions de peine ? Au demeurant, je redéposerai cet amendement en séance.

**M. François-Noël Buffet, président.** Sur le fond, je pense que tel est déjà le cas aujourd’hui. Aucun juge de l’application des peines ne remettra en liberté quelqu’un qui refuse de se faire soigner.

**Mme Valérie Boyer.** – Certes, mais il paraît important de le préciser dans la loi.

*L’amendement COM-15 n’est pas adopté.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Nous sommes également défavorables à l’amendement COM-16.

**Mme Valérie Boyer.** – Je regrette qu’on n’envoie pas un message supplémentaire aux forces de l’ordre, qui en ont bien besoin !

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – On comprend bien la logique du signal pour les policiers. Les remises de peine concernant les infractions commises à l’égard de policiers ou de gendarmes ont cependant déjà été traitées lors de la loi pour une sécurité globale, dans le cadre duquel le Sénat avait trouvé un accord avec l’Assemblée nationale.

L’adoption de cet amendement reviendrait à remettre en cause cet équilibre, à quelques mois d’intervalle. C’est la raison pour laquelle j’y suis défavorable.

*L’amendement COM-16 n’est pas adopté, non plus que les amendements COM-17, COM-18, COM-42.*

*L’amendement rédactionnel COM-84 est adopté.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L’amendement COM-85 tire les conséquences de la décision QPC n° 2021-905 du 7 mai 2021.

*L’amendement COM-85 est adopté.*

#### ***Article additionnel après l’article 9***

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Concernant l’amendement COM-19 de Mme Boyer, il s’agit de revenir sur une disposition entrée en vigueur en 2020 concernant les peines d’emprisonnement de moins de six mois, qui doivent être exécutées sous le régime de la détention à domicile, de la semi-liberté ou du placement à l’extérieur.

Si ces modalités ne sont pas adaptées, le tribunal a la possibilité, pour éviter l’application d’un tel dispositif, de condamner à une peine de six

mois et un jour. Nous avons le sentiment que les magistrats disposent de toutes les marges de manœuvre pour traiter ce sujet et sommes donc défavorables à cet amendement.

*L'amendement COM-19 n'est pas adopté.*

#### **Article 10**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Cet article est un catalogue de mesures très techniques tirant notamment les conséquences d'un certain nombre de décisions relatives à des QPC.

Tel est l'objectif de l'amendement COM-86, qui est relatif au rétablissement de la notification du droit au silence. S'il était adopté, l'amendement COM-48 rectifié *bis* serait satisfait.

*L'amendement COM-86 est adopté ; l'amendement COM-48 rectifié bis devient sans objet.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-88 de simplification vise à étendre la possibilité de signification des actes de procédure par voie électronique pour les prévenus ou condamnés non détenus.

*L'amendement COM-88 est adopté.*

*L'amendement COM-32 n'est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-89 vise à corriger des erreurs au sein du code de la justice pénale des mineurs.

*L'amendement COM-89 est adopté.*

#### **Articles additionnels après l'article 10**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-24 tend à remplacer la possibilité d'être aidée par une association agréée par la possibilité d'être aidée par l'association de son choix si elle intervient sans contrepartie financière. L'agrément nous paraît constituer une solide garantie qu'il serait risqué de faire disparaître.

*L'amendement COM-24 n'est pas adopté.*

*Les amendements COM-25 et COM-26 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

*L'amendement COM-27 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-28 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-29 permet aux conseils des parties civiles d'être entendus en appel, ce qui nous paraît satisfait.

*L'amendement COM-29 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-43 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-124 tend à rendre obligatoire la présence de l'avocat au côté du mineur en matière d'assistance éducative. Nous sommes défavorables à cet amendement de nature réglementaire.

*L'amendement COM-124 n'est pas adopté.*

#### ***Article 10 bis (nouveau)***

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Pour ce qui concerne l'amendement COM-90, il convient d'être très clair. S'agissant du régime de la prise illégale d'intérêts, notre assemblée a mené différents travaux préparatoires, en considérant que la définition de la prise illégale d'intérêts appliquée aux élus locaux souffrait de son caractère formel.

Pour le législateur, il s'agit de sanctionner toutes les atteintes à la probité. L'évolution de la jurisprudence a conduit à ce que des infractions strictement formelles soient aujourd'hui susceptibles d'entraîner une sanction pénale.

Lors de l'examen du projet de loi 4D, nos collègues avaient envisagé de porter cet amendement. Toutefois, le champ d'application de l'article 45 de la Constitution ne l'a pas permis. Sur le sujet de l'article 45, j'ai rappelé tout à l'heure que le statut des magistrats et la prise illégale d'intérêts faisaient l'objet de notre débat et du champ que nous avons à examiner.

Le monde politique est sous le contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui est présidée par Didier Migaud. Ce dernier a constaté que le texte sur la prise illégale d'intérêts ne remplissait pas son rôle, puisqu'il permettait de sanctionner des comportements ne relevant pas d'atteinte à la probité.

Il a alors rédigé la proposition n° 2 de son rapport établi au mois de mai dernier, selon laquelle est sanctionnée non pas la prise d'un intérêt quelconque, mais la prise d'un intérêt « de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de la personne ».

Mi-juillet, le garde des sceaux est mis en examen. Volontairement, en toute responsabilité, nous vous présentons cet amendement, qui nous permettra d'avoir un débat sur ce que nous voulons vraiment : préserver les

élus locaux de condamnations pour des éléments ne relevant pas de manquements à la probité.

Ainsi, à Plougastel-Daoulas, voilà quelques mois, une course cycliste a été organisée par l'association de cyclisme local, dont fait partie le maire, ainsi que deux autres élus du conseil municipal. Ils ont été condamnés pour ne pas s'être retirés du conseil municipal au moment où une subvention a été accordée à cette association, alors qu'ils n'avaient pas pris part au vote.

Autre exemple, un conseil municipal a attribué une opération d'aménagement, un éco-quartier, à M. X, qui est un ami du maire. Bien que ce dernier n'en ait tiré aucun avantage personnel, la Cour de cassation a considéré que le fait d'avoir un lien amical suffit à constituer l'infraction, même s'il n'y a aucune atteinte à la probité.

Dernier exemple, un maire adjoint, voulant rendre service, a fourni à la maison de retraite locale, qui est municipale, son vin à prix coûtant. Il a été condamné.

Par extensions successives, des dispositions pénales sanctionnent nos élus locaux, lesquels « n'ont rien fait de mal ».

Cet état de fait a conduit nos collègues à envisager la modification portée par cet amendement. Nous pensons, en conscience, qu'elle sera bénéfique pour notre pays. On risque de nous alerter sur le fait que le garde des sceaux a été mis en examen. Je prends l'entière responsabilité de cet amendement, que je porte avec Agnès Canayer. Le garde des sceaux n'y a été associé ni de près ni de loin.

Plusieurs solutions s'offrent à nous : maintenir cet amendement ; le retirer purement et simplement en n'assumant pas nos responsabilités vis-à-vis des personnes qui s'engagent dans des mandats communaux ou départementaux, qui pourront être sanctionnés ; ou bien réécrire le texte, en y laissant les termes que j'ai cités précédemment et qui s'appliquent d'ores et déjà pour les magistrats, en prévoyant que la modification ne concernerait ni les ministres ni les hauts fonctionnaires. Ce faisant, la loi perd son caractère général. En arriver, pour des motifs médiatiques, à ne pas donner un caractère général à la loi, nous interroge.

Il nous a paru nécessaire d'ouvrir les termes de la discussion, en vous demandant, mes chers collègues, si vous êtes d'accord pour adopter cette disposition visant simplement à éviter des anomalies concernant les élus locaux. Si vous estimez qu'à notre époque il convient de ne laisser aucune place au soupçon, nous présenterons un amendement visant uniquement les élus locaux, ce qui ferait perdre à la loi son caractère général. Reste la solution de supprimer purement et simplement ces dispositions : le droit classique s'appliquera à l'ensemble des ministres, hauts fonctionnaires et élus locaux et les dispositions « Migaud » ne s'appliqueront qu'aux magistrats.

Sur ce sujet, nous avons un devoir de vérité et de responsabilité.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nos rapporteurs s’inscrivent dans la logique qui a toujours été celle du Sénat depuis de nombreux mois, de l’Association des maires de France et des présidents d’intercommunalité (AMF) et du président de la HATVP.

La démarche n’a été engagée que partiellement dans le cadre du projet de loi 4D. Le texte dont nous discutons permet d’envisager une disposition plus large permettant de satisfaire la HATVP et l’AMF. Si le hasard fait que celle-ci percute une situation individuelle, notre travail exige que nous réfléchissions à cette avancée législative. Nous avons tous connu des situations difficiles dans nos territoires.

La rédaction proposée par M. Migaud, qui a été reprise par les rapporteurs, n’introduit ni une irresponsabilité ni une impunité. Tout élu peut faire l’objet de poursuites pénales dès lors qu’il n’est pas impartial ou indépendant ou qu’il n’est pas objectif dans sa décision. Le débat doit être parfaitement clair.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Nous sommes aujourd’hui dans une discussion apaisée et pragmatique. Mais l’histoire n’est pas celle-là ! Nous ne pouvons donc que nous préoccuper de la signification de ce que nous sommes en train de faire, quel que soit notre esprit de responsabilité.

Les exemples que vous avez pris nous ont immédiatement émus. Par cet amendement, il s’agit de passer d’une infraction formelle ayant vocation à jouer un rôle de prévention radicale, instaurant une frontière infranchissable entre l’élu et les décisions prises, à la recherche des faits et de l’intention.

La jurisprudence a évolué. Elle est aujourd’hui difficile à cerner. Pour notre part, à ce stade, nous réservons notre position. Au tout début, il s’agissait de viser l’intérêt personnel patrimonial. Peut-être faudrait-il reprendre ces termes ?

Il s’agit d’un sujet extrêmement délicat. Nous l’examinerons de près. Spontanément, je suis plutôt réservée à l’égard d’une telle évolution.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J’observe qu’il s’agit d’une proposition de la HATVP, qui possède une vision des choses.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Chacun interprétera ! Selon moi, la transparence de la discussion est essentielle. Un cas particulier ne peut venir percuter un travail entamé de longue date.

*L’amendement COM-90 est adopté.*

***Article additionnel après l’article 10 ter (nouveau)***

*L’amendement COM-123 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.*

### **Article 11**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-91 vise à réaffirmer l'importance d'un travail partenarial entre l'administration pénitentiaire et Pôle emploi, les missions locales et Cap emploi.

*L'amendement COM-91 est adopté.*

### **Article 12**

*Les amendements rédactionnels COM-92 et COM-93 sont adoptés.*

*L'amendement COM-35 n'est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-94 vise à préciser le contenu du contrat d'emploi pénitentiaire.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous devons veiller dans nos échanges à nommer ce contrat « contrat d'emploi pénitentiaire » et non pas « contrat de travail » pour éviter tout risque de confusion.

*L'amendement COM-94 est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-95 tend à introduire une précision sur les heures complémentaires.

*L'amendement COM-95 est adopté.*

### **Article 14**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-96 vise à supprimer la demande d'habilitation relative à l'affiliation des détenus à l'assurance vieillesse de base et complémentaire et à l'assurance chômage.

*L'amendement COM-96 est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-45 tend à supprimer une précision concernant l'identité de genre qui n'est pas utile juridiquement. Nous y sommes favorables.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Il est prévu dans le texte qu'il ne peut y avoir de discrimination quel qu'en soit le motif.

*L'amendement COM-45 est adopté.*

### **Article 14 bis (nouveau)**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-53 rectifié a pour objet d'adapter certaines dispositions du code du travail pour favoriser les transitions avec l'apprentissage en détention.

*L'amendement COM-53 rectifié est adopté.*

### *Article 15*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Nous sommes défavorables à l'amendement COM-20, qui vise à supprimer l'habilitation à rédiger un code pénitentiaire.

*L'amendement COM-20 n'est pas adopté.*

### *Article additionnel après l'article 16*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Nous sommes défavorables à l'amendement COM-21, qui prévoit la fouille systématique des personnes qui rendent visite à un détenu. Ce régime serait plus sévère pour les visiteurs que pour les détenus !

*L'amendement COM-21 n'est pas adopté.*

### *Article additionnel après l'article 18 bis (nouveau)*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Par l'amendement COM-34, il s'agit d'étendre l'accès aux informations du fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba) pour les huissiers de justice. Nous n'y sommes pas favorables.

*L'amendement COM-34 n'est pas adopté.*

### *Article additionnel avant l'article 19*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Avec l'amendement de précision COM-97, nous abordons le volet déontologie des professions juridiques et judiciaires du texte.

*L'amendement COM-97 est adopté.*

### *Article 19*

*L'amendement COM-98 est adopté.*

### *Article 19 bis (nouveau)*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – S'agissant de l'amendement COM-99, il convient d'être raisonnable quant au nombre de membres des collèges de déontologie, qui seront obligatoires pour chaque profession d'officier ministériel, y compris celles dont les effectifs sont réduits.

*L'amendement COM-99 est adopté.*

**Article 20**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement COM-100 précise les modalités d'engagement des poursuites disciplinaires.

*L'amendement COM-100 est adopté.*

**Article 21**

*L'amendement de clarification COM-101 est adopté.*

**Article 22**

*L'amendement de clarification COM-102 est adopté.*

**Article 23**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement COM-103 prévoit l'incompatibilité des fonctions d'enquêteurs et de membre des juridictions disciplinaires.

*L'amendement COM-103 est adopté.*

**Article 24**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Nous sommes défavorables à l'amendement COM-47 rectifié, préférant en rester à l'architecture du texte concernant le jugement disciplinaire des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, qui ont la spécificité de connaître les deux ordres de juridiction. Ils sont susceptibles de commettre des manquements disciplinaires lors d'affaires relevant soit du Conseil d'État soit de la Cour de cassation.

Dans une procédure devant le Conseil d'État, le membre du Conseil d'État présidera la juridiction disciplinaire, tandis que, dans les autres cas, ce sera le magistrat du siège de la Cour de cassation.

*L'amendement COM-47 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-104 est adopté.*

**Article 25**

*L'amendement de précision COM-105 est adopté.*

**Article 26**

*L'amendement de précision COM-106 est adopté.*

**Article 27**

*L'amendement de précision COM-107 est adopté.*

### *Article 28*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-39 prévoit la prescription des réclamations des tiers devant le conseil de discipline des avocats dans les cinq ans des faits. Son adoption risquerait de créer une inégalité, puisqu'il ne concerne pas l'action du procureur général ou du bâtonnier, qui resterait imprescriptible. Nous demanderons le cas échéant en séance l'avis du Gouvernement sur ce point. À ce stade, nous sommes défavorables à cet amendement.

*L'amendement COM-39 n'est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-108 vise à clarifier l'issue de la conciliation et à encadrer les conditions de suspension d'un avocat.

Nous sommes défavorables à l'amendement COM-46, sur lequel de nombreux avocats ont attiré l'attention de nos collègues. Les représentants de la profession sont en effet opposés à la saisine directe du conseil de discipline par le tiers réclamant. Pourquoi les avocats bénéficieraient-ils d'un système dérogatoire alors que tous les officiers ministériels y seraient soumis ?

*L'amendement COM-108 est adopté.*

*L'amendement COM-46 n'est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Nous sommes défavorables à l'amendement COM-22, qui vise à supprimer l'échevinage de la juridiction disciplinaire et sa présidence par un magistrat lorsqu'il s'agit d'une saisine d'un tiers ou que l'avocat le demande.

*L'amendement COM-22 n'est pas adopté.*

### *Article 29*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-23 et COM-30 souhaitent supprimer la force exécutoire des actes d'avocats issus d'un mode alternatif de règlement des litiges. Il s'agit d'une avancée proposée par le rapport Perben. Bien que les notaires y soient fortement opposés, ces dispositions vont dans le sens de la simplification et de l'accélération des procédures.

*Les amendements COM-23 et COM-30 ne sont pas adoptés.*

### *Article 29 bis (nouveau)*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement de simplification COM-109 prévoit de verser directement au médiateur la provision à valoir sur sa rémunération.

*L'amendement COM-109 est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-110 tend à élargir la composition du Conseil national de la médiation aux juridictions de l’ordre administratif.

*L’amendement COM-110 est adopté.*

**Article additionnel après l’article 29 ter (nouveau)**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-40, auquel nous sommes défavorables, prévoit l’encadrement de la durée de conciliation en matière civile.

**Mme Dominique Vérien.** – Je comprends bien que cette question relève du domaine réglementaire. Toutefois, une personne de mauvaise foi peut faire traîner la conciliation en permanence. Le fait de prévoir une limite me paraissait donc justifié.

*L’amendement COM-40 n’est pas adopté.*

**Article 31**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Nous sommes favorables à l’amendement COM-55 rectifié. Il s’agit d’une coordination un peu technique avec une disposition votée en loi de finances l’année dernière.

*L’amendement COM-55 rectifié est adopté.*

**Article additionnel avant l’article 32**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-111 a pour objet d’adapter le code de procédure pénale pour tenir compte de l’entrée en vigueur d’un règlement européen.

*L’amendement COM-111 est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Comme le précédent, l’amendement COM-112 tend à inscrire « en dur » une habilitation pour adapter le code de procédure pénale.

*L’amendement COM-112 est adopté.*

**Article 32**

*L’amendement de coordination COM-113 est adopté.*

**Article 34**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – S’agissant de l’amendement COM-114, nous avons un peu évolué dans notre réflexion. Il s’agit du contentieux relatif au devoir de vigilance des entreprises. Le Gouvernement propose d’attribuer cette compétence à un ou plusieurs tribunaux judiciaires.

Nous avons entendu le besoin de spécialisation et de connaissance fine du milieu économique pour juger ces litiges.

Cet amendement a donc pour objet de renforcer la logique de spécialisation en attribuant ce contentieux à un seul tribunal judiciaire, qui sera probablement celui de Paris, même si nous ne nions pas que le contentieux des entreprises relève naturellement du tribunal de commerce.

*L'amendement COM-114 est adopté.*

### **Article 35**

*L'amendement de coordination COM-115 est adopté.*

### **Article additionnel après l'article 35**

*L'amendement COM-33 n'est pas adopté.*

### **Article 36**

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – S'agissant de l'amendement COM-116, la réduction des délais en matière d'enquête préliminaire, si elle est souhaitable, reste un sujet, dans la mesure où il n'y a pas suffisamment d'enquêteurs judiciaires.

Nous craignons non seulement que des dossiers mal ficelés arrivent au tribunal, ce qui n'est pas souhaitable, mais aussi que les procureurs ouvrent des instructions qui ne seraient pas absolument nécessaires.

La procédure pénale numérique, qui est en cours de préparation n'est toujours pas opérationnelle. Tel devrait être le cas au début de l'année 2023.

Nous avons envisagé de demander un report de la disposition au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Aujourd'hui, nous vous proposons une rédaction un peu différente, en indiquant que les procureurs de la République gardent la possibilité, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2024, de prolonger les enquêtes. Cette disposition transitoire disparaîtra ensuite, dans l'espoir que la procédure numérique sera opérationnelle à cette date.

**Mme Dominique Vérien.** – Laurence Harribey et moi-même avons fait un stage de deux jours au tribunal judiciaire de Paris, où la procédure numérique avance, mais à des rythmes différents. À Rennes, c'était loin d'être le cas.

Nous avons décalé la mise en œuvre du code de procédure pénale des mineurs au 1<sup>er</sup> octobre, mais le traitement Cassiopée – Chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénale et enfants – n'est toujours pas mis à jour et n'intègre pas les procédures de ce nouveau code pénal des mineurs, alors que les trames actuellement applicables sont différentes de celles qui seront nécessaires le 1<sup>er</sup> octobre. Il faut laisser le

temps aux techniciens de se mettre à jour par rapport aux décisions que nous prenons.

*L'amendement COM-116 est adopté.*

*L'amendement d'harmonisation rédactionnelle COM-117 est adopté.*

*L'amendement de coordination COM-118 est adopté, de même que les amendements de coordination COM-119 et COM-120.*

#### **Article 37**

*L'amendement de coordination COM-121 est adopté.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – L'amendement COM-122 est relatif à l'application en Nouvelle-Calédonie.

*L'amendement COM-122 est adopté.*

#### **Article additionnel après l'article 37**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements COM-37 et COM-38 simplifient les conditions pour devenir juriste assistant.

Avis défavorable à l'amendement COM-37 qui supprime le critère de deux ans d'expérience professionnelle requis. Nous préférons l'amendement de repli COM-38, qui réduit de deux à un an la durée d'expérience professionnelle. C'est un bon compromis. Avis favorable.

*L'amendement COM-37 est retiré ; l'amendement COM-38 est adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## **PROJET DE LOI ORGANIQUE**

### **EXAMEN DES ARTICLES**

#### **Article 1<sup>er</sup>**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-1 est relatif à l'expérimentation des cours criminelles départementales.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

#### **Article 2**

*L'amendement de coordination COM-2 est adopté.*

#### **Article 3**

*L'amendement de conséquence COM-3 est adopté.*

*Le projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

**PROJET DE LOI**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
Mme Valérie BOYER	1	Caractère expérimental du nouveau régime d'autorisation d'enregistrement et de diffusion des audiences	<b>Rejeté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	57	Précision de la nature du motif d'intérêt public	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	58	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	2 rect.	Interdiction de l'enregistrement d'une audience lorsque la victime est un mineur âgé de moins de treize ans	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	3	Respect de la confidentialité des échanges entre l'avocat et son client lors de l'enregistrement	<b>Rejeté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	59	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	60	Règles applicables devant les juges d'instruction	<b>Adopté</b>
M. MOHAMED SOILIH	50 rect.	Absence de recours contre la décision relative à la police de l'audience	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	61	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	62	Gratuité des accords d'enregistrement et de diffusion des éléments d'identification (image, voix...)	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	4	Interdiction des enregistrements d'audiences intervenant au cours d'une enquête ou d'une instruction en cas de non-lieu ou d'arrêt des poursuites	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	5	Saisie du matériel ayant permis de diffuser illégalement les audiences de procès et doublement des peines encourues en cas de récidive de diffusion illégale de ces audiences	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>M. BONNECARRÈRE</b> et <b>Mme CANAYER,</b> rapporteurs	63	Possibilité pour la victime d'être à l'origine des poursuites pour diffusion illicite de l'enregistrement d'une audience	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
Mme Valérie BOYER	6	Validité de certains actes d'enquêtes réalisés après l'expiration du délai de l'enquête préliminaire	<b>Rejeté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE</b> et <b>Mme CANAYER,</b> rapporteurs	64	Précision concernant le champ d'application des nullités	<b>Adopté</b>
M. TABAROT	41	Inapplicabilité des délais pour la criminalité et la délinquance organisés	<b>Rejeté</b>
Mme VÉRIEN	36	Délai dérogatoire de cinq ans pour la criminalité à caractère économique et financier	<b>Retiré</b>
M. MOHAMED SOILHI	56 rect.	Délai dérogatoire applicable si l'enquête porte sur une affaire de corruption d'agent étranger.	<b>Rejeté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE</b> et <b>Mme CANAYER,</b> rapporteurs	65	Application des délais dérogatoires aux affaires de fraude fiscale et de corruption	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE</b> et <b>Mme CANAYER,</b> rapporteurs	66	Suspension du délai en cas de demande d'entraide judiciaire	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	7	Accès au dossier avant la garde à vue ou l'audition libre	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	8	Suppression de l'accès de droit au dossier de la procédure en cas de mise en cause dans les médias	<b>Rejeté</b>
M. TABAROT	44	Pas d'accès au dossier en cas d'enquête portant sur une affaire de criminalité ou de délinquance organisés	<b>Rejeté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE</b> et <b>Mme CANAYER,</b> rapporteurs	68	Coordination concernant le procureur européen délégué	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE</b> et <b>Mme CANAYER,</b> rapporteurs	69	Limites à la protection du secret professionnel du conseil de l'avocat en matière économique et financière	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE</b> et <b>Mme CANAYER,</b> rapporteurs	70	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme Valérie BOYER	9	Encadrement des perquisitions et saisies de documents au domicile ou dans le bureau d'un parlementaire	<b>Retiré</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	71	Amendement de cohérence	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	72	Suppression des dispositions relatives à la présence de l'avocat pendant les perquisitions	<b>Adopté</b>
M. LE RUDULIER	31	Suppression de la présence de l'avocat pendant les perquisitions	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b>			
Mme Valérie BOYER	10	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	74	Contestation des éventuelles irrégularités de la procédure d'information	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	75	Désignation des assesseurs aux assises	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	76	Possibilité pour le président de la cour d'assises d'organiser une réunion préparatoire	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	77	Majorité requise pour prononcer la peine maximale encourue	<b>Adopté</b>
<b>Article 6 bis (nouveau)</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	73	Amendement de coordination avec l'article 7 relatif aux cours criminelles départementales	<b>Adopté</b>
<b>Article 6 ter (nouveau)</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	78	Réécriture de l'article aux fins de précisions techniques et de limitation du nombre de tribunaux judiciaires spécialisés	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 7</b>			
Mme Valérie BOYER	11	Suppression de l'article généralisant la cour criminelle départementale	<b>Retiré</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	79	Prolongation de l'expérimentation des cours criminelles départementales	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	80	Suppression d'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 9</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	81	Juridiction compétente pour examiner les requêtes en confusion de peine	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	82	Amendement de précision	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	12	Suppression de la libération sous contrainte de plein droit	<b>Rejeté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	83	Possibilité pour le juge de l'application des peines de refuser la libération sous contrainte en cas de risque de récidive	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	13	Exclusion du droit à la libération sous contrainte des détenus présentant des signes de radicalisation religieuse	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	14	Diminution de moitié des remises de peine pouvant être accordées	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	15	Suppression des remises de peine pour les détenus qui refusent les soins	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	16	Suppression des remises de peine pour les auteurs de certaines infractions commises sur personnes dépositaires de l'autorité publique	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	17	Suppression des remises de peine pour les auteurs d'infractions délictuelles commises contre une personne dépositaire de l'autorité publique	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	18	Réduction des remises de peine pouvant être accordées en cas d'infraction délictuelle commise contre une personne dépositaire de l'autorité publique	<b>Rejeté</b>
M. TABAROT	42	Suppression des remises de peine pour les auteurs de certaines infractions commises contre sur personnes dépositaires de l'autorité publique	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	84	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	85	Voie de recours dans le cadre de la procédure d'exécution sur le territoire des autres États membres de l'Union européenne des condamnations prononcées par les juridictions française	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 9</b>			
Mme Valérie BOYER	19	Abrogation de l'obligation d'aménager <i>ab initio</i> les peines d'emprisonnement de moins de six mois	<b>Rejeté</b>
<b>Article 10</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	86	Inscription du droit de se taire dans l'article préliminaire du code de procédure pénale et conséquences de décisions du Conseil constitutionnel sur ce sujet.	<b>Adopté</b>
M. MOHAMED SOILIHI	48 rect. bis	Rétablissement de l'inscription du droit de se taire dans l'article préliminaire du code de procédure pénale	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	88	Possibilité de signification des actes de procédure par voie électronique pour les prévenus ou condamnés non détenus	<b>Adopté</b>
Mme Maryse CARRÈRE	32	Possibilité de signification des actes de procédure pénale par voie électronique aux personnes détenues	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	89	Correction d'erreurs au sein du code de la justice pénale des mineurs	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 10</b>			
Mme THOMAS	24	Possibilité pour la victime d'être aidée par l'association de son choix	<b>Rejeté</b>
Mme THOMAS	25	Éléments d'information transmis à la victime d'un accident de la route	<b>Irrecevable (48-3)</b>
Mme THOMAS	26	Éléments d'informations transmis aux victimes d'accidents de la route	<b>Irrecevable (48-3)</b>
Mme THOMAS	27	Remise des rapports d'autopsie aux familles	<b>Rejeté</b>
Mme THOMAS	28	Création d'un délit d'homicide routier	<b>Irrecevable (48-3)</b>
Mme THOMAS	29	Possibilité pour les conseil des parties civiles d'être entendues en appel	<b>Rejeté</b>
M. TABAROT	43	Non application de l'irresponsabilité pénale dans le cas d'intoxication volontaire	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. IACOVELLI	124	Présence obligatoire de l'avocat au côté du mineur en matière d'assistance éducative	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 10 bis (nouveau)</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	90	Précisions du régime de la prise illégale d'intérêt applicable aux magistrats, fonctionnaires et élus	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 10 ter (nouveau)</b>			
M. WATTEBLED	123 rect.	Aggravation des peines encourues en cas d'agression d'un élu et en cas d'outrage	<b>Irrecevable (48-3)</b>
<b>Article 11</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	91	Partenariat entre l'administration pénitentiaire et le service public de l'emploi	<b>Adopté</b>
<b>Article 12</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	92	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	93	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme MICOULEAU	35	Désignation de l'administration pénitentiaire comme employeur des détenus qui travaillent en détention	<b>Rejeté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	94	Précision sur le contenu du contrat d'emploi pénitentiaire	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	95	Précision sur les heures complémentaires	<b>Adopté</b>
<b>Article 14</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	96	Suppression de la demande d'habilitation relative à l'affiliation des détenus à l'assurance vieillesse de base et complémentaire et à l'assurance chômage	<b>Adopté</b>
M. Henri LEROY	45	Suppression d'une précision concernant l'identité de genre	<b>Adopté</b>
<b>Article 14 bis (nouveau)</b>			
M. MOHAMED SOILHI	53 rect.	Adaptation de certaines dispositions du code du travail concernant l'apprentissage en détention	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 15</b>			
Mme Valérie BOYER	20	Suppression de l'habilitation à rédiger un code pénitentiaire	<b>Rejeté</b>
<b>Article additionnel après l'article 16</b>			
Mme Valérie BOYER	21	Fouille systématique des personnes qui rendent visite à un détenu	<b>Rejeté</b>
<b>Article additionnel après l'article 18 bis (nouveau)</b>			
Mme Maryse CARRÈRE	34	Élargissement de l'accès aux informations du FICOBA pour les huissiers de justice	<b>Rejeté</b>
<b>Article additionnel avant l'article 19</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	97	Détermination des officiers ministériels concernés par la réforme de la déontologie et de la discipline	<b>Adopté</b>
<b>Article 19</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	98	Définition des finalités du code de déontologie et du manquement disciplinaire	<b>Adopté</b>
<b>Article 19 bis (nouveau)</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	99	Réduction du nombre de membres des collèges de déontologie	<b>Adopté</b>
<b>Article 20</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	100	Précisions sur les modalités d'engagement des poursuites disciplinaires	<b>Adopté</b>
<b>Article 21</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	101	Introduction d'une prescription pour les mesures pré-disciplinaires	<b>Adopté</b>
<b>Article 22</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	102	Clarification de l'issue de la procédure de conciliation	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 23</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	103	Incompatibilité des fonctions d'enquêteurs et de membre des juridictions disciplinaires	<b>Adopté</b>
<b>Article 24</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	104	Précisions rédactionnelles sur les juridictions disciplinaires	<b>Adopté</b>
M. MOHAMED SOILHI	47 rect.	Jugement disciplinaire des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation	<b>Rejeté</b>
<b>Article 25</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	105	Modification du régime des sanctions disciplinaire (amende assortie du sursis, limitation du montant maximum en cas de cumul et publicité de la peine prononcée par la juridiction)	<b>Adopté</b>
<b>Article 26</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	106	Encadrement de la suspension d'un officier ministériel	<b>Adopté</b>
<b>Article 27</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	107	Réduction du délai d'habilitation à légiférer par ordonnances sur la réforme de la déontologie et de la discipline de douze à six mois	<b>Adopté</b>
<b>Article 28</b>			
Mme VÉRIEN	39	Prescription de la réclamation d'un tiers devant le conseil de discipline des avocats dans les 5 ans	<b>Rejeté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	108	Clarification de l'issue de la conciliation et encadrement des conditions de sa suspension	<b>Adopté</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	46	Suppression de la possibilité pour les tiers de saisir le conseil de discipline des avocats	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	22	Suppression de l'échevinage de la juridiction disciplinaire	<b>Rejeté</b>
<b>Article 29</b>			
Mme Valérie BOYER	23	Suppression de la possibilité de conférer la force exécutoire aux actes d'avocats issus de MARD	<b>Rejeté</b>
Mme THOMAS	30	Suppression de la possibilité de conférer la force exécutoire aux actes d'avocats issus de MARD	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 29 bis (nouveau)</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	109	Versement au médiateur de la provision à valoir sur sa rémunération	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	110	Extension de la composition du Conseil national de la médiation aux juridictions de l'ordre administratif	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 29 ter (nouveau)</b>			
Mme VÉRIEN	40	Encadrement de la durée d'une conciliation en matière civile	<b>Rejeté</b>
<b>Article 31</b>			
M. MOHAMED SOILIHI	55 rect.	Extension de la possibilité de demander la condamnation de la partie perdante à des frais irrépétibles et de renoncer à l'aide juridictionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel avant l'article 32</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	111	Adaptation du code de procédure pénale pour tenir compte de l'entrée en vigueur d'un règlement européen sur les décisions de gel et de confiscation	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	112	Adaptations du code de procédure pénale pour tenir compte de la réforme d'Eurojust et faciliter l'extradition simplifiée	<b>Adopté</b>
<b>Article 32</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	113	Coordination avec l'adoption de deux amendements portant article additionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 34</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	114	Spécialisation d'un seul tribunal judiciaire pour le contentieux du devoir de vigilance	<b>Adopté</b>
<b>Article 35</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	115	Coordination	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article additionnel après l'article 35</b>			
Mme Maryse CARRÈRE	33	Expérimentation de la dématérialisation de l'injonction de payer	<b>Rejeté</b>
<b>Article 36</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	116	Conditions d'entrée en vigueur des délais applicables à l'enquête préliminaire	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	117	Harmonisation rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	118	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	119	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	120	Date d'entrée en vigueur de la disposition relative à la libération sous contrainte	<b>Adopté</b>
<b>Article 37</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	121	Coordination outre mer	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	122	Application en Nouvelle-Calédonie de l'article 75 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 37</b>			
Mme VÉRIEN	37	Suppression du critère d'expérience professionnelle pour être juriste assistant	<b>Retiré</b>
Mme VÉRIEN	38	Réduction de deux à un an de l'expérience professionnelle requise pour être juriste assistant	<b>Adopté</b>

---

**PROJET DE LOI ORGANIQUE**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	1	Coordination avec la décision de prolonger l'expérimentation des cours criminelles départementales	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	2	Coordination avec la décision de prolonger l'expérimentation des cours criminelles départementales	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>M. BONNECARRÈRE et Mme CANAYER, rapporteurs</b>	3	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>



## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

### PROJET DE LOI

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Voir le commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Voir par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 15 septembre 2021, le périmètre indicatif du projet de loi n° 630 (2020-2021) pour la confiance dans l'institution judiciaire.

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives :

- à l'enregistrement et à la diffusion des audiences ;
- à l'enquête préliminaire et à l'instruction ;
- au secret professionnel des avocats et aux droits de la défense ;
- à la cour criminelle départementale et à la cour d'assises ;
- au rappel à la loi ;
- aux procédures simplifiées ;
- à l'exécution des peines ;
- au contrôle de la détention provisoire ;
- au service public pénitentiaire ;
- au statut des magistrats non professionnels ;
- aux conflits d'intérêts ;
- à la spécialisation de certaines juridictions ;
- à la médiation préalable obligatoire en matière administrative ;
- à la procédure applicable devant les tribunaux administratifs dans le cadre des contentieux relevant de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation (dit « DALO injonction ») ;
- à la déontologie et à la discipline des professions réglementées du droit (officiers ministériels et avocats) ;
- aux titres exécutoires ;
- au recouvrement de la cotisation annuelle du Conseil national des barreaux ;
- aux frais irrépétibles ;
- à la délocalisation des audiences judiciaires.

En revanche, **la commission a estimé que ne présentaient pas de liens, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives :**

- à l'indemnisation des victimes d'accident de la route ;
- à la création d'un nouveau délit d'homicide routier ;
- à l'aggravation des peines encourues en cas d'agression d'un élu ou d'outrage.

## PROJET DE LOI ORGANIQUE

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 15 septembre 2021, le périmètre indicatif du projet de loi organique n° 631 (2020-2021) pour la confiance dans l'institution judiciaire.

---

<sup>1</sup> Voir le commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Voir par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives :  
au statut des magistrats non professionnels ;

- à l'enregistrement et la diffusion des audiences devant la Cour de justice de la République ;

- qui relèvent de la loi organique en application des articles 64 et 68-2 de la Constitution.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION

- **M. Éric Dupond-Moretti**, garde des sceaux, ministre de la justice

- Table ronde sur la réponse pénale et l'exécution des peines :

**M. Jean-Olivier Viout**, magistrat honoraire, ancien procureur général près la cour d'appel de Lyon

**MM. Laurent Ridel**, directeur, et **Thierry Donard**, adjoint au directeur, de l'administration pénitentiaire

**M. Damien Savarzeix**, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Chalon-sur-Saône, représentant la Conférence nationale des procureurs de la République

**M. Ivan Guitz**, président de l'Association nationale des juges de l'application des peines

**Mme Virginie Peltier**, professeur de droit privé et sciences criminelles à la faculté de droit et science politique de l'université de Bordeaux



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

### Ministère de la justice :

#### *Direction des services judiciaires (DSJ)*

**M. Paul Huber**, directeur

**M. Christophe Valente** et **Mme Claire Israël**, sous-direction des ressources humaines de la magistrature

**Mmes Marie Hiribarren** et **Imen Graa**, sous-direction de l'organisation judiciaire et de l'innovation

#### *Direction des affaires civiles et du sceau*

**M. Jean-François de Montgolfier**, directeur

#### *Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)*

**M. Olivier Christen**, directeur

**M. Manuel Rubio-Gullon**, sous-directeur de la négociation et de la législation pénale

**M. Francis Le Gunehec**, chef du bureau de la législation pénale générale

#### *Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)*

**M. Thierry Donard**, directeur adjoint

### Cour de cassation

**Mme Chantal Arens**, première présidente

**M. François Molins**, procureur général

### Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel

**M. Jacques Boulard**, premier président de la cour d'appel de Toulouse

**M. Xavier Ronsin**, premier président de la cour d'appel de Rennes

Conférence nationale des procureurs généraux

**M. Frédéric Fèvre**, procureur général près la cour d'appel de Douai, président de la conférence

**Mme Marie-Suzanne Le Quéau**, procureure générale près la cour d'appel d'Aix-en-Provence

**Mme Pascale Reitzel**, procureure générale près la cour d'appel de Riom

Conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires

**Mme Joëlle Munier**, présidente du tribunal judiciaire de Caen, présidente de la conférence

**M. Benjamin Deparis**, président du tribunal judiciaire d'Évry

Conférence nationale des procureurs de la République

**M. Jean-Baptiste Bladier**, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Senlis

**Mme Amélie Claudière**, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Caen

Conférence générale des juges consulaires

**Mme Sonia Arrouas**, présidente du tribunal de commerce d'Évry et présidente de la conférence

**M. Thierry Gardon**, président du tribunal de commerce de Lyon et administrateur

Parquet national financier

**M. Jean-François Bohnert**, procureur de la République financier

Tribunal judiciaire de Paris

**M. Stéphane Noël**, président

**Mme Nadine Houalla** et **M. Charles Prats**, vice-présidents chargés des fonctions de juge des libertés et de la détention

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

**Mme Dominique Simonnot**, contrôleure générale

Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle

**M. Albin Heuman**, directeur

Conseil national des barreaux

**M. Jérôme Gavaudan**, président

Conférence des bâtonniers

**M. Hélène Fontaine**, présidente

Barreau de Paris

**M. Stéphane Fertier**, membre du conseil de l'ordre

Organisations professionnelles de magistrats

**Mme Céline Parisot**, présidente, et **MM. Ludovic Friat**, secrétaire général, et **Thierry Griffet**, chargé de mission, de l'Union syndicale des magistrats

**Mmes Katia Dubreuil**, présidente, **Sarah Massoud** et **Anne-Sophie Wallach**, secrétaires nationales, du Syndicat de la magistrature

**Mme Béatrice Brugère**, secrétaire générale, **MM. Michel Dutrus**, délégué général, et **Hicham Melhem**, délégué général adjoint, de FO-Unité magistrats

Associations de magistrats

**Mme Lucie Delaporte**, vice-présidente du tribunal judiciaire de Nanterre, secrétaire générale, et **Mme Caroline Genin**, vice-présidente chargée de l'instruction au tribunal judiciaire de Bobigny, vice-présidente, de l'association française des magistrats instructeurs (AFMI)

**M. Ivan Guitz**, président de l'association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP)

Organisations professionnelles d'avocats

**M. Benoît Chabert**, président de la Confédération nationale des avocats

**M. Simon Warynski**, président, et **Mme Sonia Ouled-Cheik**, membre du bureau, de la Fédération nationale des unions de jeunes avocats

**M. David Van Der Vlist**, secrétaire général, et **Mme Amélie Morineau**, membre du bureau, du Syndicat des avocats de France

Organisations professionnelles des personnels de greffes et des personnels judiciaires

**MM. Cyril Papon**, secrétaire général, et **Michel Demoule**, secrétaire général adjoint, de la CGT des chancelleries et services judiciaires

**Mme Sylvie Koltein**, secrétaire fédérale, représentante au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, **MM. Michel Besseau**, représentant au comité technique ministériel de la justice, au comité technique des services judiciaires et à la commission administrative paritaire des directeurs des services de greffe judiciaires, et **Guillaume Grassaud**, représentant au comité technique des services judiciaires, pour la Fédération CFDT Interco Justice

**Mme Sophie Grimault**, greffière au tribunal judiciaire de Limoges, et **M. Jean-Jacques Pieron**, greffier au tribunal judiciaire de Vannes, pour le Syndicat des greffiers de France-FO

**MM. Hervé Bonglet**, secrétaire général, et **Vincent Rochefort**, secrétaire régional, pour l'UNSa services judiciaires

*Organisations professionnelles des personnels d'insertion et de probation*

**Mme Laura Soudre**, secrétaire générale, de l'Union nationale des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (UNDPIP CFE-CGC)

**MM. Benjamin Bons** et **Julien Magnier**, secrétaires nationaux, de la Confédération générale du travail (CGT) Insertion - Probation

**Mmes Laurence Richard**, secrétaire générale, et **Élise Labbe**, secrétaire nationale, du Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire - Fédération syndicale unitaire (SNEPAP-FSU)

*Association des concessionnaires et prestataires de France*

**M. Vincent Heuchel**, vice-président

**M. Stéphane Soutra**, secrétaire

**M. Arnaud Morel**, secrétaire adjoint

*Engie-GEPSA*

**Mme Nelly Nicoli**, directrice générale

**M. Olivier Froger**, directeur général adjoint

**Mme Mercédès Fauvel Bantos**, déléguée aux relations avec le Parlement

*Observatoire international des prisons*

**Mme Marion Bonneaud**, secrétaire nationale - CGT - Insertion Probation

**Mme Prune Missoffe**, responsable Plaidoyer - Observatoire international des prisons - section française

**M. Jean Caël**, responsable du département Prison-Justice - Secours catholique - Caritas France

**Mme Anne-Sophie Wallach**, secrétaire nationale - Syndicat de la magistrature

Professeurs des universités

**M. Jacques-Henri Robert**, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas (Paris 2), expert du Club des juristes

**M. Mathias Latina**, agrégé des universités, professeur de droit privé à l'université Côte d'Azur

**M. Édouard Verny**, professeur de droit privé à l'université Panthéon-Assas (Paris 2)

**Mme Haritini Matsopoulou**, professeur de droit privé à l'université Paris-Sud, faculté Jean Monnet

Personnalités qualifiées

**M. Jean-Pierre Getti**, magistrat honoraire, président de la Commission sur les cours d'assises et les cours criminelles départementales

**Mme Noëlle Lenoir**, avocate à la Cour, ancienne ministre, ancien membre du Conseil constitutionnel

Transparency international

**M. Patrick Lefas**, président

**Mme Nadège Buquet**, déléguée générale

**Mme Sarah El Yafi**, responsable du plaidoyer Vie publique

Association de la presse judiciaire (APJ)

**M. Jean-Philippe Deniau**, président

**Mme Marine Babonneau**, vice-présidente

**M. Éric Dussart**, délégué pour la presse écrite

Fédération Citoyens et Justice

**M. Stéphane Landreau**, directeur général

**Mme Véronique Dandonneau**, conseillère technique pré sententiel

**Mme Sophie Diehl**, conseillère technique justice des enfants et des adolescents

**Mme Stéphanie Lassalle**, conseillère technique post sententielle

PROFESSIONS DU DROIT ET MODES ALTERNATIFS DE RÈGLEMENT DES LITIGES

Chambre nationale des commissaires de justice

Section des huissiers de justice

**M. Patrick Sannino**, président

**M. Paul Schiepan**, directeur de cabinet

**M. Gabriele Mecarelli**, directeur des affaires juridiques

**Mme Xénia Arrignon**, conseillère affaires publiques

Section des commissaires-priseurs

**Mme Agnès Carlier**, présidente de la section des commissaires-priseurs judiciaires

**M. Georges Decocq**, conseiller juridique

Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce

**M. Thomas Denfer**, vice-président, greffier de Paris

**M. Frédéric Barbin**, président honoraire, greffier de Nantes

**M. Nicolas Rose**, juriste

Conseil supérieur du notariat

**M. David Ambrosiano**, président

Médiateur du notariat

**M. Christian Lefebvre**, médiateur

Médiateur national de la consommation de la profession d'avocat

**Mme Carole Pascarel**, médiateur

Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

**M. François Molinié**, président

**Mme Claude Ohl**, ancienne présidente du Conseil de discipline

Inspection générale de la justice

**M. Dominique Luciani**, inspecteur général

Conciliateurs de France

**M. Patrick Tronche**, président

**M. Claude Brugel**, vice-président

Fédération française des centres de médiation

**M. Christian Rousse**, président

**M. Romain Carayol**, secrétaire général

Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux

**M. Jean-Louis Coquin**, président

**Mme Laure Lechatellier**, secrétaire générale

Groupement européen des magistrats pour la médiation (GEMME)

**M. Fabrice Vert**, premier vice-président près le tribunal judiciaire de Paris et vice-président du GEMME

**Mme Christiane Gutierrez**, secrétaire générale adjointe



## DÉPLACEMENT À RENNES

### Tribunal judiciaire de Rennes

Rencontre avec des magistrats du parquet et du siège, et des personnels de greffe :

**M. Philippe Astruc**, procureur de la République ;

**M. Frédéric Digne**, président de la cour d'assises d'Ille-et-Vilaine ;

**M. Jean-Philippe Reverseau**, premier vice-président, service pénal ;

**Mme Aurélie Poirier**, vice-présidente en charge de l'instruction ;

**Mme Claire Girod**, vice-présidente de chambre civile ;

**Madame Eve Rappilly**, vice-présidente, chargée des fonctions de juge des libertés et de la détention ;

**Mme Clémence Herault-Delanoë**, juge de l'application des peines ;

**Mme Marie Delporte**, chargée de mission auprès du président du tribunal judiciaire ;

**M. Yann Garcia-Audo**, directeur fonctionnel des services de greffe judiciaire.

### Centre pénitentiaire pour femmes de Rennes

- Entretien avec :

**Mme Véronique Sousset**, chef d'établissement ;

**M. François Toutain**, directeur fonctionnel du SPIP 35 ;

**M. Gabriel Barès**, directeur adjoint de l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (Atigip) ;

- Rencontre avec cinq femmes détenues qui ont présenté leur expérience du travail en détention.



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives des textes, les tableaux synoptiques de la loi en construction sont disponibles sur le site du Sénat aux adresses suivantes :

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

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