



**PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION 2018-2022 ET DE RÉFORME
POUR LA JUSTICE ET PROJET DE LOI ORGANIQUE
RELATIF AU RENFORCEMENT DE L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS**

Commission des lois

**Rapport n° 11 (2018-2019) de MM. François-Noël Buffet et Yves Détraigne,
déposé le 3 octobre 2018**

Réunie le mercredi 3 octobre 2018 sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission des lois, a examiné le rapport de MM. François-Noël Buffet et Yves Détraigne et établi ses textes sur le projet de loi n° 463 (2017-2018) de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et le projet de loi organique n° 462 (2017-2018) relatif au renforcement de l'organisation des juridictions, pour lesquels le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

L'examen de ces projets de réforme de la justice, déposés en premier lieu au Sénat, fait suite aux importants travaux de la commission des lois, au travers de sa mission d'information sur le redressement de la justice, dont les conclusions ont été présentées le 4 avril 2017 et ont conduit à l'adoption par le Sénat, le 24 octobre 2017, de la proposition de loi d'orientation et de programmation et de la proposition de loi organique pour le redressement de la justice.

Ces travaux constituent le cadre à partir duquel la commission des lois a appréhendé la réforme présentée par le Gouvernement et a tenu à relever son ambition, afin qu'elle soit à **la hauteur des enjeux concernant tant les moyens que l'organisation et le fonctionnement de la justice**. Dans la continuité de ces travaux, la commission estime que **le redressement de la justice de notre pays exige un accroissement des crédits et des emplois du ministère de la justice plus substantiel que celui proposé par le Gouvernement**, pour améliorer le fonctionnement quotidien des juridictions et l'informatique judiciaire, pour recruter des magistrats et des personnels judiciaires et pénitentiaires ou encore pour développer le parc pénitentiaire, mais qu'un tel accroissement doit aller de pair avec de profondes réformes d'organisation et de fonctionnement. Sur ces deux volets, les rapporteurs ont considéré la réforme comme inaboutie.

Le diagnostic sur la situation dégradée de la justice étant connu depuis longtemps, tout comme les pistes de réforme possibles et l'urgence de leur mise en œuvre, la commission estime que **le Gouvernement aurait dû présenter un projet de loi dès les premiers mois de la nouvelle législature**. En effet, depuis, **les arbitrages budgétaires pluriannuels ont déjà été arrêtés**, avec l'adoption de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, dont les montants ne sont pas réévalués par le projet de loi de programmation.

En conséquence, à l'initiative de ses rapporteurs, la commission a modifié les projets de loi ordinaire et organique, afin de **repandre les mesures déjà adoptées par le Sénat en octobre 2017, y compris en matière budgétaire**.

La commission des lois a adopté **134 amendements** sur le projet de loi, dont 110 présentés par ses rapporteurs, et **21 amendements** sur le projet de loi organique, tous présentés par ses rapporteurs.

En matière budgétaire, la commission a demandé un effort plus important, à la hauteur des enjeux du redressement de la justice

La commission a rétabli la trajectoire budgétaire déjà adoptée par le Sénat en 2017, comportant une hausse des crédits de 5 % par an en moyenne, là où celle prévue par le Gouvernement est en-deçà de 4 %, pour atteindre un budget global du ministère de la justice de 9 milliards d'euros (hors charges de pensions), contre 8,3 milliards dans le projet du Gouvernement. La hausse des crédits proposée par le Sénat inclurait la création de 13 700 emplois, là où le Gouvernement en prévoit 6 500.

En matière de justice civile, la commission a amélioré l'efficacité et la rapidité des procédures, tout en veillant à la protection des personnes vulnérables, par la suppression ou l'encadrement de certaines mesures

Le volet civil de la réforme comporte des mesures assez disparates, constituant pour beaucoup des économies de gestion et des déjudiciarisation.

La commission a supprimé l'extension de la tentative de résolution amiable préalable obligatoire à toute saisine du juge, en raison de l'absence d'évaluation du dispositif instauré en 2016. Elle a renforcé l'encadrement des services en ligne de résolution amiable des litiges, en l'étendant aux services d'aide à la saisine des juridictions et en prévoyant une certification obligatoire. Elle a supprimé ou restreint certaines déjudiciarisation. Elle a conservé la phase de conciliation dans la procédure de divorce contentieux. Elle a veillé à ce que la dématérialisation des procédures ne se fasse pas au détriment de l'accès au juge pour tous les justiciables. Elle a veillé au maintien d'un contrôle effectif de tous les comptes de gestion des personnes en tutelle. Enfin, elle a relevé le niveau de protection de la vie privée dans l'*open data* des décisions de justice, comportant l'anonymisation des noms des magistrats.

En matière de procédure pénale, la commission a été soucieuse de l'équilibre entre l'efficacité des enquêtes et la garantie des libertés, mises en danger par un renforcement excessif des prérogatives du parquet

La commission a veillé à ce que l'accroissement des prérogatives du parquet et des services d'enquête, sous le contrôle souvent trop formel du juge des libertés et de la détention, ainsi que la simplification de la procédure pénale ne portent pas une atteinte excessive aux libertés.

Elle a ainsi limité l'extension à la grande majorité des délits de techniques d'enquête intrusives dans la vie privée (géolocalisation, enquête sous pseudonyme, interceptions judiciaires, sonorisation, IMSI catcher...). Elle a aussi veillé à ne pas marginaliser le juge d'instruction dans la procédure pénale et a maintenu la collégialité des travaux de la chambre de l'instruction de la cour d'appel. Elle a garanti la présence de l'avocat lors des perquisitions.

La commission a maintenu l'obligation de présentation au procureur pour la prolongation de garde à vue et l'accord de la personne mise en cause pour la visioconférence lorsque le juge statue sur la détention provisoire. Elle a supprimé la procédure de comparution à effet différé, notamment en raison des risques d'augmentation de la détention provisoire.

Au vu des explications de ses rapporteurs, la commission a accepté l'expérimentation du tribunal criminel départemental. Elle a admis l'extension à de nouveaux délits des amendes forfaitaires, dispositif qu'elle a systématisé. Elle a modéré l'extension du champ des procédures pénales transactionnelles, qui présentent moins de garanties pour la défense.

En matière d'exécution des peines, la commission a amélioré l'efficacité et la lisibilité du système, en renforçant le rôle de la juridiction de jugement et en créant une peine autonome de probation

Les rapporteurs ont considéré que le projet de loi ne rompait pas avec l'hypocrisie du système de l'exécution des peines, résultant des règles actuelles de l'aménagement des peines et conduisant à ce que les peines exécutées soient trop rarement les peines prononcées. Afin d'y remédier, la commission a voulu donner à la juridiction de jugement la responsabilité de décider s'il y aura ou non aménagement de la peine qu'elle prononce, par le juge de l'application des peines, voire de l'aménager elle-même, mais également la capacité de mieux évaluer la personnalité du condamné afin d'individualiser davantage la peine prononcée, conformément aux conclusions de la mission d'information sur les peines. Elle a ainsi restauré la crédibilité du prononcé et de l'exécution des peines, en supprimant tout examen obligatoire des peines d'emprisonnement aux fins d'aménagement.

La commission a aussi supprimé la peine de détention à domicile sous surveillance électronique, en raison de la confusion qu'elle induit, et conservé le placement sous surveillance électronique. Elle a fait de la probation une peine autonome, permettant au juge de la prononcer le cas échéant en complément d'une peine d'emprisonnement. Elle a supprimé le caractère automatique de la libération sous contrainte aux deux tiers de la peine.

Les rapporteurs ont jugé que le plan de construction de 15 000 places supplémentaires de prison d'ici 2022 était abandonné, puisque les ambitions ont été ramenées à 7 000 places. Aucun chantier n'étant engagé à ce jour, ils doutent cependant que même cet objectif plus modeste puisse être atteint.

En matière d'organisation judiciaire, la commission a clarifié la réforme, avec la création du tribunal de première instance, tout en veillant au maillage territorial et à la proximité de l'institution judiciaire

La commission a accepté la mise en place d'une gestion commune du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance, déjà approuvée par le Sénat en 2017 dans la proposition de loi d'orientation et de programmation sur le redressement de la justice, tout en retenant la dénomination de tribunal de première instance, comportant des chambres détachées en dehors de son siège, aucune implantation judiciaire ne devant être fermée. Elle a supprimé le dispositif trop complexe et peu utile de spécialisation des tribunaux de grande instance en matière civile et pénale, en cas de pluralité de tribunaux dans un même département. Elle a ajouté des garanties pour les personnels ainsi qu'un mécanisme d'encadrement de toute évolution de la carte judiciaire.

Pour assurer un traitement adapté des contentieux de l'actuel tribunal d'instance, la commission a créé une fonction de juge chargé des contentieux de proximité, dans le cadre de l'ordonnance de roulement du président du tribunal, à l'instar du juge aux affaires familiales, et non comme une fonction statutaire spécialisée.

La commission a également supprimé l'expérimentation concernant les cours d'appel, jugée peu utile et pertinente, consistant dans certaines régions à désigner des cours chefs de file et à spécialiser certaines cours en matière civile.

La commission a ajouté des mesures supplémentaires de réforme, issues de ses travaux antérieurs

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission a introduit, selon le cas, dans le projet de loi ou dans le projet de loi organique plusieurs mesures déjà adoptées dans les propositions de loi sur le redressement de la justice.

Elle a ainsi adopté une réforme de l'aide juridictionnelle, sujet absent du projet de loi, consistant dans le rétablissement de la contribution pour l'aide juridique en première instance, modulable de 20 à 50 euros, et l'obligation de consultation préalable d'un avocat avant toute demande d'aide juridictionnelle, devant permettre d'assurer un filtrage effectif en appréciant la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

Elle a également introduit une réforme des tribunaux de commerce, en étendant leur corps électoral et leur compétence en matière de prévention et de traitement des difficultés des entreprises à toutes les entreprises, incluant les agriculteurs et les travailleurs indépendants et professionnels libéraux. Elle leur a donné compétence en matière de baux commerciaux.

Enfin, elle a souhaité réguler davantage la mobilité des magistrats, qui pèse sur le fonctionnement des juridictions, en prévoyant des durées minimales et maximales d'exercice des fonctions, et établir des critères de sélection et d'évaluation des chefs de cour et de juridiction.

La commission des lois a adopté le projet de loi de programmation et le projet de loi organique ainsi modifiés.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l18-011-1/l18-011-1.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37