

I. CONTEXTE

Depuis plusieurs mois, après les conclusions des **Etats généraux de la justice**¹, la Chancellerie prépare un nouveau projet de loi de programmation prenant la suite de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 (et de réforme pour la justice). A titre principal, ce texte dessine la **programmation budgétaire du ministère de la justice pour la période 2022–2027**. Le projet de loi vise également à simplifier et à améliorer l’efficacité de la procédure et de l’organisation de la justice.

Cette loi de programmation est présentée en même temps qu’un second texte, cette fois-ci de nature **organique**, sur la **modernisation de la magistrature (voir la note ci-jointe consacrée au PJLO)**. Ce projet de loi organique (PJLO) procède à une modification substantielle de l’ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Ces deux textes seront **examinés conjointement en séance par le Sénat à partir du 6 juin 2023**.

II. PRINCIPALES DISPOSITIONS

TITRE IER - Objectifs et moyens du ministère de la justice

Comme toute loi de programmation, l’**article premier** débute sur les moyens qui seront alloués sur le prochain quinquennat au ministère de la Justice.

Année	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Crédits en millions d'euros (hors CAS Pensions)	8 862	9 579	10 081	10 681	10 691	10 748

Il prévoit tout d’abord le renforcement des moyens budgétaires et humains qui permet de répondre à la crise des moyens que connaît l’institution judiciaire, avec une augmentation en cumulé de **7,5 milliards d’euros sur le quinquennat**. Il permettra le recrutement **de 10 000 emplois supplémentaires** sur cinq ans, dont notamment **1 500 magistrats, 1 500 greffiers** et une équipe autour du magistrat.

Le texte prévoit un **rapport annexé** (accessoire habituel pour tout texte de programmation : le dernier exemple en date étant le rapport annexé à la « LOPMI »). S’il n’a pas de valeur normative, ce rapport décline la **feuille de route du ministère**. Signe des difficultés que connaît la Justice, il évoque longuement les réponses apportées aux questions sociales avec notamment l’accord-cadre sur la qualité de vie au travail. Il indique également que les ressources humaines, le pilotage budgétaire, la gestion de l’immobilier et les achats seront progressivement confiés aux chefs de cour, à partir de 2024, sous réserve d’études d’impact préalables.

¹ De l’automne 2021 au printemps 2022, les **États généraux de la Justice** ont permis à des citoyens – dont des détenus – des partenaires et des acteurs de la Justice, de se **prononcer sur le fonctionnement de la Justice** : huit mois d’échanges et de débats, des ateliers délibératifs citoyens, plus d’un million de contributions individuelles ou collectives qui ont donné lieu aux **conclusions du comité Sauvé remises au président de la République le 8 juillet 2022**.

TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES À LA SIMPLIFICATION ET À LA MODERNISATION DE LA PROCÉDURE PÉNALE

Article 2 - Habilitation relative à la réécriture du code de procédure pénale

L'**article 2** habilite le gouvernement à **récrire à droit constant, par ordonnance, le code de procédure pénale** d'ici deux ans. L'exposé des motifs précise expressément que « *la réécriture de ce code procède d'une **refonte de la procédure pénale et non de sa réforme*** ».

Article 3 - Enquête, instruction, jugement, exécution

L'**article 3 modifie plusieurs règles de procédure pénale** afin de prendre en compte certaines préconisations de Etats généraux :

- Perquisition de nuit en enquête de flagrance concernant les crimes contre les personnes ;
- Dispositions tendant à renforcer le recours au statut de témoin assisté ;
- Limitation de la détention provisoire en favorisant le recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE), par la création d'une ARSE sous condition suspensive de faisabilité, avec incarcération provisoire ;
- Choix laissé au procureur de la république d'ouvrir ou non une information judiciaire en cas de renvoi du ministère public à mieux se pourvoir dans le cadre de la procédure de comparution immédiate, de comparution à délai différé et de convocation par PV ;
- Compétence du juge des libertés et de la détention (JLD) pour modifier un contrôle judiciaire ou une ARSE en cas de comparution immédiate, convocation par PV et comparution différée et unification des délais de jugement en matière de comparution immédiate ;
- Possibilité de prononcer une ARSE en cas de détention provisoire irrégulière ;
- Assouplissement du recours aux moyens de télécommunication pour les interprètes pendant la garde à vue et téléconsultation médicale en garde à vue ;
- Activation à distance des appareils connectés aux fins de géolocalisation et de captation d'images et de sons.

Article 4 - Dispositions visant à favoriser le recours au travail d'intérêt général (TIG)

L'**article 4** tend à **favoriser le recours à la peine de travail d'intérêt général** en généralisant la possibilité d'accueil de l'économie sociale et solidaire (ESS)² et en systématisant le prononcé d'une peine encourue en cas d'inexécution du TIG. D'autre part, il facilite les décisions par le juge de l'application des peines lorsqu'il souhaite convertir une courte peine d'emprisonnement en peine de TIG.

Article 5 - Dispositions améliorant l'indemnisation des victimes

L'**article 5** améliore la prise en compte des intérêts de la victime dans la procédure pénale, en **élargissant le champ des infractions recevables à la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI)**³. Il s'agit notamment des violences conjugales très graves ou des violences sur mineurs.

² L'expérimentation de l'accueil de personnes condamnées à un TIG au sein de sociétés commerciales de l'ESS, conduite durant trois ans dans 20 départements, a été jugée concluante par le comité d'évaluation prévu par le décret n° 2019-1462 du 26 décembre 2019.

³ Le fonctionnement de la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI) est en lien étroit avec celui du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI). Ce fonds est un organisme chargé de cette indemnisation au titre de la solidarité nationale, dont le financement repose sur une contribution

TITRE III - DISPOSITIONS RELATIVES À LA JUSTICE COMMERCIALE ET AUX JUGES NON PROFESSIONNELS

Article 6 - Expérimentation d'un tribunal des activités économiques (TAE)

L'**article 6** introduit, à titre d'expérimentation, au sein de 9 à 12 tribunaux de commerce, et pour une durée de 4 ans, **l'élargissement des compétences des tribunaux de commerce à l'ensemble des procédures amiables et collectives**.

En effet, l'organisation actuelle des juridictions commerciales et le partage des compétences en première instance entre les tribunaux de commerce et les tribunaux judiciaires selon les secteurs d'activité, « manquent de lisibilité pour les justiciables et les différents acteurs »⁴.

Article 7 - Expérimentation portant sur la contribution pour la justice économique

L'**article 7** prévoit la **création de la contribution pour la justice économique**, à titre expérimental, correspondant à une conclusion des Etats généraux de la justice. Il s'agit notamment de lutter contre les recours abusifs et dilatoires, qui peuvent instrumentaliser la gratuité de la justice.

Le montant de la contribution tiendra compte, en particulier, de la faculté contributive du demandeur, de l'enjeu du litige et de sa nature. Le montant sera plafonné à 5% du montant du litige, sans pouvoir excéder 100 000 €.

Article 8 - Diverses dispositions relatives aux conseillers prud'hommes

L'**article 8** vient assouplir les conditions de candidatures des conseillers prud'hommes afin de maintenir l'attractivité de leurs fonctions. Il renforce la responsabilité des juges issus de la société civile en permettant l'engagement de poursuites et le prononcé de sanctions disciplinaires, même en cas de cessation des fonctions du conseiller prud'homme, à l'instar de ce qui existe pour les juges des tribunaux de commerce.

Article 9 - Dispositions concernant sur le statut, la formation et la responsabilité des présidents des tribunaux de commerce et des juges consulaires

L'**article 9** renforce l'obligation de formation des présidents des tribunaux de commerce et crée un dispositif permettant de mettre un terme aux fonctions d'un président qui refuse ou tarde à exécuter son obligation de formation initiale.

Article 10 - Formation des assesseurs des pôles sociaux

L'**article 10** instaure un délai pour la réalisation de l'obligation de formation initiale des assesseurs des pôles sociaux avec possibilité de mettre un terme à leur mandat en cas de refus ou de retard excessif.

prélevée sur les contrats d'assurances de biens et qui poursuit auprès de l'auteur des faits le recouvrement des sommes versées à la victime en étant subrogé dans les droits de celle-ci.

Tous les tribunaux judiciaires comportent une CIVI, dont la mission est de statuer sur les demandes d'indemnité présentées par certaines victimes de dommages corporels ou matériels résultant d'une infraction.

⁴ Pour mémoire, en novembre 2021, les sénateurs François Bonhomme et Thani Mohamed Soilihi déposaient une PPL dont l'article 9 tendait à la création d'un tribunal des affaires économiques compétent pour connaître des procédures amiables et collectives de traitement des difficultés de toutes les entreprises.

TITRE IV - OUVERTURE ET MODERNISATION DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE

Article 11 - Equipe autour des magistrats

L'**article 11** a pour objet de structurer l'équipe autour du magistrat ou « **équipe juridictionnelle** ». L'article vise plus particulièrement :

- les **attachés de justice** (qui remplacent les actuels juristes assistants) ;
- les **assistants spécialisés**.

Le PJL vise à :

- Consacrer l'équipe juridictionnelle dans le code de l'organisation judiciaire ;
- **Créer une fonction d'attaché de justice**, qu'exerceront les actuels juristes assistants, autorisant à la fois l'affectation d'agents déjà fonctionnaires et le recrutement d'agents contractuels afin de favoriser l'attractivité de ces fonctions ;
- Permettre la nomination d'assistants spécialisés sur des contentieux civils et commerciaux dans les tribunaux judiciaires.

Article 12 - Participation des parlementaires au conseil de juridiction

L'**article 12** prévoit la **participation des parlementaires aux conseils de juridiction** des tribunaux judiciaires et des cours d'appel.

Article 13 - Juridictions disciplinaires des officiers ministériels et des avocats

L'**article 13** complète les modalités de désignation des magistrats présidant les juridictions disciplinaires des officiers ministériels et des avocats afin de les mettre en conformité avec le statut de la magistrature (NB : cet article est en lien avec l'article 7 du PJLO).

Article 14 - Dispositions relatives au personnel pénitentiaire

➤ *Dispositions relatives à la réserve civile pénitentiaire*

Les premières dispositions de l'**article 14** visent à **augmenter le vivier de personnes susceptibles d'intégrer la réserve pénitentiaire**.

➤ *Disposition relative au statut de surveillant adjoint contractuel*

Le recrutement de surveillants pénitentiaires par la seule voie du concours ne suffit plus à répondre aux besoins exprimés par les établissements pénitentiaires. Afin de pallier ces difficultés constantes, le PJL **créé un statut de surveillant adjoint contractuel**.

➤ *Dispositions relatives à la généralisation du port des caméras individuelles par le personnel de l'administration pénitentiaire*

Le texte prévoit la **généralisation du dispositif de port des caméras individuelles**⁵ par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire. Elle vise à :

- Participer à la prévention des incidents et des violences ;
- Faciliter le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par une collecte de preuves.

⁵ Il s'agit de doter les personnels ou équipes désignés pour les missions présentant, en raison de leur nature ou du niveau de dangerosité des personnes détenues concernées, un risque particulier d'incident ou d'évasion.

TITRE V - DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT CIVIL ET AUX PROFESSIONS

Article 15 - Transfert de compétences civiles du juge des libertés et de la détention

Créé en 2000, le juge des libertés et de la détention (JLD) a vu son office étendu à la matière non pénale, tandis que l'accroissement de son domaine de compétences « historique » en matière pénale a également connu une charge croissante. Les compétences et contentieux dont le JLD a la charge, en matière non pénale, concernent principalement les mesures privatives de liberté dans le domaine des soins sans consentement et en droit des étrangers.

Prenant acte du volume croissant d'affaires traitées par le JLD, comme de la désaffectation pour ces fonctions, l'**article 15** recentre ce magistrat sur la matière pénale, en **confiant à un « magistrat du siège du tribunal judiciaire » les fonctions civiles actuellement dévolues au JLD (c'est-à-dire la rétention des étrangers et les hospitalisations sous contrainte).**

Article 16 - Création d'un portail unique des déclarations de créances

L'**article 16** met en place une plateforme dématérialisée permettant un suivi complet de la procédure de redressement judiciaire, avec un coût pour le justiciable inférieur au coût actuel.

Article 17 - Déjudiciarisation de la procédure de saisie des rémunérations

L'**article 17** vise à confier aux commissaires de justice la mise en oeuvre de la saisie des rémunérations (aujourd'hui de la compétence du seul juge de l'exécution).

Article 18 - Dispositions relatives à la légalisation des actes étrangers

L'objectif poursuivi par l'**article 18** est de rétablir dans la loi l'exigence de **légalisation des actes publics étrangers**, tout en tenant compte du motif ayant conduit à une censure en 2019 par le Conseil constitutionnel, à savoir l'absence de voie de recours contre un refus de légalisation par l'autorité compétente (La censure précitée a pour conséquence de priver actuellement le principe de légalisation des actes publics étrangers de base textuelle).

Article 19 - Rehaussement au niveau master 2 du diplôme pour accéder à la profession d'avocat

L'**article 19** relève le niveau de qualification requis pour accéder à la profession d'avocat de maîtrise à master en droit (M2), en concordance avec la réforme des diplômes de l'enseignement supérieur adoptée en 2002 (LMD).

Article 20 - Rémunération des greffiers des tribunaux de commerce

L'**article 20** réintroduit la base légale⁶ permettant aux greffiers des tribunaux de commerce de percevoir des honoraires libres ainsi que l'obligation d'affichage des tarifs.

Article 21 - Report de l'habilitation sur la publicité foncière

L'**article 21** vise à proroger, en raison de la grande technicité et de la diversité des acteurs impliqués, jusqu'au 1^{er} novembre 2024, l'autorisation accordée au Gouvernement par la loi « 3DS » à **procéder par voie d'ordonnance à la réforme de la publicité foncière.**

⁶ Dans l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016, les greffiers des tribunaux de commerce ont été supprimés par erreur de la liste des professionnels concernés par la conclusion de conventions d'honoraires.

TITRE VI - DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES AUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES ET À LA RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS

Article 22 - Modalités d'accès aux corps des magistrats des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes

L'**article 22** corrige une malfaçon rédactionnelle de l'ordonnance n°2021-702 du 2 juin 2021.

Article 23 - Modernisation de la gestion des carrières des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes

L'**article 23** vise à moderniser la gestion des cadres des magistrats de la Cour et de CRC et à renforcer leur attractivité.

Article 24 - Ratification de l'ordonnance sur le régime de responsabilité des gestionnaires publics

L'**article 24** a pour objet de ratifier l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, prise sur le fondement de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Article 25 - Application du régime interministériel de protection sociale complémentaire aux membres des juridictions administratives et financières

L'**article 25** permet de rendre applicables aux magistrats administratifs et aux magistrats financiers le mécanisme de protection sociale complémentaire issu de l'accord conclu par le ministre de la fonction publique avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique.

Article 26 - Transfert du contentieux de la tarification sanitaire et sociale au juge administratif de droit commun

L'**article 26** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour **transférer le contentieux de la tarification sanitaire et sociale aux juridictions administratives** de droit commun.