

**Projet de loi
de programmation pour la justice 2018-2022**

NOR : JUST1806695L

EXPOSE DES MOTIFS

L'état de nos juridictions et de nos prisons ne répond pas aux attentes des citoyens. Le Gouvernement souhaite engager une réforme de la justice pour rendre plus effectives les décisions des magistrats, donner plus de sens à leurs missions et rétablir la confiance de nos concitoyens dans notre justice.

La présente loi de programmation pour la justice 2018-2022 permet de lancer des réformes structurelles dans de nombreux domaines, mais l'efficacité de ces réformes nécessite des moyens supplémentaires qui doivent être programmés dans la durée, pour permettre de donner de la visibilité à tous les acteurs. Sans une telle visibilité, il n'est pas possible de programmer les opérations immobilières judiciaires et pénitentiaires, de mettre en œuvre les investissements nécessaires à la transformation numérique de la justice et de réaliser les recrutements nécessaires à une justice de qualité.

Le titre I^{er} fixe les orientations et la programmation de la justice sur la période 2018-2022.

Avec une hausse des moyens de 3,9 % et une augmentation des effectifs de 1 000 équivalents temps plein, la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a marqué une première étape importante. Conformément aux engagements du Président de la République, la justice est ainsi consacrée au rang de priorité, dans un contexte général de redressement des finances publiques.

En application de l'**article 1^{er}**, les moyens de la justice progresseront de 7 milliards d'euros en 2018 à 8,3 milliards d'euros en 2022. La justice bénéficiera en outre de la création de 6 500 emplois entre 2018 et 2022. Une actualisation de la programmation sera mise en œuvre avant le 31 décembre 2021 pour vérifier la bonne adéquation entre les objectifs, les réalisations et les moyens.

Ces moyens seront ainsi mis au service d'une justice profondément transformée.

Le titre II vise à simplifier la procédure civile. Afin de répondre pleinement aux attentes de nos concitoyens, l'institution judiciaire doit non seulement être dotée des moyens lui permettant de fonctionner, mais également poursuivre la rationalisation de son action. Pour y parvenir, il est impératif de poursuivre les efforts de simplification de la procédure civile.

A cette fin, le projet de loi s'inspire notamment des propositions issues du rapport remis à la garde des sceaux, ministre de la justice le 15 janvier 2018 par Frédérique Agostini, présidente du tribunal de grande instance de Melun, et Nicolas Molfessis, professeur à l'université Paris 2 Panthéon Assas. Si nombre des mesures proposées relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire, et feront l'objet, dans les prochaines semaines, d'une analyse approfondie dans le cadre de l'élaboration d'un décret en Conseil d'Etat, il importe dès à présent de saisir le Parlement de mesures destinées à structurer le futur procès civil, dans l'intérêt premier des justiciables, soucieux de bénéficier de décisions rendues dans les meilleurs délais et d'une qualité incontestable.

L'amélioration du fonctionnement des juridictions passe en premier lieu par une redéfinition du rôle de chacun des acteurs du procès : justiciables, magistrats, personnels de greffe et professionnels du droit.

C'est l'objet du sous-titre I^{er}, qui se propose tout d'abord, dans un chapitre I^{er}, de développer la culture du règlement amiable des différends. A cette fin, l'**article 2** vise à étendre le pouvoir d'injonction de rencontrer un médiateur dont dispose, dans certains cas, le juge en application de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. Dorénavant, en tout état de la procédure, le juge pourra enjoindre aux parties de rencontrer un médiateur afin de les informer sur l'objet et le déroulement d'une médiation. Par ailleurs, le premier alinéa de l'article 22-1 de la loi de 1995 précitée, qui interdit au juge aux affaires familiales de déléguer son pouvoir de conciliation est supprimé, dans la mesure où l'audience de conciliation devant le juge aux affaires familiales est elle-même supprimée. Il est en outre proposé d'étendre la portée de l'article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, en généralisant le préalable obligatoire de tentative de conciliation, de médiation ou d'une procédure participative, pour toute saisine des tribunaux d'instance et de grande instance, des exceptions qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat au regard de la nature ou du montant du litige.

La promotion du recours aux modes alternatifs de règlement des différends implique toutefois d'étendre l'offre en la matière ; il convient à cet effet d'énoncer les obligations pesant sur les prestataires offrant en ligne des services de conciliation, médiation ou arbitrage. Ceux-ci doivent en effet veiller à ce que la personne physique chargée de procéder à la résolution amiable respecte les obligations d'impartialité, de compétence et de diligence. Il convient par ailleurs de préciser que les personnes qui concourent à la fourniture et au fonctionnement de ces services sont tenues au secret professionnel. Les services satisfaisant à ces obligations pourront obtenir une certification, étant précisé que celle-ci sera obligatoire pour ceux qui solliciteront le raccordement au système d'information du service public de la justice, celui-ci étant en outre subordonné au respect de spécifications techniques. Toutefois, pour tenir compte des qualifications existantes dans le domaine des modes alternatifs de résolution des différends, il est précisé que la certification sera accordée de plein droit aux conciliateurs de justice, les médiateurs inscrits sur les listes de cours d'appels mentionnées à l'article 22-1 A de la loi n°95-125 ainsi que les médiateurs de consommation déjà inscrits sur la liste prévue par le code de la consommation seront certifiés de plein droit pour les besoins de cette activité. En outre, le contrôle de ces services est organisé et confié à des organismes de certification accrédités. Tel est l'objet de l'**article 3**.

Mais en cas d'échec au règlement amiable d'un différend, il apparaît impératif de permettre aux justiciables de défendre leurs droits dans les meilleures conditions. L'**article 4**, au chapitre II du projet de loi propose dans ce but d'étendre la représentation obligatoire, gage d'efficacité et de qualité de la justice rendue en matière civile.

Ainsi, les parties seront dorénavant tenues de constituer avocat devant le tribunal paritaire des baux ruraux, dont la matière est particulièrement technique.

Il en ira de même devant le juge de l'exécution, où la représentation restera cependant facultative en matière d'expulsion et pour les demandes ayant leur origine dans une créance ou tendant au paiement d'une somme qui n'excède pas un montant défini par décret en Conseil d'Etat.

Afin de favoriser la mise en place de la représentation obligatoire par avocat, il est précisé que les règles spécifiques applicables au contentieux douanier, prévoyant une procédure sur mémoire, sont seulement applicables en matière pénale. Ainsi, en matière civile, la procédure ordinaire du tribunal de grande instance sera applicable. Des dispositions réglementaires dispenseront l'administration du ministère d'avocat dans cette matière, ainsi qu'en matière fiscale ou d'expropriation.

Enfin, le contentieux des élections professionnelles relèvera de la représentation obligatoire par avocat. Cette réforme sera effectuée par voie réglementaire.

En matière de sécurité sociale et d'aide sociale, la représentation par avocat deviendra obligatoire pour les appels formés à compter du 1^{er} janvier 2019, date d'entrée en vigueur de la réforme des juridictions sociales, ainsi que pour les instances introduites à compter de cette date devant la cour d'appel compétente pour connaître du contentieux de la tarification. Les dispositions du code de la sécurité sociale prévues par la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle sont modifiées à cette fin.

Cette efficacité et cette qualité attendues conduisent à poursuivre les réformes destinées à recentrer l'office des juridictions sur les tâches appelant incontestablement une intervention du

juge et de l'équipe, notamment des personnels de greffe, qui l'entoure. Tel est l'objet du chapitre III.

Ainsi, l'**article 5** confie au notaire la rédaction de l'acte de notoriété constatant la possession d'état en matière de filiation relevant actuellement de la compétence du juge du tribunal d'instance dans un souci de traitement plus rapide des demandes des usagers et afin d'uniformiser les règles du code civil régissant les actes de notoriété. Cet article confie également au notaire la rédaction de l'acte de notoriété destiné à suppléer à l'impossibilité de se procurer des expéditions des actes de l'état civil dont les originaux ont été détruits ou ont disparu par suite d'un sinistre ou de faits de guerre, actuellement régis par la loi du 20 juin 1920. L'intervention du juge pour l'établissement de modes de preuve, destinés à d'éventuels futurs contentieux, paraît en ces cas superfétatoires. L'intérêt de l'intervention du juge paraît tout aussi excessif lorsqu'il s'agit de recueillir le consentement à certains actes, tâche non juridictionnelle. Il est ainsi proposé d'adapter les dispositions relatives au recueil du consentement exigé dans le cadre de la procréation médicalement assistée nécessitant l'intervention d'un tiers donneur (article 311-20 du code civil et L. 2141-10 du code de la santé publique).

Considérant que l'intervention du juge doit être limitée aux cas les plus litigieux qui imposent une appréciation des circonstances particulières de la situation, il est proposé à l'**article 6** d'offrir aux parents la possibilité d'obtenir plus rapidement un titre exécutoire portant sur le seul montant de la contribution à l'entretien et l'éducation des mineurs, par application d'un barème, alors que la durée moyenne de traitement des demandes de modification des dispositions régissant la vie des enfants (résidence habituelle, droit de visite et d'hébergement, pensions alimentaires) présentées aux juges aux affaires familiales n'est actuellement pas inférieure à six mois et tend à augmenter. Compte tenu du caractère novateur d'une telle mesure qui devrait permettre d'éviter que la judiciarisation n'envenime certaines situations, il est proposé au Parlement d'habiliter le Gouvernement à mener une expérimentation, dans des conditions permettant de faciliter la tâche de l'autorité ou de l'organisme chargé de la délivrance de titres exécutoires en lui permettant d'utiliser, pour apprécier le montant de la nouvelle pension alimentaire à fixer, la table de référence valant barème indicatif en matière de contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants. Bien que les situations complexes soient écartées de son champ, l'expérimentation ménage en outre un recours devant l'autorité judiciaire ainsi que la possibilité pour l'autorité ou l'organisme compétent de moduler forfaitairement le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation en cas de carence d'un parent à communiquer les informations sollicitées.

L'objectif de simplification conduit, à l'**article 7**, à supprimer le délai de deux ans durant lequel les époux ne peuvent réaliser de modification de leur régime matrimonial, que celui-ci soit légal ou conventionnel. Ce long délai ne correspond plus, en effet, à la nécessité pour des époux de pouvoir faire correspondre leur régime à leur situation familiale et professionnelle. Il vise également à supprimer l'exigence d'homologation judiciaire systématique en présence d'enfants mineurs. L'homologation par le juge allonge la procédure de changement de régime alors qu'en définitive les cas de rejet d'homologation sont rares. L'intervention du juge n'aura désormais plus lieu qu'en cas d'opposition du tuteur du mineur, en cas d'alerte par le notaire dans le régime de l'administration légale pour les autres mineurs et en cas d'opposition du représentant de l'enfant majeur sous mesure de protection juridique.

L'**article 8** propose de supprimer le contrôle préalable du juge pour certains actes qui relèvent soit exclusivement de la responsabilité du tuteur, soit de la responsabilité du

professionnel intervenant à l'opération, qui est dans ce cas astreint à une obligation de conseil renforcée à l'égard des majeurs protégés et des mineurs.

L'**article 9** habilite, quant à lui, le Gouvernement à confier à la Caisse des dépôts et consignations la tâche de recevoir et de gérer les sommes issues des saisies des rémunérations ordonnées par le juge et de procéder à leur répartition entre les différents créanciers, et la tâche de gérer les sommes consignées dans le cadre d'une expertise, ordonnée par un tribunal de grande instance déchargeant ainsi les régies des greffes des tribunaux de grande instance, dont ce n'est pas le métier.

L'**article 10** propose d'habiliter le Gouvernement à moderniser les modalités de délivrance des apostilles et des légalisations. Chaque année, en France, environ 230 000 actes publics destinés à être produits à l'étranger sont apostillés par les parquets généraux et 130 000 légalisés par le bureau des légalisations du ministère des affaires étrangères. Ces formalités, effectuées quasi exclusivement « à la main » à partir de registres de signatures « papier », ne sont plus adaptées aux actes électroniques et ne répondent plus aux attentes des particuliers comme des entreprises. Le système présente en outre des lacunes puisque les registres de signatures à vérifier ne sont pas systématiquement actualisés, ce qui conduit souvent à une absence de contrôle effectif des actes. Il est envisagé par conséquent de dématérialiser la délivrance de ces formalités et de confier cette mission à des officiers publics ou ministériels ou à toute autre autorité ou organisme habilité à cette fin, qui seraient mieux à même de la traiter dans des conditions satisfaisantes pour les usagers. Par ailleurs, cet article consacre dans la loi le principe de légalisation des actes publics, formalité par laquelle est attestée la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu. L'ordonnance royale d'août 1681 qui posait le principe de légalisation en droit français a été abrogée, mais la Cour de cassation a confirmé à plusieurs reprises la survivance de la règle, qu'il est donc proposé de consacrer, afin de limiter les contentieux et alléger ainsi la charge des juridictions.

C'est encore afin d'alléger la charge des juridictions, en particulier des parquets, qu'il est en outre proposé de modifier l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation, afin de décharger le parquet de l'obligation de prendre des conclusions dans les procédures tendant à sanctionner les changements irréguliers d'usage de locaux d'habitation. L'amende civile, que pouvait jusqu'ici solliciter le parquet, pourra être prononcée à l'initiative de la mairie ou de l'Agence nationale de l'habitat, en qualité de demanderesse à l'instance.

L'**article 10 bis** a pour objet, en premier lieu, de préciser les modalités selon lesquelles des remises peuvent être octroyées par les professionnels du droit pour les prestations soumises à des tarifs réglementés.

Il prévoit que, pour certaines prestations, et au-delà d'un montant d'émolument fixé par un arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre de l'économie, le professionnel et son client peuvent convenir du taux de remise applicable.

Ce dispositif, qui déroge au principe selon lequel les remises sont fixes et identiques pour tous, est de nature à favoriser la diminution des émoluments très élevés perçus par les professionnels pour des prestations portant sur des biens d'une valeur importante.

Cette mesure, que les professionnels eux-mêmes appellent de leurs vœux, pourra notamment s'appliquer aux appels d'offres lancés par les clients institutionnels dans le cadre d'opérations immobilières relatives aux logements sociaux ou d'opérations poursuivant un objectif d'intérêt général.

L'article prévoit d'insérer cette précision respectivement à la dernière phrase du 5ème alinéa de l'article L. 444-2 du code de commerce, et à l'article L. 444-7 du même code dans un nouveau 5°.

En second lieu, l'article apporte, dans une optique de bonne lisibilité du droit, une clarification au sujet de l'articulation des principes de régulation des tarifs des professions du droit codifiés aux articles L. 444-1 et suivants du code de commerce par l'article 50 de la loi « croissance et activité » du 6 août 2015.

Il convient de préciser que la prise en compte des coûts pertinents, de la rémunération raisonnable, et de la péréquation entre les tarifs se traduit par un objectif de taux de résultat moyen pour l'ensemble des prestations servies par la profession concernée. Conformément aux recommandations tant de l'inspection générale des finances que de l'Autorité de la concurrence, cette précision est pleinement conforme à l'interprétation par le Conseil d'Etat de l'article L. 444-2 du même code dans son arrêt du 24 mai 2017.

En outre, il est nécessaire de préciser que cette prise en compte est faite sur la base de montants estimés globalement pour chaque profession pour l'ensemble des prestations tarifées en application de l'article L.444-1 du code de commerce.

C'est la raison pour laquelle l'article prévoit d'insérer ces deux précisions respectivement après le deuxième alinéa de l'article L. 444-2 du même code, et au 1° de l'article L. 444-7 de ce code.

La situation des juridictions, ainsi recentrées sur les seules tâches justifiant l'intervention de l'autorité judiciaire, ne pourra être sensiblement améliorée si elles ne bénéficient pas des outils leur permettant d'assumer efficacement leur fonction régulatrice. Le sous-titre II du présent projet entend ainsi assurer l'efficacité de l'instance judiciaire.

Pour y parvenir, le chapitre I^{er} propose plusieurs mesures, notamment de simplification, destinées à améliorer le traitement de certaines affaires.

Ainsi, l'**article 11** modifie le régime procédural du divorce afin de répondre au double objectif de simplification du parcours processuel des époux en instance de divorce et de réduction des délais de traitement notamment dans les situations simples où il n'y a pas d'enfants mineurs ou d'enjeux financiers majeurs. La procédure de divorce est actuellement séparée en deux parties : la phase de tentative de conciliation qui obéit à la procédure orale et débute avec la requête en divorce puis la phase de divorce proprement dite, qui obéit à la procédure écrite et débute avec l'assignation en divorce. Dans certaines situations, les parties attendent longtemps avant d'assigner et les dossiers sont ainsi en attente de traitement judiciaire pendant trente mois. L'objet de cet article est d'éviter des phases de la procédure qui ne sont plus en adéquation avec les évolutions de la société et du rôle du juge (en particulier la conciliation sur le principe même du divorce, l'autorisation d'assigner en divorce, la confidentialité des propos tenus en conciliation). Ce nouveau schéma procédural dans lequel est supprimée la phase de tentative de conciliation, ne doit toutefois pas conduire à attiser les conflits.

Le rapprochement des parties avant l'engagement de la procédure de divorce est favorisé par la possibilité pour les époux, en amont de la saisine du juge, de constater leur accord sur le principe de la rupture du mariage par acte sous signature privée contresigné par avocats. Pour favoriser le recours à ce type de divorce moins conflictuel, un des époux pourra entamer la procédure de divorce sur ce fondement sans que les autres voies procédurales lui soient fermées si l'autre époux n'accepte pas, en cours de procédure, le principe de la rupture du mariage sans considération des faits à l'origine de celle-ci. Le demandeur aura même la possibilité de ne pas fonder sa demande en divorce au moment de l'introduction de l'instance afin de permettre un

rapprochement des parties en cours de procédure. Pour tenir compte de ces modifications, le délai de deux ans caractérisant l'altération définitive du lien conjugal s'appréciera désormais à la date du prononcé du divorce, voire ne sera plus exigé dans certains cas. Les mesures provisoires éventuellement nécessaires à l'organisation de la vie des époux et des enfants pendant la procédure pourront être prises à la suite d'une audience si au moins une des parties le demande dans le cadre de la mise en état. Enfin, des coordinations sont également prévues dans le code civil (la demande en divorce en place de la requête en divorce ou de l'ordonnance de non conciliation).

L'**article 12** pose les fondements d'une procédure dématérialisée de règlement des litiges inférieurs à un montant qui sera défini par décret en Conseil d'Etat en prévoyant une dérogation législative au principe de la publicité des audiences. L'objectif est de permettre aux justiciables, dans les procédures sans représentation obligatoire relevant du tribunal d'instance, d'obtenir une décision dans un délai raccourci grâce à des échanges s'effectuant de manière complètement dématérialisée, via le portail de la justice. Dans ce cadre, la mise en état de l'affaire puis le jugement aura en principe lieu en dehors de toute audience. Cette procédure pourra notamment trouver application lorsque les parties sont domiciliées dans des ressorts géographiques distincts (par exemple : action en restitution d'un dépôt de garantie à l'issue d'un contrat de bail d'habitation). Le juge peut toutefois décider de tenir une audience s'il estime qu'il n'est pas possible de rendre une décision au regard des preuves écrites ou à la demande d'une partie.

L'**article 13** institue le traitement dématérialisé des requêtes en injonctions de payer par un tribunal de grande instance à compétence nationale qui sera spécialement désigné, conformément à la préconisation en ce sens du rapport d'amélioration et de simplification de la procédure civile remis à la garde des sceaux, ministre de la justice le 15 janvier 2018. Le regroupement de ce contentieux facilitera la dématérialisation et le traitement rapide de nombreux dossiers : tous montants confondus, 495 000 requêtes en injonctions de payer nationales ont été déposées en 2015, et 474 000 en 2016 devant les tribunaux d'instance et juridictions de proximité lorsqu'elles existaient. Le traitement des oppositions aux ordonnances portant injonctions de payer tendant exclusivement à l'obtention de délais de paiement sera traité selon une procédure dématérialisée.

L'**article 14** anticipe quant à lui sur la future réforme de la procédure civile, qui permettra la simplification de la saisine des juridictions par la création d'un acte de saisine judiciaire unifié, et de dessiner une procédure civile commune à la plupart des contentieux. Cet objectif de simplification conduit dès à présent le Gouvernement à solliciter une habilitation pour modifier les textes de niveau législatif qui ont multiplié les procédures permettant aux juridictions de statuer au fond par une procédure accélérée dans les situations d'urgence, sources d'interrogations et d'erreurs trop fréquentes des praticiens en raison d'une terminologie variable, les procédures « en la forme des référés » côtoyant celles « comme en matière de référé ».

Ces propositions de simplification ne sont pas exclusives d'une recherche d'une meilleure protection des justiciables, ainsi que le démontre le chapitre II.

Ainsi, l'**article 15** instaure une passerelle entre les mesures de protection judiciaire et l'habilitation familiale prévue aux articles 494-1 et suivants du code civil afin de permettre au juge de prononcer une mesure de protection à l'égard d'un majeur lorsque les conditions de l'habilitation familiale ne sont pas réunies, ce qu'il ne peut pas faire à ce jour, sauf à ce que les requérants ou le procureur de la République le saisissent d'une nouvelle requête. A l'inverse, lorsque le juge saisi d'une demande de curatelle ou de tutelle estime que les conditions de

l'habilitation familiale sont réunies, l'absence de passerelle oblige les requérants à se désister de leur demande et à le saisir d'une nouvelle requête, ce qui alourdit fortement les démarches pour les proches de la personne à protéger. Cet article modifie par ailleurs la rédaction de l'article 494-1 du code civil pour aligner les cas de prononcé de l'habilitation familiale sur le régime des mesures de protection judiciaire alors qu'actuellement, seules les personnes hors d'état de se manifester sont visées par cet article, ce qui est restrictif. Il ouvre en outre l'habilitation familiale aux hypothèses d'assistance, qui se matérialise par l'apposition de la signature de la personne habilitée au côté de celle du majeur protégé lors de la conclusion d'actes écrits. Des dispositions de coordination sont nécessaires pour tirer les conséquences de cet élargissement aux hypothèses d'assistance.

Tirant les conséquences des critiques constantes, réitérées en dernier lieu par la Cour des comptes et le Défenseur des droits dans leurs rapports respectifs du mois de septembre 2016, l'**article 16** modifie quant à lui les modalités de la vérification et de l'approbation des comptes de gestion des tuteurs, curateurs et mandataires spéciaux désignés dans le cadre d'une sauvegarde de justice lorsque leur mission s'étend à la gestion des biens du majeur protégé. Afin d'assurer l'effectivité du contrôle des comptes de gestion, le contrôle interne par les organes de protection (tuteur et subrogé tuteur par exemple) devient le principe, lorsque plusieurs personnes sont désignées. A défaut de ce contrôle interne, il est prévu un contrôle par des professionnels du chiffre ou du droit et ce, afin de décharger complètement les directeurs des services de greffe judiciaires et les juges des tutelles de cette charge de travail chronophage. En outre, la possibilité de dispense de vérification des comptes est élargie aux mesures confiées à des professionnels lorsque les conditions le permettent, notamment en cas de patrimoine impécunieux ou d'affectation de la totalité des liquidités aux frais d'hébergement. En revanche, l'obligation pour les tuteurs professionnels d'établir des comptes annuels est maintenue, afin de permettre l'exercice par le juge de son pouvoir de surveillance et de contrôle à tout moment, puisque sa responsabilité sans faute demeure engagée de ce fait, aux côtés de la responsabilité professionnelle, voire pénale, de la personne chargée du contrôle. L'article crée enfin une sanction spécifique en cas de défaut de remise de l'inventaire du patrimoine du majeur protégé et du budget à bonne date, qui constitue le premier acte du tuteur nouvellement désigné. Outre l'amende civile que le juge des tutelles peut prononcer après une injonction restée sans effet, ce dernier pourra désigner un technicien pour réaliser l'inventaire, aux frais du tuteur, car la connaissance du patrimoine du majeur protégé dès l'ouverture de la mesure est une garantie pour sa protection future. S'agissant des mineurs sous tutelle, le régime de la vérification annuelle du compte de gestion est aligné sur celui des mineurs sous administration légale, sous réserve de la possibilité pour le juge d'ordonner une dispense comme il le peut aujourd'hui.

L'**article 17** vise quant à lui à combler une lacune de notre droit et à protéger les intérêts de certains parents. En effet, actuellement, notre système ne connaît pas de réelle mesure d'exécution des décisions du juge aux affaires familiales en matière d'autorité parentale. Si le recours systématique et immédiat à la force publique est à proscrire, il convient de prévoir un dispositif graduel, incluant la médiation et des sanctions pécuniaires civiles (astreinte et amende civile). Son caractère incitatif reposera tout de même sur la possibilité, in fine, d'obtenir l'exécution forcée de la décision, afin d'assurer l'effectivité de la justice familiale.

L'amélioration du fonctionnement de la justice conduit enfin à refonder le rapport entre le citoyen et la justice. Cette refondation est précisément l'objet du chapitre III.

L'**article 18** vise ainsi à améliorer la confiance des citoyens en la justice en assurant un accès de tous aux décisions de justice qui soit respectueux de la vie privée des personnes. Il porte à son terme le processus de diffusion au public des décisions de justice, prévu par les articles L. 111-13 du code de l'organisation judiciaire et L. 10 du code de justice administrative en établissant une cohérence entre les régimes d'accès et de diffusion des décisions de justice. Ces décisions seront désormais accessibles à tous, soit en ligne, soit au greffe, selon un régime qui pourra être uniforme. Ainsi, les articles L. 111-14 du code de l'organisation judiciaire et L. 751-1 du code de justice administrative qui sont créés prévoient la possibilité, pour les greffes et dans certains cas, d'occulter les éléments d'identification des parties et des tiers, contenues dans les décisions de justice, avant leur remise aux tiers, à l'instar de ce qui est prévu pour la diffusion au public. En outre, l'essentiel des décisions de justice ayant désormais vocation à être diffusé en ligne, les greffes des juridictions n'auront plus à délivrer aux tiers de grands volumes de décisions ou à donner suite à des demandes abusives. La connaissance de la jurisprudence rendue en est ainsi améliorée dans des conditions qui garantissent au justiciable la protection des informations qu'il a communiquées lors du procès.

Le régime d'accès aux décisions rendues par les juridictions civiles est en outre clarifié. L'article 11-3 la loi n° 72-626 du 5 juillet 1972 instituant un juge de l'exécution et relative à la réforme de la procédure civile met en cohérence les règles d'accès des tiers avec les règles de publicité des débats et du jugement. La délivrance de la décision de justice est ainsi limitée au seul dispositif du jugement lorsque celui-ci est rendu après débats en chambre du conseil, confirmant ainsi un usage développé par les juridictions. Les articles 11-1 et 11-2 de la même loi sont également complétés afin de tenir compte des dispositions légales ou réglementaires ayant étendu, depuis 1972, le champ protecteur des audiences en chambre du conseil au-delà des matières gracieuses et des matières relatives à l'état et à la capacité des personnes.

Le titre III comporte des dispositions relatives à la justice administrative. A l'instar des dispositions prévues pour les juridictions judiciaires, il convient d'alléger la charge des juridictions administratives.

C'est l'objet du sous-titre I^{er}, qui prévoit tout d'abord, dans un chapitre I^{er}, des mesures destinées à réduire le nombre de litiges soumis au juge administratif. A cette fin, l'**article 19** prévoit d'allonger la durée de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire dans certains litiges de la fonction publique et litiges sociaux. Cette expérimentation, prévue au IV de l'article 5 de la loi du 18 novembre 2016 précitée, a été fixée pour une durée maximum de quatre ans suivant la promulgation de la loi. Le décret n° 2018-101 du 16 février 2018 de mise en œuvre de cette expérimentation, prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} avril 2018. Il restera alors un peu plus de deux ans et demi d'expérimentation avant le terme fixé par la loi, ce qui est trop court pour apprécier

les effets de cette mesure. Par conséquent, il est proposé de reporter le terme de l'expérimentation au 31 décembre 2021.

L'**article 20** vise à développer les recours administratifs préalables obligatoires. La baisse du nombre de recours ayant résulté des recours administratifs préalables obligatoires introduits dans le contentieux des militaires ou celui des visas incite à étendre ce mode alternatif de règlement des litiges à des catégories nouvelles de recours contre des décisions individuelles prises par les collectivités territoriales (notamment en matière de fonction publique territoriale) et les organismes de droit privé chargés d'une mission de service public (notamment en matière d'aide sociale). Le projet de loi autorise le Gouvernement à adopter par ordonnance les mesures nécessaires pour instaurer un recours administratif préalable obligatoire dans ces domaines.

L'**article 21** a pour objet d'imposer la confirmation du maintien de la requête au fond après le rejet d'un référé-suspension, prévu par l'article L. 521-1 du code de justice administrative, pour défaut de moyen sérieux quant à la légalité de la décision. Un tel rejet peut dissuader les requérants de maintenir leur recours au fond, surtout si le litige n'avait pour eux d'intérêt que s'il trouvait une issue favorable rapidement. Il est donc proposé, dans le cas particulier des référés-suspension rejetés pour défaut de moyen propre à créer un doute sérieux, d'instituer une obligation de confirmation de la requête déjà permise, à l'initiative du juge, dans les autres contentieux (article R. 612-5-1 du code de justice administrative). Cette disposition s'inspire de la proposition qui a été faite par le groupe de travail présidé par Mme Christine Maugué, conseillère d'Etat, pour le contentieux de l'urbanisme. Il est proposé de généraliser cette mesure à l'ensemble des contentieux. Une telle disposition nécessite une inscription dans la loi compte tenu de son caractère automatique pour les justiciables.

L'allègement de la charge des juridictions administratives doit également conduire à recentrer les magistrats sur leur cœur de métier. Tel est l'objet du chapitre II.

Il contient un **article 22** qui vise à élargir les possibilités de recours aux magistrats honoraires. L'article L. 222-2-1 du code de justice administrative permet déjà de faire appel à des magistrats honoraires, mais uniquement pour statuer sur le contentieux des obligations de quitter le territoire français (OQTF) en procédure 72 heures. 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 a considérablement élargi la possibilité déjà existante de faire appel à des magistrats honoraires de l'ordre judiciaire (articles 41-25 et suivants de l'ordonnance du 22 décembre 1958). La juridiction administrative doit pouvoir également recourir à des magistrats honoraires. Les fonctions juridictionnelles de rapporteur en formation collégiale, de juge unique ou de juge des référés, ou des fonctions non juridictionnelles d'aide à la décision leur seront confiées. Ces magistrats honoraires continueraient d'être payés à la vacation.

L'**article 23** vise à permettre le recrutement de juristes assistants. Pour faire face au nombre croissant des contentieux de masse à caractère répétitif (le contentieux des étrangers et les contentieux sociaux atteignent désormais 50 % des entrées), l'apport de l'aide à la décision (assistants du contentieux, assistants de justice, vacataires, stagiaires) est désormais essentiel. La professionnalisation des contributeurs à l'aide à la décision est devenue indispensable pour permettre aux magistrats de se consacrer aux dossiers nécessitant une plus grande expertise juridique et aux dossiers les plus anciens.

C'est aussi, au demeurant, une condition du maintien de l'attractivité des fonctions de magistrat administratif. Sur le modèle des juristes assistants créé par la loi du 18 novembre 2016 précitée pour les juridictions judiciaires (article L. 123-4 du code de l'organisation judiciaire), il est

prévu la création d'un statut de juristes assistants contractuels de catégorie A, titulaires d'un diplôme de doctorat en droit ou sanctionnant une formation juridique au moins égale à cinq années d'études supérieures après le baccalauréat avec deux années d'expérience professionnelle dans le domaine juridique. Ces assistants seraient recrutés pour une durée de trois ans renouvelable une seule fois.

L'**article 24** instaure la prise en compte de l'intérêt du service public de la justice pour apprécier les mérites d'une demande de maintien en activité au-delà de la limite d'âge. Dans l'ordre administratif, le maintien en activité au-delà de la limite d'âge est de droit, sans considération de l'intérêt du service, ni de la manière de servir. La loi du 18 novembre 2016 précitée a permis de tenir compte de l'aptitude des juges judiciaires et de l'intérêt du service (article 76-1-1 ordonnance du 22 décembre 1958) dans des conditions garantissant l'indépendance des magistrats. Il est proposé de prendre des dispositions identiques pour la justice administrative, tant pour les membres du Conseil d'Etat que pour les magistrats administratifs. L'appréciation l'intérêt du service et de la manière de servir sera faite, selon les cas, par la commission supérieure du Conseil d'Etat ou le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Le sous-titre II contient deux articles qui visent à améliorer la qualité et l'efficacité de la justice administrative. L'**article 25** propose ainsi de permettre au juge des référés précontractuels et contractuels de statuer en formation collégiale. La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a permis de réunir des formations collégiales de référé urgence (suspension, liberté ou mesures utiles), lorsque la nature de l'affaire le justifie. Les enjeux économiques et la complexité qui caractérisent le contentieux de la commande publique exigent que de telles formations collégiales puissent être réunies également en matière de référé précontractuel et contractuel.

L'**article 26** vise à accroître l'effectivité des décisions de justice en renforçant les pouvoirs d'injonction du juge.

Les requérants oublient souvent de demander l'injonction ou demandent une mesure inadaptée (entre l'obligation de réexaminer l'affaire et l'obligation de prendre une décision dans un sens donné). En l'absence de mesures d'injonction prononcées par le juge, il arrive que l'administration laisse perdurer une situation pourtant jugée illégale, voire reprenne une décision identique à celle annulée par le jugement, ce qui engendre de nouveaux contentieux inutiles, soit contre ces nouvelles décisions, soit pour faire exécuter le premier jugement rendu (environ 1000 affaires par an). Afin de renforcer l'effectivité des décisions de justice, il est proposé de permettre au juge d'assortir d'office une annulation d'une injonction et d'une astreinte. Le juge civil dispose déjà du pouvoir d'infliger d'office des astreintes.

La pratique a révélé par ailleurs la nécessité de procéder à une clarification des compétences en matière d'exécution au sein de la juridiction administrative ainsi qu'à une clarification des pouvoirs d'injonction et d'astreinte du Conseil d'Etat.

Le titre IV comporte des dispositions portant simplification et renforcement de l'efficacité de la procédure pénale, qui s'inspirent notamment des propositions issues du rapport remis à la garde des sceaux le 15 janvier 2018 par Jacques Beaume, procureur général honoraire, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature et Franck Natali, avocat au barreau de l'Essonne, ancien bâtonnier.

Cette simplification poursuit plusieurs objectifs :

- faciliter le travail de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale, de l'enquêteur jusqu'au juge, par la suppression de formalités inutiles ou redondantes ;
- recentrer chacun des acteurs sur son cœur de métier : l'enquête pour les policiers et gendarmes, la poursuite pour le parquet, le jugement pour le juge ;
- renforcer l'efficacité des enquêtes et des instructions ;
- clarifier les règles applicables, en procédant à l'uniformisation autant qu'il est possible de certains régimes procéduraux, des seuils et des durées prévus dans le code de procédure pénale ;
- restaurer une relation de confiance et de responsabilité entre enquêteurs et magistrats dans la conduite des investigations ;
- éviter des procédures lourdes et complexes en ouvrant de nouvelles voies procédurales ;
- simplifier le jugement des affaires, tant pour les délits que pour les crimes.

L'objectif n'est pas de réformer en profondeur l'architecture de notre procédure pénale mais de simplifier autant qu'il est possible les règles existantes, sans naturellement porter atteinte aux exigences conventionnelles et constitutionnelles. La philosophie globale de la réforme est ainsi de retenir des mesures permettant une simplification partagée par tous, très pragmatiques et issues des constatations de terrain.

Les simplifications proposées concernent les différentes phases de la procédure pénale, tant à l'égard des victimes qu'à l'égard des praticiens, et, pour ces derniers, qu'il s'agisse de la phase d'investigation ou de ses suites judiciaires.

Elles sont ainsi réparties dans trois sous-titres, relatifs aux droits des victimes, à l'enquête et à l'instruction, et enfin aux poursuites et au jugement.

Un sous-titre IV tend, dans un souci d'efficacité et de rationalisation, à la spécialisation du ministère public en matière de lutte contre le terrorisme.

Le sous-titre I^{er} tend à simplifier le parcours judiciaire des victimes, qui est actuellement souvent trop complexe et constitue pour celles-ci une épreuve supplémentaire.

A cette fin, l'**article 27** du projet de loi complète le code de procédure pénale sur plusieurs points.

Il consacre tout d'abord dans nouvel article 15-5 la possibilité pour la victime de porter plainte en ligne, en précisant les conséquences juridiques d'une telle démarche. Ces plaintes pourront notamment intervenir en cas d'infraction commise sur internet, et les procureurs du lieu de traitement de ces plaintes auront compétence pour y apporter une suite judiciaire.

Il prévoit ensuite la possibilité pour les victimes ou témoins dépositaires de l'autorité publique ou chargés d'une mission de service public de déclarer dans la procédure leur seule adresse professionnelle, sans l'accord de leur employeur ou l'autorisation du parquet.

Il permet également que la constitution de partie civile devant le tribunal correctionnel intervienne par voie dématérialisée, en supprimant l'irrecevabilité automatique des plaintes déposées moins de 24 heures avant la date de l'audience.

Enfin, il précise que si le procès sur l'action publique se tient en l'absence de la victime, à qui un avis a été adressé mais dont il n'est pas certain qu'il a été reçu, une nouvelle audience doit être fixée sur les intérêts civils, et la victime doit y être convoquée.

Le sous-titre II tend à la simplification des phases d'enquête et d'instruction.

Ces simplifications sont réparties dans trois chapitres, selon qu'elles sont soit communes aux enquêtes et à l'instruction, soit spécifiques à l'enquête, soit spécifiques à l'instruction.

Au sein du chapitre I^{er} consacré aux dispositions communes, l'**article 28** simplifie et renforce la cohérence des dispositions relatives aux interceptions par la voie des communications électroniques et à la géolocalisation, en prévoyant que ces actes seront désormais possibles, tant au cours de l'enquête qu'au cours de l'instruction, pour les crimes et les délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement, sur décision motivée, selon les cas, du juge des libertés et de la détention ou du juge d'instruction. Les interceptions seront également possibles en cas de délit puni d'une peine d'emprisonnement inférieure à trois ans lorsqu'elles interviendront à la demande de la victime sur une ligne dont celle-ci est titulaire. En cas d'urgence, elles pourront être autorisées par le procureur de la République pour une durée maximale de vingt-quatre heures.

L'**article 29** crée au sein du code de procédure pénale un régime unique relatif à la procédure applicable à l'enquête sous pseudonyme. Il étend la possibilité pour les enquêteurs d'acquérir et de transmettre des produits ou contenus illicites, après autorisation du magistrat en charge de l'enquête. Au regard de l'évolution de la délinquance, il élargit la possibilité de recourir à l'enquête sous pseudonyme à tous les crimes et aux délits punis d'une peine d'emprisonnement lorsque ces infractions sont commises par un moyen de communication électronique.

L'**article 30** unifie le régime juridique applicable aux techniques spéciales d'enquête de sonorisation, de captation d'images, de recueil des données techniques de connexion et de captation de données informatiques. Il prévoit ainsi une harmonisation de leurs conditions d'autorisation, de durée, de mise en œuvre et de conservation des données recueillies. Afin d'accroître l'efficacité des enquêtes, cet article ouvre également la possibilité de recourir à ces techniques spéciales d'enquête pour les crimes, et plus seulement aux seules infractions relevant de la criminalité et la délinquance organisées.

L'**article 31** simplifie les dispositions relatives au statut et aux compétences des officiers, fonctionnaires et agents exerçant des missions de police judiciaire.

A cette fin, il prévoit une habilitation unique des officiers de police judiciaire délivrée par le procureur général du premier lieu d'exercice.

Il supprime l'exigence d'une autorisation préalable du procureur de la République ou du juge d'instruction pour étendre la compétence des officiers de police judiciaire sur l'ensemble du territoire national aux fins de poursuivre leurs investigations.

Il simplifie les dispositions permettant le recours aux réquisitions, lors d'une enquête préliminaire, en supprimant l'exigence de l'accord du procureur pour les réquisitions adressées à

certaines organismes publics (URSSAF, CAF, pôle emploi..) ou ayant un impact nul ou très faible sur les frais de justice.

Il étend les compétences des agents de police judiciaire qui pourront eux-mêmes procéder à des réquisitions en enquête préliminaire avec l'accord du procureur et qui pourront recourir à toutes personnes qualifiées, requérir tout établissement ou organisme privé ou public ou toute administration publique.

Il supprime enfin l'exigence de renouvellement du serment pour les agents de surveillance de la voie publique et tous les fonctionnaires et agents exerçant des missions de police judiciaire.

L'**article 32** clarifie et simplifie sur plusieurs points les dispositions relatives à la garde à vue.

Il consacre la jurisprudence de la Cour de cassation autorisant la prolongation de la mesure aux seules fins de permettre un déferment pendant les heures ouvrables.

Il précise la portée de l'obligation pour les enquêteurs d'aviser l'avocat du transport d'une personne gardée à vue, qui ne s'appliquera que lorsque la personne doit être entendue ou participer à un tapissage ou à une reconstitution, et non par exemple en cas de transport à l'hôpital pour un examen médical.

Il rend facultative la présentation de la personne devant le procureur de la République ou le juge d'instruction pour la première prolongation de 24 heures de la garde à vue.

Dans le chapitre II figurent les dispositions spécifiques aux enquêtes.

L'**article 33** procède à plusieurs modifications qui tendent à l'extension des pouvoirs des enquêteurs.

Il modifie l'article 53 du code de procédure pénale afin d'étendre la durée de l'enquête de flagrance, en permettant sa prolongation par le procureur, à l'issue d'un délai de huit jours et pour une même durée, lorsque la procédure concerne un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement, et non plus cinq ans. Il porte par ailleurs à seize jours, sans possibilité de prolongation, la durée de l'enquête de flagrance portant sur un crime ou sur des faits de délinquance ou de criminalité organisées.

Il porte à trois ans au lieu de cinq ans le seuil d'emprisonnement permettant en préliminaire que des perquisitions soient autorisées par le juge des libertés et de la détention.

Il prévoit la possibilité pour les forces de l'ordre, à la demande du procureur de la République, de pénétrer de jour dans un domicile aux seules fins d'interpeller une personne suspectée d'un crime ou d'un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement, comme c'est déjà le cas pour les mandats de recherche.

Il prévoit enfin au III de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale la faculté pour les officiers de police judiciaire assistés, le cas échéant, des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoint, de procéder, sur réquisitions écrites du procureur de la République, à la visite de tout navire ou de tout autre engin flottant, à l'exception des navires de guerre étrangers et des autres navires d'Etat étrangers utilisés à des fins non commerciales, se trouvant

soit dans la mer territoriale, soit dans les eaux intérieures, soit dans un port, dans une rade ou à quai.

L'**article 34** procède à diverses simplifications.

Il prévoit la possibilité de dépaysement d'une enquête dans le tribunal le plus proche d'une cour d'appel la plus proche lorsqu'est en cause une personne en relation avec les magistrats ou fonctionnaires de la cour d'appel.

Il habilite les médecins légistes à placer sous scellés les prélèvements effectués lors des autopsies, évitant ainsi la présence systématique d'un officier de police judiciaire.

Il modifie enfin le code de la route afin de simplifier les procédures de dépistage des conducteurs en matière d'alcoolémie ou d'usage de stupéfiants, en permettant qu'elles soient effectuées par des agents de police judiciaire et par des infirmiers.

Les dispositions du chapitre III sont spécifiques à l'instruction.

L'**article 35** simplifie les règles applicables à l'ouverture de l'information.

Améliorant ce qui est actuellement prévu par l'article 706-24-2 du code de procédure pénale, mais uniquement en matière de délinquance ou de criminalité organisée, et uniquement pour une durée de 48 heures, il complète l'article 80 de ce code afin de permettre la poursuite pendant une semaine de certains actes d'enquête – interceptions, géolocalisation, techniques spéciales d'enquête – en cas d'ouverture d'une information, ce qui évite une discontinuité dans le déroulement des investigations et simplifie la tâche du juge d'instruction qui n'est pas obligé, en urgence, de prescrire immédiatement la reprise de ces actes.

Il encadre de façon plus cohérente les plaintes avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction, en portant de trois à six mois le délai imposé au procureur pour répondre à une plainte simple avant que la victime ne puisse saisir le juge, en exigeant un recours hiérarchique devant le procureur général en cas de classement sans suite, et en permettant au juge de refuser l'ouverture d'une information lorsque celle-ci est inutile et qu'une citation directe de la victime est possible.

L'**article 36** simplifie les dispositions relatives au déroulement de l'instruction.

Il permet aux avocats de déposer dans tous les cas des demandes par lettre recommandée avec accusé de réception, même lorsqu'ils résident dans le ressort de la juridiction.

Il simplifie les procédures de placement sous scellés et d'ouverture des scellés, qui pourront être faites par le juge d'instruction et son greffier en l'absence du mis en examen, dès lors que son avocat aura été convoqué.

Il procède à plusieurs modifications destinées à faciliter le recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE), en rendant facultatif le débat contradictoire imposant la présence du procureur, qui paraît inutile puisque la personne doit accepter cette mesure, en permettant ou exigeant selon les cas l'enquête de faisabilité du service pénitentiaire d'insertion et de probation, et en simplifiant et clarifiant le régime de l'ARSE après renvoi devant la juridiction de jugement.

Il clarifie et étend les possibilités de recours à la visio-conférence, et pour laquelle l'accord de la personne ne sera plus nécessaire en matière de détention provisoire, dès lors que seront respectées les garanties lui permettant de participer de manière personnelle et effective à l'audience.

Enfin, il insère dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse un article 51-1 simplifiant le déroulement de l'instruction en matière de délit de presse, en permettant notamment la mise en examen par courrier du directeur de publication pour le délit de diffamation, dans la mesure où le juge ne peut, dans cette matière, examiner le fond de la plainte.

L'**article 37** simplifie les règles relatives à la clôture et au contrôle de l'instruction.

Il encadre de façon plus cohérente le mécanisme de règlement contradictoire de l'instruction, en donnant un délai de dix jours aux parties pour demander l'application de ce mécanisme à compter de l'envoi de l'avis de fin d'information, afin que ce mécanisme ne soit mis en œuvre que dans les procédures pour lesquelles les parties elles-mêmes estiment qu'il présente un intérêt.

Il clarifie et simplifie la procédure par laquelle le juge d'instruction peut, avec l'accord du parquet et du mis en examen, renvoyer la procédure aux fins de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Il uniformise les délais d'appel du procureur de la République, du procureur général et des parties à l'instruction, en prévoyant un délai unique de dix jours, alors qu'il est actuellement parfois de cinq jours.

Enfin, il étend la compétence du président de la chambre de l'instruction statuant à juge unique pour les contentieux en matière de saisie, de restitution et de rectification d'identité, tout en lui permettant de statuer à juge unique, le cas échéant sans audience, pour les requêtes en annulation dont la solution paraît s'imposer.

Le sous-titre III simplifie les règles relatives à l'action publique et au jugement.

Au sein du chapitre I^{er} relatif aux alternatives aux poursuites et aux poursuites, l'**article 38** clarifie et étend la procédure de l'amende forfaitaire.

Il étend l'amende forfaitaire délictuelle aux délits de vente d'alcool à des mineurs, d'usage de stupéfiants et de transport routier en violation des règles relatives au chronotachygraphe.

Il prévoit l'inscription au casier judiciaire des amendes forfaitaires délictuelles et portant sur des contraventions de la cinquième classe.

Il autonomise les mesures administratives de rétention et de suspension du permis de conduire, ou d'immobilisation et de mise en fourrière du véhicule, prévues par le code de la route au regard du recours à l'amende forfaitaire.

L'**article 39** améliore l'efficacité des dispositions relatives aux alternatives aux poursuites, à la composition pénale et à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

Il ajoute la mesure d'interdiction de paraître dans le lieu où l'infraction a été commise ou dans lesquels réside la victime parmi les mesures pouvant être proposées dans le cadre des alternatives aux

poursuites de l'article 41-1 du code de procédure pénale, et il précise les contours de cette interdiction dans le cadre de la composition pénale de l'article 41-2 de ce code.

Il étend et simplifie la procédure de composition pénale, en supprimant la limitation de cette procédure aux délits punis d'une peine inférieure ou égale à cinq ans et l'exigence de validation par un juge lorsqu'est uniquement proposée une amende ou la remise d'un bien. Cette simplification permet de supprimer la procédure de transaction par un officier de police judiciaire, devenue redondante.

Il étend par ailleurs de façon expresse la composition pénale aux personnes morales.

Enfin, il améliore la procédure de comparution sur reconnaissance de culpabilité, en permettant que soient proposées des peines d'emprisonnement de plus d'un an, dès lors qu'elles ne dépassent pas la moitié de la peine encourue, et que puisse aussi être proposée la révocation de sursis antérieurs. Il consacre en outre des pratiques permettant une forme officieuse de négociation en permettant expressément la pré-information de la personne sur la peine que le procureur envisage de proposer.

Dans le chapitre II relatif au jugement, l'**article 40** améliore sur plusieurs points les dispositions relatives à la saisine des juridictions correctionnelles.

Il permet au procureur, en cas de poursuites selon la procédure de comparution par procès-verbal ou de comparution immédiate, de décider de la jonction de précédentes poursuites dont la personne fait l'objet pour d'autres délits, cette décision devant intervenir au moins dix jours avant la date de l'audience et le prévenu et son avocat en étant informés sans délai.

Il institue ensuite la procédure de comparution différée, qui constituera une procédure intermédiaire entre la comparution immédiate et l'information judiciaire. Elle permettra de saisir le tribunal correctionnel des poursuites concernant une personne contre laquelle il existe des charges suffisantes pour la faire directement comparaître devant la juridiction de jugement, lorsque l'affaire n'est cependant pas en état d'être immédiatement jugée parce que n'ont pas encore été remis les résultats de réquisitions, d'examens techniques ou médicaux.

Cette procédure permettra le recours à des mesures coercitives préalables fixées par le juge des libertés et de la détention (détention provisoire, contrôle judiciaire, assignation à résidence) pour une durée maximale de deux mois, dans l'attente du versement au dossier des actes en cours, délai pendant lequel la personne et son avocat pourront s'ils le souhaitent déposer des demandes d'actes, notamment d'audition, et pendant lequel il auront accès au dossier, au moins cinq jours ouvrables avant toute audition.

La comparution différée est ainsi de nature à éviter l'ouverture d'informations qui ne sont en réalité pas justifiées, qui encombrant inutilement les cabinets des juges d'instruction et qui risquent de donner lieu à des détentions provisoires beaucoup plus longues que celles, de deux mois maximum, pouvant intervenir dans le cadre de cette nouvelle procédure.

Enfin, cet article oblige le prévenu à préciser la portée de son appel en précisant, lorsque celui-ci porte sur la décision sur l'action publique, s'il concerne la décision de culpabilité ou s'il est limité aux peines prononcées, à certaines d'entre elles ou à leurs modalités d'application. Ces précisions permettront ainsi d'audier plus rapidement, et en prévoyant des audiences moins longues, les appels qui ne portent que sur la peine.

L'**article 41** simplifie, clarifie et renforce la cohérence des dispositions relatives à la compétence du juge unique et à l'ordonnance pénale.

Il clarifie et étend la compétence du juge unique déterminée par l'article 398-1 du code de procédure pénale, en fixant un seuil maximal de cinq ans d'emprisonnement, en procédant à la désignation explicite des délits concernés, et en étendant sa compétence à divers délits dont les menaces par concubin, les blessures involontaires par un chien, la cession de stupéfiants pour consommation personnelle, certaines atteintes à la vie privée, les atteintes à l'exercice de l'autorité parentale, les atteintes à l'état civil des personnes, les atteintes à l'autorité de la justice, et certains faux et usages de faux.

Il prévoit l'examen à juge unique des appels portant sur un jugement rendu à juge unique, comme c'est déjà le cas pour les contraventions, sous réserve de la possibilité de renvoi de l'affaire à la collégialité.

S'agissant de la procédure de l'ordonnance pénale, il l'étend à tous les délits relevant du juge unique, sauf les atteintes volontaires et involontaires à la personne, ce qui évite le maintien dans le code de procédure pénale de deux listes différentes d'infractions. Il supprime l'exclusion de cette procédure en cas de récidive, afin de restituer au parquet sa liberté de choix en la matière. Il élargit les peines pouvant être prononcées, en permettant les peines alternatives, dont le travail d'intérêt général et le jour amende.

L'**article 42** simplifie enfin les dispositions relatives au jugement des crimes, afin principalement de réduire la durée des audiences, de permettre ainsi le jugement d'un plus grand nombre d'affaires à chaque session, et de limiter par voie de conséquence les délais d'audience.

A cette fin, il procède tout d'abord à plusieurs modifications du code de procédure pénale.

Il prévoit un délai maximal d'un mois pour la signification de la liste des témoins, plus compatible avec une bonne administration de la justice et uniforme pour toutes les parties.

Il prévoit la remise du dossier aux assesseurs.

Il encadre les témoignages des enquêteurs et magistrats, afin d'éviter qu'ils ne soient cités pour donner leur avis personnel sur la culpabilité de l'accusé et il supprime l'interdiction d'interrompre la déposition d'un témoin.

Il permet à la cour de délibérer en étant en possession de l'entier dossier de la procédure.

Il permet la mise en délibéré ou le renvoi de la décision sur l'action civile.

Enfin, il permet à l'accusé de limiter son appel sur la peine, afin de simplifier les débats devant la cour d'assises statuant en appel.

L'article permet ensuite qu'il soit procédé à une expérimentation du tribunal criminel départemental.

Il prévoit ainsi qu'à titre expérimental, pendant une durée de trois ans et dans des départements dont la liste sera fixée par arrêté du ministre de la justice, les personnes majeures accusées de crimes punis de quinze ou vingt ans de réclusion et qui ne sont pas commises en récidive, seront jugées en premier ressort non plus par la cour d'assises, mais par un tribunal

criminel départemental composé de cinq magistrats professionnels, dont le cas échéant deux magistrats honoraires ou à titre temporaire.

Les audiences devant ce tribunal se dérouleront comme celles prévues devant la cour d'assises spéciale composée uniquement de magistrats, avec un principe atténué d'oralité des débats, puisque tous les membres du tribunal auront accès au dossier, qui sera consultable pendant le délibéré. Tout en garantissant la qualité des débats, cela permettra un audiencement plus rapide des affaires actuellement jugées par les cours d'assises, tout en diminuant le nombre des correctionnalisations, en permettant de juger comme des crimes, devant ce tribunal, des faits qui sont aujourd'hui correctionnalisés. Les délais maximums d'audiencement des accusés détenus devant ce tribunal seront du reste réduits de deux à un an.

En cas d'appel, le dossier sera jugé comme actuellement par une cour d'assises composée de trois magistrats et neuf jurés.

Cette expérimentation permettra de déterminer si le tribunal criminel constitue une réponse appropriée et opportune afin de répondre à l'engorgement actuel des cours d'assises, résultant pour partie de l'institution en 2001 d'un appel en matière criminelle, et aux retards d'audiencement qu'il provoque, retards qu'il n'est plus possible de tolérer, tant dans l'intérêt des accusés que de celui des victimes.

Le sous-titre IV, qui comprend les articles 43 à 56, spécialise le ministère public en matière de lutte contre le terrorisme.

Les **articles 43 à 45** créent le parquet national antiterroriste, se substituant à la compétence actuelle du procureur de la République de Paris, pour les infractions terroristes, les crimes contre l'humanité, les crimes et délits de guerre et les infractions relatives à la prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Ce parquet, positionné près le tribunal de grande instance de Paris, est doté d'un mécanisme procédural innovant lui permettant de requérir de tout procureur de la République la réalisation des actes d'enquête qu'il détermine, afin de répondre efficacement à l'ampleur des investigations nécessaires en cas d'attaque terroriste.

L'**article 46** instaure des magistrats délégués à la lutte contre le terrorisme au sein des parquets de première instance dont les ressorts sont particulièrement exposés à la montée de l'extrémisme violent. Ils ont pour mission de participer à la coordination administrative de prévention et de détection du terrorisme et de la radicalisation, et d'informer le parquet national antiterroriste de l'état de la menace sur leur ressort.

Le titre V comprend les dispositions ayant pour objectif de renforcer l'efficacité et le sens de la peine et qui s'inspirent notamment des propositions issues du rapport remis à la garde des sceaux, ministre de la justice le 15 janvier 2018 par Julia Minkowski, avocate au barreau de Paris, cofondatrice et présidente du club des femmes pénalistes et Bruno Cotte, ancien Président de la chambre criminelle de la Cour de cassation, ancien magistrat à la Cour pénale internationale.

Les très nombreuses modifications législatives intervenues depuis près de vingt ans ont rendu le droit de la peine particulièrement complexe, souvent incohérent et peu efficace.

Il importe ainsi de revoir la matière de manière à la fois pragmatique et raisonnée, afin de redonner son sens à la peine et de renforcer son efficacité, tant lors de son prononcé que lors de son exécution.

Un tel objectif impose de réécrire l'échelle des peines correctionnelles.

Il justifie également de prendre des mesures efficaces afin d'éviter le prononcé de peines d'emprisonnement fermes qui se relèvent injustifiées ou inefficaces pour lutter contre la récidive.

A cette fin, seront notamment instituées une nouvelle peine autonome de détention à domicile sous surveillance électronique, ainsi qu'une unique mesure de probation, aisément prononçable par les juridictions, résultant de la fusion de la peine de contrainte pénale avec le sursis avec mise à l'épreuve.

Conformément aux engagements pris lors de la campagne présidentielle, le principe de l'automatisme de l'examen de tous les condamnés non incarcérés par le juge de l'application des peines, y compris dans des cas où aucune mesure d'aménagement de la peine est envisageable, sera supprimé.

Enfin, les modalités d'exécution des peines d'emprisonnement seront simplifiées, afin de faciliter un retour anticipé mais encadré du condamné à la liberté, dans le respect des exigences de prévention de la surpopulation carcérale et de la récidive.

Les dispositions du chapitre I^{er} sont relatives aux peines encourues et au prononcé de la peine.

L'**article 47** modifie le code pénal afin de renforcer la cohérence et l'efficacité des peines encourues en matière correctionnelle.

Il procède tout d'abord à la réécriture de l'échelle des peines délictuelles prévu par l'article 131-3 de ce code, dans lequel est mentionnée la nouvelle peine détention à domicile, en remplacement des dispositions sur la contrainte pénale puisque celle-ci est absorbée dans le sursis probatoire, ainsi que la nouvelle peine unique de stage.

La notion de probation est maintenue dans la liste des peines de l'article 131-3, le 1^o de l'article relatif à la peine d'emprisonnement étant complété afin de préciser que l'emprisonnement peut faire l'objet d'un sursis, d'un sursis probatoire ou d'un aménagement conformément aux dispositions du code pénal.

Cet article procède également à la création de la peine autonome de détention à domicile sous surveillance électronique. Celle-ci pourra être prononcée, lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, à la place de l'emprisonnement, pendant une durée comprise entre quinze jours et un an, sans pouvoir excéder la durée de l'emprisonnement encouru.

Comme c'est actuellement le cas pour la mesure d'aménagement de peine consistant dans le placement sous surveillance électronique, cette peine emportera pour le condamné l'obligation de demeurer dans son domicile ou dans tout autre lieu désigné par la juridiction ou par le juge de l'application des peines en portant un dispositif intégrant un émetteur qui permettra de vérifier le respect de cette obligation.

Le condamné ne sera autorisé à s'absenter de son domicile pendant des périodes déterminées par la juridiction ou par le juge de l'application des peines que pour le temps strictement nécessaire à l'exercice d'une activité professionnelle, au suivi d'un enseignement,

d'un stage, d'une formation ou d'un traitement, à la recherche d'un emploi, à la participation à la vie de famille ou à tout projet d'insertion ou de réinsertion.

En cas de non-respect par le condamné de ses obligations, le juge de l'application des peines pourra, selon des modalités précisées par le code de procédure pénale, soit limiter ses autorisations d'absence, soit ordonner l'emprisonnement de la personne pour la durée de la peine restant à exécuter.

En instituant la surveillance électronique comme peine autonome, et non plus uniquement comme modalité d'aménagement d'une peine emprisonnement, ces dispositions favoriseront son prononcé par les juridictions.

Dans un souci de simplification, de clarification et d'uniformisation, cet article institue ensuite un régime unique applicable à toutes les peines de stages en procédant à la création d'une peine unique de stage dans l'article 131-5-1 du code pénal, actuellement applicable au seul stage de citoyenneté.

Cette peine se substituera ainsi à l'ensemble des peines de stages existantes actuellement, à savoir le stage de citoyenneté, le stage de sensibilisation à la sécurité routière, le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, le stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes, le stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels et le stage de responsabilité parentale. Ces différents stages constitueront désormais des modalités différentes d'une même peine, que la juridiction devra préciser dans sa condamnation.

Il sera également possible de prononcer un stage de lutte contre le sexisme et de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes.

La création de cette peine unique permet de supprimer plus d'une trentaine d'articles ou d'alinéas dans le code pénal.

Cet article améliore enfin les dispositions relatives à la peine de travail d'intérêt général (TIG), afin d'étendre les possibilités de prononcer cette peine.

En particulier, l'exécution du TIG pourra être confiée à une personne morale de droit privé, y compris à but lucratif, chargée, le cas échéant dans le cadre d'une délégation de service public, d'une mission de service public. Par ailleurs, l'accord du condamné à l'exécution de cette peine pourra être recueilli de façon différée, ce qui permettra donc de la prononcer même en l'absence du condamné à l'audience.

En outre, il est prévu, qu'à titre expérimental pour une durée de trois années, l'exécution du TIG pourra être confié à des personnes morales de droit privé qui ne sont pas chargées d'une mission de service public, mais qui sont engagées dans une politique de responsabilité sociale de l'entreprise.

L'article 48 tend à améliorer la connaissance de la personnalité du prévenu par le tribunal correctionnel, afin de lui permettre de prononcer la peine la mieux adaptée à la situation de ce dernier.

A cette fin, il modifie en premier lieu l'article 41 du code de procédure pénale, afin de permettre la saisine du service pénitentiaire d'insertion et de probation en présentiel par le procureur de la République, lorsque des poursuites sont engagées ou envisagées devant le juge d'instruction ou le tribunal correctionnel ainsi que pour les détenus renvoyés devant le tribunal correctionnel à l'issue de l'information. Cette saisine du service pénitentiaire d'insertion et de probation permettra d'obtenir des renseignements sur la personnalité du prévenu notamment en vue du prononcé d'une assignation à domicile sous surveillance électronique, d'une peine de détention domiciliaire sous surveillance électronique, d'une peine d'emprisonnement avec sursis probatoire ou d'une peine d'emprisonnement aménagée.

Cette saisine sera par ailleurs toujours obligatoire lorsque la détention provisoire sera requise, alors qu'actuellement ce n'est le cas que si les poursuites sont engagées contre un majeur âgé de moins de vingt et un ans au moment de la commission de l'infraction.

En second lieu, il améliore la procédure d'ajournement aux fins d'investigations sur la personnalité ou la situation matérielle, familiale et sociale prévue par l'article 132-70-1 du code pénal, afin de favoriser le recours à cette procédure.

L'article 49 revoit en profondeur les conditions de prononcé des peines d'emprisonnement, prévues dans le code pénal et précisées dans le code de procédure pénale.

A cette fin, il procède tout d'abord à la réécriture de l'article 132-19 du code pénal.

Tout en maintenant le principe selon lequel l'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcé qu'en dernier recours, il interdit le prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme d'une durée inférieure ou égale à un mois. D'autres peines sont en effet parfaitement susceptibles de se substituer à des peines fermes d'aussi courte durée, qui ont un effet désocialisant majeur et qui prédisposent à la récidive, ce qu'il faut impérativement éviter.

Cet article prévoit par ailleurs l'exécution sous forme aménagée des peines comprises entre un et six mois. Ces peines devront désormais, sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné, faire l'objet d'une surveillance électronique, d'une semi-liberté ou d'un placement extérieur.

Si la peine est supérieure à six mois et inférieure ou égale à un an, elle devra également être aménagée si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle.

Enfin, cet article renvoie au code de procédure l'obligation de motivation des peines d'emprisonnement ferme par le tribunal.

L'article simplifie également les dispositions relatives au prononcé *ab initio* par la juridiction de jugement des mesures de détention à domicile sous surveillance électronique, de semi-liberté et de placement à l'extérieur. Il supprime l'exigence des garanties spécifiques de réinsertion ainsi que la distinction entre récidivistes et non récidivistes en retenant un seuil unique d'un an. Il prévoit également l'obligation de prononcer ces aménagements pour les peines égales ou inférieures à six mois.

L'article modifie ensuite les dispositions du code de procédure pénale.

Il précise ainsi dans un nouvel article 464-2 de ce code, les différents choix que peut faire le tribunal lorsqu'il prononce une peine d'emprisonnement ferme, notamment lorsque cette peine est inférieure ou égale à un an.

Ce nouvel article 464-2 prévoit notamment que le tribunal pourra désormais décerner un mandat de dépôt à effet différé, qui interdira la convocation du condamné devant le juge de l'application des peines prévue par l'article 474 et son examen prévu par l'article 723-15, ces articles étant modifiés par coordination.

Le mandat de dépôt à effet différé sera exécuté par le procureur de la République dans les semaines suivant la condamnation ; dans ce cas, le condamné ne sera pas convoqué devant le juge de l'application des peines, et il sera nécessairement incarcéré, sans préjudice, au deux-tiers de sa peine de l'octroi d'une libération sous contrainte.

Ce nouvel article 464-2 précise par ailleurs le contenu de l'obligation de motivation des peines d'emprisonnement ferme qui pèse sur le tribunal correctionnel, et qui figurait auparavant à l'article 132-19 du code pénal.

L'article supprime l'obligation du mandat de dépôt pour les récidivistes prévue par le deuxième alinéa de l'article 465-1, qui est en effet contraire au principe de l'aménagement des peines jusqu'à six mois.

Les dispositions du chapitre II portent sur la probation.

Les **articles 50 et 51** modifient le code pénal et le code de procédure pénale afin d'intégrer la contrainte pénale et le sursis-TIG dans le sursis avec mise à l'épreuve, désormais dénommé « sursis probatoire ».

Ils insèrent ainsi, dans les dispositions relatives au sursis avec mise à l'épreuve devenu sursis probatoire, un article 132-41-1 prévoyant que lorsque les faits commis et la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur d'un crime ou d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement justifieront un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu, la juridiction pourra décider que le sursis probatoire consistera en un suivi renforcé, pluridisciplinaire et évolutif, faisant l'objet d'évaluations régulières par le service pénitentiaire d'insertion et de probation, afin de prévenir la récidive en favorisant l'insertion ou la réinsertion de la personne au sein de la société.

Ces nouvelles dispositions permettent dès lors de créer, dans un cadre juridique unique, une véritable mesure de probation.

Les dispositions du chapitre III concernent l'exécution des peines.

L'**article 52** précise, dans le code de procédure pénale, les modalités d'exécution de la peine de détention à domicile sous surveillance électronique.

L'**article 53** réécrit l'article 720 relatif à la libération sous contrainte intervenant au 2/3 de l'exécution des peines inférieures ou égales à cinq ans, afin de la rendre systématique par principe, sauf décision spécialement motivée du juge de l'application des peines, améliorant ainsi le dispositif institué par la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

Il est prévu que lorsque la durée de la peine accomplie est au moins égale au double de la durée de la peine restant à subir, la situation de toute personne condamnée exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à cinq ans doit obligatoirement être examinée par le juge de l'application des peines afin que soit prononcée une libération sous contrainte.

La libération sous contrainte sera accordée de plein droit au condamné par le juge de l'application des peines qui, après avis de la commission d'application des peines, déterminera, parmi les mesures d'aménagement applicables, celle qui est la mieux adaptée à la situation du condamné.

Le juge de l'application ne pourra refuser l'octroi de la libération sous contrainte qu'en constatant, par ordonnance spécialement motivée, qu'il est impossible de mettre en œuvre une de ces mesures au regard des exigences de l'article 707 relatif aux objectifs de la peine.

L'article 54 procède à diverses simplifications.

Il simplifie et uniformise le traitement des requêtes post-sentencielles, en permettant notamment un examen par le juge unique des demandes de confusion de peines, ainsi qu'un traitement simplifié en cas d'accord des parties.

Il simplifie le fonctionnement de la commission de l'application des peines, dont les avis pourront notamment être donnés par voie dématérialisée.

Il permet à l'administration pénitentiaire d'octroyer les permissions de sortir aux condamnés, dès lors que le juge de l'application des peines a déjà fait droit à une première demande.

Il supprime le régime spécifique applicable aux récidivistes pour les aménagements de peine, que le juge de l'application des peines peut prononcer pour les condamnés déjà incarcérés.

Il simplifie par ailleurs la procédure d'octroi d'une libération conditionnelle en supprimant toute obligation de recueillir l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté.

Enfin, il regroupe dans le code de procédure pénale les dispositions sur la conversion en travail d'intérêt général ou en jour-amende, où elles ont leur place naturelle, tout en clarifiant leurs modalités de mise en œuvre.

Les dispositions du chapitre IV visent à accélérer la construction des établissements pénitentiaires pour la mise en œuvre du programme de création de 15 000 places de prison.

L'article 55 vise tout d'abord à éviter le risque de glissement calendaire des projets en allégeant la procédure de consultation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale, en autorisant le recours à la procédure d'expropriation d'extrême urgence pour rentrer plus rapidement en possession des terrains identifiés et en transposant aux projets pénitentiaires la procédure intégrée pour le logement définie par les II à VII de l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme.

Pour faciliter l'obtention de terrains pour la construction des établissements, il autorise également la cession gratuite des terrains des collectivités territoriales.

Les dispositions du chapitre V favorisent la diversification des modes de prise en charge des mineurs délinquants.

L'article 56 institue de nouveaux dispositifs afin de préparer au mieux la sortie des mineurs de centres éducatifs fermés et notamment le retour en famille pour en atténuer les effets déstabilisants. Il permettra d'ordonner, depuis le centre éducatif fermé, un accueil temporaire dans d'autres lieux, établissement éducatif plus ouvert, famille d'accueil, foyer de jeunes travailleurs, hébergement autonome en appartement. Il reviendra au magistrat d'apprécier l'opportunité d'autoriser cet accueil et d'en fixer le cadre général (période et lieu), et au centre éducatif fermé de déterminer l'emploi du temps précis du mineur.

Enfin, une mesure éducative d'accueil de jour, troisième voie entre le placement et le milieu ouvert, sera instituée à titre expérimental en raison de son caractère innovant. Elle permettra d'assurer une transition entre le cadre strict du centre éducatif fermé et un éventuel retour sur des dispositifs de droit commun. Les mineurs sortant de ces centres ou nécessitant un suivi éducatif renforcé pourront bénéficier d'un accompagnement intensif, pluridisciplinaire, garantissant une prise en charge continue en journée à partir d'un emploi du temps individuel, adapté à leurs besoins spécifiques.

Le titre VI a pour objet de renforcer l'efficacité de l'organisation judiciaire et d'adapter le fonctionnement des juridictions aux réformes de simplification des procédures engagées.

Le chapitre I^{er} concerne les juridictions de première instance.

L'article 57 modifie les dispositions du code de l'organisation judiciaire relatives au tribunal de grande instance et au tribunal d'instance. La répartition des contentieux entre les juridictions de première instance en matière civile est devenue peu lisible pour le justiciable. L'objectif de simplification de la saisine des juridictions en matière civile par la création d'un acte de saisine unifié nécessite d'adapter en conséquence l'organisation judiciaire. L'article prévoit ainsi le regroupement de l'ensemble des contentieux relevant du tribunal d'instance au tribunal de grande instance afin d'unifier la compétence civile au sein d'une même juridiction. L'article L 212-2 du code de l'organisation judiciaire est aménagé en conséquence afin d'adapter les règles relatives au renvoi devant la formation collégiale aux enjeux de l'intégration du contentieux à juge unique de l'instance au sein des tribunaux de grande instance pour maintenir les règles de jugement à juge unique pour les contentieux relevant de l'instance, garantissant le maintien des règles de procédure actuelles en ce domaine.

Le tribunal de grande instance devient ainsi la seule juridiction compétente en matière civile en première instance, simplifiant la lisibilité de l'organisation judiciaire. Toutes les implantations actuelles des tribunaux de grande instance sont toutefois maintenues.

Dans les départements dans lesquels plusieurs tribunaux de grande instance sont implantés, l'introduction de la possibilité d'en désigner un par décret pour traiter de contentieux déterminés, qu'ils soient civil ou pénal constitue un moyen supplémentaire de renforcer l'efficacité de la justice de première instance. En effet, cette spécialisation, déterminée à partir d'une liste de contentieux limitativement fixée par décret en Conseil d'Etat, répond à la fois au besoin de spécialisation des magistrats dans les matières les plus techniques, permet d'assurer une cohérence de la jurisprudence sur un même territoire en renforçant la sécurité juridique des procédures et évite l'isolement du juge confronté au traitement de contentieux complexes notamment dans les plus petites juridictions. Cette disposition vise ainsi à renforcer les garanties d'une justice de qualité pour les citoyens, tout en

maintenant l'accessibilité de la justice dans le département. Les chefs de cours, en lien avec les chefs de juridictions, sont chargés de proposer l'organisation la plus performante dans les départements de leur ressort comportant plusieurs tribunaux de grande instance afin d'adapter au mieux l'organisation judiciaire à la réalité du besoin de justice sur un territoire donné. C'est l'objet de l'introduction d'un nouvel article L. 211-9-3 dans le code de l'organisation judiciaire.

L'ensemble des implantations judiciaires est conservé. Ainsi, le tribunal de grande instance peut comprendre, à l'extérieur de son siège, une ou plusieurs chambres conçues sur le modèle actuel des chambres détachées, créées pour permettre d'adapter utilement l'organisation judiciaire au besoin de chaque ressort. Ces chambres sont dénommées tribunal d'instance afin de conserver, dans chaque arrondissement dans lesquels ils sont implantés, une référence de proximité identifiée par les justiciables du ressort. Ces chambres garantissent le maintien d'un maillage territorial pertinent et répondent au besoin de proximité de la justice, facilement accessible pour traiter les litiges de la vie courante afin de garantir un service public de qualité. Le socle de compétences matérielles de ces chambres est défini par décret. En outre, pour permettre de renforcer encore la proximité et de répondre à des besoins liés aux particularités du ressort, des compétences supplémentaires peuvent leur être attribuées, sur décision conjointe du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République. Cette disposition renforce encore la proximité et l'accessibilité de la justice sur le territoire.

La conduite de la politique partenariale dans les départements dans lesquels plusieurs tribunaux de grande instance sont implantés est rendue plus complexe par la multiplication des interlocuteurs judiciaires vis-à-vis des autres services et administrations de l'Etat. La position de la justice s'en trouve parfois affaiblie et perd en efficacité et en lisibilité. Dès lors, il est inséré dans le code de procédure pénale un article 39-4 est complété pour permettre au procureur général de désigner l'un des procureurs de la République de ce département pour représenter, sous son autorité, l'ensemble des parquets dans le cadre de leurs relations avec les autorités administratives du département.

Poursuivant l'objectif de renforcer la spécialisation des magistrats, de remédier aux situations d'isolement de certains juges et de garantir une justice de qualité, le présent projet prévoit la modification de l'article 52-1 du code de procédure pénale pour consolider le principe de la présence d'au moins une juridiction d'instruction par département tout en autorisant la désignation par décret des tribunaux de grande instance dans lesquels il n'y a pas de juge d'instruction dans les départements comptant plusieurs tribunaux de grande instance.

Cette réforme complète ainsi les dispositions de la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale créant, en matière criminelle des pôles de l'instruction de sorte à éviter l'isolement du juge d'instruction et à renforcer les pôles actuels pour faciliter encore la co-saisine. Cela contribuera au renforcement de la qualité des informations judiciaires. Les compétences du procureur de la République près le tribunal de grande instance dans lequel il n'y a pas de juge d'instruction sont précisées dans l'article 80 modifié pour lui permettre de requérir l'ouverture d'une information judiciaire devant la juridiction d'instruction du tribunal de grande instance compétent. Le jugement de l'affaire relève ensuite du tribunal initialement compétent. En matière d'application des peines, et pour les motifs précédemment évoqués visant à mettre fin aux situations d'isolement qui peuvent être facteurs de risques professionnels, les magistrats chargés des fonctions d'application des peines se verront affectés dans un ou plusieurs tribunaux de grande instance du département, sans maintenir cette spécialité dans toutes les juridictions d'un même département.

Le chapitre II vise à améliorer l'efficacité de l'organisation judiciaire en appel.

L'**article 58** prévoit d'expérimenter sur un ressort pouvant s'étendre à plusieurs cours d'appel une nouvelle forme d'organisation en confiant à la fois des pouvoirs d'animation et de coordination à un premier président et un procureur général du ressort élargi et en permettant la spécialisation de certaines de ces cours dans une ou plusieurs matières civiles dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

L'objectif poursuivi est d'améliorer le service rendu aux justiciables et d'assurer la cohérence de l'action du service public de la Justice, notamment vis-à-vis des services et administrations de l'Etat, dans le respect de l'indépendance juridictionnelle.

L'expérimentation envisagée permettra d'évaluer l'efficacité de ce dispositif et notamment de mesurer s'il répond aux besoins exprimé notamment par les services et administrations de l'Etat qui ont adapté leur organisation à la réforme territoriale des régions administratives et de limiter le nombre d'interlocuteurs judiciaires dans la conduite des politiques impliquant l'intervention de l'institution judiciaire. Par ailleurs, l'expérimentation doit permettre d'évaluer, avant d'envisager toute généralisation si l'offre de justice répond aux besoins de spécialisation et de proximité des cours d'appel dans un territoire déterminé. C'est le sens de la disposition visant à spécialiser une ou plusieurs cours d'appel dans les contentieux civils les plus complexes nécessitant une spécialisation des magistrats qui en connaissent.

L'**article 59** du chapitre III vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance, notamment pour tirer les conséquences de l'extension des compétences du tribunal de grande instance dans l'ensemble des codes, de la suppression de la référence au tribunal d'instance. L'habilitation demandée a également pour objet d'adapter, dans les textes en vigueur, les dispositions régissant les professions judiciaires et juridiques réglementées à la substitution du tribunal de grande instance au tribunal de grande instance et au tribunal d'instance, et à la spécialisation de certaines cours d'appel. Enfin elle doit permettre d'adapter l'organisation judiciaire ainsi définie dans les territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna.

Le titre VII porte sur l'application de la loi dans l'espace et dans le temps.

Les **articles 60** et **61** comprennent des dispositions relatives à l'application de la loi dans le temps et dans l'espace.