



A Paris, le 22 mai 2023

OBSERVATIONS DU SAF SUR LE PROJET DE LOI PROGRAMMATION JUSTICE ET LE PROJET DE LOI ORGANIQUE

INTRODUCTION

- **Sur les Etats Généraux de la Justice**

Dans le cadre des Etats Généraux de la Justice, le SAF avait apporté une vive critique sur la méthode¹.

Nous avons décidé d'écrire directement à Jean Marc Sauvé, Président du Comité des EGJ, pour demander à être entendu par ce comité. Une note avait été adressée contenant des propositions, ainsi que notre livret justice².

Durant la période des Etats Généraux de la Justice, le SAF a participé au colloque organisé par l'université Paris Nanterre, l'ENM et le Cedcace, sur la justice civile et a fait de nombreuses propositions en matière de procédure civile, notamment la demande d'abrogation du décret Magendie et la réforme de la procédure d'appel³.

A l'issue de la phase de "consultation" des Etats Généraux de la Justice, un rapport a été remis par Jean Marc SAUVE.

Pour une large partie, le SAF était d'accord avec les constats faits par le comité et notamment l'urgence de mener une réforme en profondeur sur le long terme, avec des moyens conséquents en personnels et en moyens matériels, mais ne se faisait pas d'illusions sur les suites données à ces EGJ au vu des premières annonces faites par le Garde des Sceaux⁴.

¹CP de presse du 15 octobre 2021, "États Généraux de la Justice : un exercice de communication au service de l'exécutif"<https://lesaf.org/etats-generaux-de-la-justice-un-exercice-de-communication-au-service-de-lexecutif/>

² : <https://lesaf.org/wp-content/uploads/2022/10/Note-EGJ-SAF-septembre-2022.pdf> -

³ : <https://lesaf.org/wp-content/uploads/2022/10/Justice-Table-ronde-3--E%CC%81tat-de-lacce%CC%80s-aux-proce%CC%81dures-civiles.-Re%CC%81formes-de-la-la-proce%CC%81dure-civile--vers-une-re%CC%81volution-judiciaire-tant-attendue--Etude-Syndicat-des-avocats-de-France-SAF-avec-Fr.pdf>

⁴<https://lesaf.org/etats-generaux-de-la-justice-toujours-le-meme-diagnostic-dune-justice-a-lagonie-a-quand-un-plan-daction-durgence/>

- **Sur les annonces du Plan Justice**

Lors des premières annonces du GDS, nous affirmions que ces mesures n'étaient pas à la hauteur⁵.

Nous étions particulièrement étonnés de ne pas voir apparaître, notamment :

- la réforme du décret Magendie⁶ ;
- des mesures sur l'aide juridictionnelle ;
- une véritable politique de régulation carcérale.

De manière générale, nous déplorons l'absence de dialogue et de concertation dans la durée avec le ministère et l'absence d'une véritable programmation en matière de Justice qui permette d'espérer un fonctionnement pérenne du service public.

La concertation qui a eu lieu avec le Ministère à la suite de ce rapport s'est faite au pas de course et avec certains représentants. Les organisations syndicales n'ont pas été consultées.

Aujourd'hui, le Garde des Sceaux présente une loi fourre-tout sur la Justice pour 2023 – 2027, sans cohérence et qui ne semble pas à la hauteur des enjeux.

Le calendrier est particulièrement contraint puisque le projet de loi sera examiné en commission des lois du Sénat le 31 mai et le 06 juin en séance publique alors que de nombreux sujets y sont abordés.

D'une part, le projet comporte indéniablement des avancées et des points intéressants :

- un budget important avec des recrutements significatifs, même si ces annonces ne sont pas à la hauteur des besoins nécessaires pour placer la France au niveau de la moyenne européenne ;
- une amélioration des services numériques ;
- la saisine du CSM ouverte aux justiciables et avocats.

Pour autant, plusieurs sujets ne nous convainquent pas :

- la justice de l'amiable et la réforme de la procédure civile : le « changement de culture » attendu par le Garde des Sceaux ne peut se décréter et ne sera possible que si les magistrats sont en nombre suffisants pour prendre le temps de cette phase de l'amiable et disposant de moyens suffisants pour assurer à la fois des audiences contentieuses et des audiences amiables. En outre, aucune mesure satisfaisante n'est envisagée concernant la procédure d'appel. Le décret Magendie est maintenu, seuls les délais seraient desserrés. La césure du procès nous apparaît comme une véritable usine à gaz et rien n'est dit sur le financement de toutes ces missions ;
- le recrutement de 1500 magistrats et 1500 greffiers d'ici 2027 est largement insuffisant et ne viendra pas combler les manquements abyssaux, quand bien même des attachés de justice et assistants de justice seront recrutés pour constituer l'équipe autour du magistrat. Le SAF est particulièrement inquiet quant à ce glissement consistant à recruter des « sous-magistrats » qui viendraient pallier le manque de magistrats au sein de l'institution judiciaire.

De nombreuses dispositions inquiètent :

- en matière pénale, plusieurs dispositions viennent à nouveau donner un pouvoir important au parquet et aux enquêteurs, avec des missions importantes données au JLD qui n'aura pourtant pas les moyens de contrôler effectivement les autorisations sollicitées, malgré la proposition de réforme structurelle de transfert de compétences au magistrat du tribunal judiciaire ;

⁵ <https://lesaf.org/plan-justice-vos-calculs-ne-sont-pas-bons-monsieur-le-garde-des-sceaux/>

⁶ <https://lesaf.org/reforme-de-la-procedure-magendie-la-chancellerie-nous-mene-t-elle-en-bateau/>

- des dispositions pénales qui viennent remettre en cause des droits fondamentaux comme le droit au médecin et à l'interprète, les perquisitions de nuit, la fin de la collégialité pour statuer sur les modifications du CJ ou ARSE, l'élargissement de nouveaux moyens d'enquête ;
- une disposition sur les actes d'état-civil non légalisés et la création d'un recours effectif contre le refus de légalisation qui devra être précisé pour ne pas constituer de nouveau un obstacle à l'exercice effectif des droits pour les étrangers et notamment les mineurs isolés.

De nombreux sujets essentiels ne sont pas traités :

- la régulation carcérale : rien n'est prévu sur la possibilité de mettre en place un mécanisme de régulation alors que cela avait été demandé par de nombreuses associations, syndicats et la DDD, la CGLPL. Au contraire, l'orientation tourne principalement autour du tout carcéral avec des constructions de nouvelles prisons ;
- pas de réforme de fond de la procédure d'appel alors que cela avait été demandé par l'ensemble de la profession d'avocat ;
- aucune réforme structurelle sur le statut du parquet, la place de l'enquête préliminaire et le rôle du JI alors que tout converge vers une disparition progressive du JI et une toute puissance du parquet ;
- la poursuite de la valorisation de l'aide juridictionnelle, avec une augmentation du montant de l'UV, une valorisation des missions anciennes et nouvelles.

SUR LE PROJET DE LOI LOMJ

Le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 est annoncé comme proposant « *une réforme en profondeur de l'ensemble des champs de la justice : pénale, économique, sociale, civile, pénitentiaire* ».

L'objectif de la loi est précisé : « *une justice plus rapide, une justice plus claire, une justice moderne* ».

A la lecture de ce projet, la réforme d'ampleur annoncée ne nous semble pas au rendez-vous. Il s'agit plus d'une loi fourre-tout qui contient quelques avancées et des propositions de réforme, mais surtout de nombreuses régressions en matière d'accès au juge et aux droits fondamentaux.

Sous couvert de gestion de la pénurie et d'économie pour rendre la justice plus rapide afin d'écouler les stocks, le projet de loi passe à côté de l'essentiel et fragilise encore plus le service public de la Justice qui est déjà à l'agonie.

Le projet se compose de 29 articles.

➤ **ARTICLE 1^{er} – Approbation rapport annexé**

L'article 1er du projet de loi est une demande d'approbation du rapport annexé, définissant les orientations et la programmation des moyens du ministère de la justice pour la période 2023-2027.

L'exposé des motifs indique : "*L'article 1er a pour objet l'approbation du rapport annexé à la loi ainsi que la fixation de la trajectoire budgétaire sur les cinq années de la loi, soit de 2023 à 2027, pour le budget du ministère de la justice. Le rapport annexé prévoit notamment qu'une clause de revoyure interviendra dans le cadre du PLF 2025 s'agissant des dépenses d'investissements immobiliers afin de vérifier, en cours d'exécution, la bonne adéquation entre les objectifs fixés, les réalisations et les moyens consacrés*".

Le rapport, d'une soixantaine de pages, comporte des dispositions tant réformatrices que programmatrices et vise des pans entiers du droit et du fonctionnement de la justice.

Si bon nombre de mesures semblent relever davantage du pouvoir réglementaire que législatif, il est légitime que le parlement fasse entendre ses positions sans l'approuver en l'état.

Certaines dispositions du rapport sont déjà prévues dans le cadre de décrets, notamment en matière de procédure civile.

Lors de l'examen de la loi d'orientation et de programmation du Ministère de l'Intérieur, nous indiquions, concernant l'adoption de rapport annexé, dans le cadre de la saisine conjointe du Conseil Constitutionnel ;

« La pratique consistant à utiliser le « véhicule » loi de programmation (qui est d'ailleurs le seul visé par la Constitution) et d'orientation pour légiférer relève d'une tactique politique et juridique qui mérite votre censure. (...) La prétendue loi d'orientation et de programmation est ainsi cantonnée, en réalité, à un rapport annexé dont la nature est douteuse. Ce rapport a été discuté, débattu et amendé par les parlementaires. Il est approuvé par l'article 1er d'une loi d'orientation et de programmation qui est censée n'avoir qu'une valeur programmatrice. La pratique des « rapports annexés », si elle a déjà été validée par le Conseil constitutionnel, demeure douteuse : l'approbation du rapport par l'article 1er de la LOPMI confère-t-elle à l'ensemble de ses dispositions un caractère législatif ? Ce caractère législatif est-il prescriptif ou programmatique ? Le doute est entretenu par votre jurisprudence qui a pu considérer que « la programmation des moyens de la sécurité intérieure pour les années 2002 à 2007 figurant à l'annexe II de la loi et approuvée par son article 2 a la valeur normative qui s'attache aux lois de programme » tandis que « les « orientations » présentées dans le rapport figurant à l'annexe I de la loi déferée ne relèvent en revanche d'aucune des catégories de textes législatifs prévues par la Constitution et ne sont dès lors pas revêtues de la valeur normative qui s'attache à la loi ; que les mesures législatives ou réglementaires qui, le cas échéant, mettront en œuvre ces orientations pour leur attacher des effets juridiques pourront, selon le cas, faire l'objet de saisines du Conseil constitutionnel ou de recours devant la juridiction administrative » (CC 2002-460 DC 22 août 2002, loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, cons. 20 et 21). Dans un arrêt du 5 mars 1999 n°132023, le Conseil d'Etat considère, pour sa part, que le rapport annexé à une loi « n'est pas revêtu de la portée normative qui s'attache aux dispositions de la loi ». Pour ce faire, il s'attache d'ailleurs aux « débats parlementaires » ayant précédé l'adoption de la loi. En l'espèce, les débats parlementaires de la LOPMI ont conduit à l'amender à plusieurs reprises, semblant corroborer la valeur normative du rapport annexé et alimentant le doute sur la valeur du rapport. La pratique consistant à légiférer non pas dans la loi mais à côté de la loi, dans un rapport annexé, et à faire ainsi de la « para-législation » mérite votre censure ».

x Observations liminaires sur l'élaboration des normes

Nous déplorons la tendance actuelle visant à élaborer des normes législatives et réglementaires à marche forcée, sans prendre le temps d'une réflexion globale et sans concertations des acteurs concernés.

On peut le constater pour le présent projet de loi, élaboré sans concertations, dans des délais imposant aux commissions parlementaires de se prononcer très rapidement, à l'issue d'auditions convoquées dans des délais contraints.

Une loi visant à élaborer la politique judiciaire des cinq prochaines années mériterait davantage de temps.

Cela aboutit à la multiplication de textes mal ficelés aboutissant à une grande insécurité juridique et des difficultés d'application. A peine publiés, les textes font l'objet de multiples correctifs, certaines dispositions du présent projet de loi corrigeant des dispositions de la loi confiance de décembre 2021, texte contenant lui-même des correctifs de la loi de programmation de la justice de 2019, dont certaines dispositions n'ont toujours pas été mises en œuvre.

x Sur les états généraux de la justice

Le rapport évoque la réussite des EGJ.

Or, le SAF avait émis de nombreuses réserves sur cet exercice encadré et fléché dès le début, organisé sans les syndicats et par un cabinet de conseils coûteux.

Il s'agissait plus d'une auto-congratulation du ministère, sans aucune concertation avec les syndicats pour rédiger cette "feuille de route". Par exemple : "grand chantier de dématérialisation" (ligne 154), vigilance sur la dématérialisation et inégalité numérique des citoyens, programme immobilier (avocats non associés).

x Sur la politique de l'amiable, nous émettons de nombreuses réserves.

Si l'amiable peut être un outil efficace pour la résolution de litiges, il doit être un outil parmi d'autres à la disposition des parties. Une attention toute particulière doit être portée s'agissant des normes d'ordre public auquel l'amiable n'a pas vocation à permettre de déroger.

Une généralisation de l'amiable, sans institution judiciaire susceptible de statuer efficacement, dans un délai raisonnable, est condamnée à entériner des états de fait et de force (parent renonçant à une partie de ses droits en matière familiale, ...).

Les pays cités en référence ont beaucoup plus de moyens en magistrats et matériels, la culture est différente et donc il est possible de consacrer du temps à l'amiable. Or, en France, on ne peut mettre en place de l'amiable si elle se fait au détriment du contentieux.

Parmi les outils régulièrement mis en avant par la chancellerie :

- Une meilleure prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle, ce qui est souhaitable. Il serait également souhaitable d'étendre la prise en charge aux accord trouvés sans intervention d'un juge, d'un médiateur ou d'un conciliateur, aux démarches pré-contentieuses (recours administratifs non obligatoires, tentatives de résolution amiable, ...) et de garantir une juste indemnisation des diligences juridictionnelles accomplies avant l'obtention d'un accord.

En outre, il est important de veiller à ce que la rémunération de l'avocat reste proportionnelle au travail accompli, une politique visant à inciter financièrement l'avocat à l'obtention d'un accord étant susceptible de créer un conflit d'intérêts ;

- L'audience de règlement amiable, qui pleinement optionnelle, est un outil supplémentaire pour les justiciables ;

- La césure du procès civil à l'initiative des parties, dispositif intéressant sur le principe mais dont la mise en œuvre n'a pas été suffisamment pensée, risquant d'être source d'insécurité juridique faisant obstacle à sa mise en œuvre (délai de 2 mois pendant lequel l'appel est impossible et l'exécution provisoire qui ne peut être suspendue, création d'une nouvelle catégorie de jugement, le jugement partiel, dont on peine à voir la différence avec les jugements mixtes, ...).

x Sur la procédure Magendie en matière d'appel civil à représentation obligatoire (point 266)

La procédure Magendie est fortement décriée.

Comme l'a pointé le rapport de l'IGJ de 2019⁷, son adoption n'a pas permis d'atteindre l'objectif initial de réduction des délais, bien au contraire, on observe une augmentation continue.

⁷ Rapport *Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale* et perspectives, Juillet 2019

A contrario, ses délais couperets aboutissent à des conséquences lourdes. En 2018, dernières données quantifiées dans le rapport, il y avait :

- x 14 505 déclarations d'appel caduques ou irrecevables par an, soit 12,5% des appels
- x 1161 déclarations de sinistre par les avocats (ce qui signifie que l'essentiel n'est pas indemnisé et pèse in fine sur le seul appelant)

Il n'existe pas d'outil statistique pour quantifier :

- x Les irrecevabilités des conclusions d'intimé
- x Les confirmations « automatiques » résultant d'une erreur dans la rédaction de la déclaration d'appel, dans ses annexes ou dans le dispositif des conclusions
- x Des irrecevabilités d'actes de toute nature liée à l'utilisation de l'outil informatique
- x Des irrecevabilités de demandes résultant de leur rédaction ou de la date de leur formulation.

La nécessité d'une refonte du décret a fait consensus au sein des états généraux. S'agissant des avocats, tant le CNB que la conférence des bâtonniers et le barreau de Paris réclament une abrogation du décret.

Pour autant, là où la Chancellerie annonçait initialement une refonte de la procédure Magendie, il n'est désormais plus question que de desserrer certains délais et simplifier à la marge. En outre, cette réforme est conditionnée à une réforme de la présentation des écritures alors que la liberté dans l'élaboration des conclusions est consubstantielle des droits de la défense.

x S'agissant du conseil de prud'hommes (278)

L'identité et l'indépendance de la justice prud'homale, dont le paritarisme est l'un des fondements, constitue l'une des spécificités de la justice du travail, à laquelle l'ensemble des partenaires sociaux sont attachés.

L'annonce d'une possible augmentation des pouvoirs d'orientation transférée au greffe ou d'un renforcement des pouvoirs du tribunal judiciaire ne peut manquer d'interroger.

x Sur la régulation carcérale, le contrôle judiciaire du travail de la police, et l'indépendance du parquet

Le rapport est muet sur ces questions pourtant cruciales.

x Sur le nombre de postes créés

La progression du budget est de 23% pour l'ensemble des programmes mission Justice. Est prévue la création de 10 000 emplois sur la période 2023-2027.

Comme l'indique le CE, il n'y a pas de précision sur la progression annuelle attendue et les catégories du plafond d'emplois, outre le fait que 600 emplois ont déjà été créés en 2022 sur les 10 000 emplois annoncés.

Les besoins en juridictions sont colossaux. De nouvelles missions vont être créés avec la loi et des départs à la retraite sont prévus. Aucune précision n'est apportée quant à l'affectation de ces postes dans les juridictions.

Donc, les recrutements, bien que conséquents, seront insuffisants et uniquement bons pour maintenir le niveau actuel très dégradé. Le SM considère qu'il faudrait tout de suite 4 991 magistrats. La cour des comptes en 2018 avait déjà apporté des réserves sur la CLE (clé de localisation emplois) qui n'est pas conforme à la réalité.

Il faut donc travailler sur un vrai référentiel de la charge de travail des magistrats en juridiction.

Selon la CLE 2022, 200 emplois de magistrats devraient arriver. Or, ils sont toujours vacants car il faut attendre la prochaine promotion, et ils ne seront donc pourvus qu'en septembre 2024, à hauteur d'un magistrat par juridiction.

Raphael BALLAND, de la Conférence nationale des procureurs de la République confirme que le retard de la France est colossal et indique : *"Si on se compare à l'ensemble de la moyenne des pays du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire 46 Etats, sur ces 46 Etats, la France est parmi les tous derniers du budget consacré par habitant"*.

✕ Sur l'équipe autour du magistrat et les attachés de justice.

Concernant les postes recrutés pour assurer une équipe autour du magistrat, les premiers recrutements ont eu lieu déjà à la fin de l'année 2020, au pénal et civil dans le cadre de la justice de proximité.

Or, il a été constaté des problèmes de locaux pour les accueillir, un manque de temps pour les former et les superviser, des difficultés de recrutement dès que les juridictions sont loin des universités, un manque de connaissances des juridictions et des fondamentaux comme le secret professionnel, une précarité du statut entraînant des départs à tout moment.

Les attachés de justice vont pouvoir disposer de nombreuses compétences : assistance, aide à la décision, soutien à l'activité administrative, mise en œuvre de la politique publique, traitement des procédures, délégation du parquet pour écrire les réquisitions, assistance à l'audience et au délibéré...

L'attaché de justice ne doit pas devenir un sous-magistrat, venant pallier le manque d'effectifs importants dans les juridictions.

En outre, des garanties doivent être apportées pour assurer de la transparence. Le dossier doit laisser apparaître que l'attaché était présent, a participé, a produit des notes soumises au contradictoire.

Sur les attachés spécialisés, pour le contentieux technique et spécifique, les documents de synthèse et d'analyse doivent être versés au dossier pour le soumettre au contradictoire.

✕ Budget de l'accès au droit

Le budget annoncé est moins important que l'année 2022. Une revalorisation de l'UV a été faite l'année dernière, à 36 euros. Or, le rapport PERBEN préconisait 40 euros.

Les délais de traitement ont été améliorés et la plateforme permettant de remplir le dossier d'AJ en ligne est plutôt positif. Nous restons néanmoins vigilants sur l'accès direct de l'avocat à la demande d'AJ dématérialisée de son client. Pour les pouvoirs publics, sa mise en œuvre sera terminée au 31 décembre 2023, alors que le système n'est pas encore déployé dans toutes les juridictions et qu'il nécessite encore des améliorations à y apporter.

Nous sommes également vigilants sur les missions très mal rémunérées, sur les barèmes qui vont être fixés quant aux missions de l'amiable, sur le barème d'accès à l'AJ qui serait revu pour prévoir une diminution sur les contentieux de masse.

✕ Le tout carcéral :

15 000 places de prisons sont prévues d'ici 2027. Il s'agit d'un appel d'air à l'incarcération. Or, le nombre de détenus est record et les conditions en détention sont toujours indignes. De nombreux recours ont été initiés partout en France pour enjoindre l'administration à assurer des conditions dignes pour les détenus.

Malgré les demandes, les tribunes, les alertes, rien n'a été envisagé sur la régulation carcérale. Rien non plus sur la qualité du suivi en milieu ouvert (les SPIP sont surchargés par la mise en place des bracelets. L'ARSE devient

l'alternative à l'incarcération alors qu'il reste contraignant, désocialisant et ne constitue pas une solution pour la réinsertion.

➤ **ARTICLE 2 - Réécriture du CPP à droit constant**

Le gouvernement demande l'autorisation de pouvoir procéder par voie d'ordonnance à la réécriture de la partie législative du code de procédure pénale afin d'en clarifier la rédaction et le plan, ainsi qu'à la modification de toute autre disposition de nature législative nécessitée par cette réécriture.

La nouvelle codification doit se faire à droit constant. Le chantier doit durer 24 mois à compter de la publication de la présente loi.

Le SAF reste vigilant sur la volonté de simplification et d'efficacité annoncée par le Garde des Sceaux. La refonte doit se faire à droit constant, sans réduire les garanties et les droits intrinsèquement liés à la procédure.

Le législateur doit pouvoir disposer d'un regard sur cette refonte.

➤ **ARTICLE 3 - Mesures pénales immédiates**

L'article 3 est composé de plusieurs dispositions relatives à l'enquête, à l'instruction, au jugement et à l'exécution des peines.

Les mesures proposées viennent pour l'essentiel faciliter le travail des enquêteurs ou du parquet, sans proposer de mesures permettant de renforcer les droits de la défense ou le contradictoire. Certaines dispositions sont particulièrement attentatoires aux droits fondamentaux de la personne.

1 - Perquisitions de nuit : un article 59-1 du CPP est inséré permettant au JLD, à la requête du Procureur, d'autoriser par ordonnance spécialement motivée que les perquisitions, visites domiciliaires et saisies de pièces à conviction soient opérées en dehors des heures prévues par article 59 CPP.

Le Conseil d'État a considéré que les garanties apportées étaient suffisantes car ces dérogations sont limitées à 3 situations.

Le SAF est opposé à cette disposition car elle constitue une atteinte au principe d'inviolabilité du domicile. Même si le JLD doit venir autoriser, nous savons que faute de moyens suffisants pour vérifier la procédure et effectuer ainsi un contrôle effectif et précis, le juge ne peut assurer son office.

Il s'agit ici de donner encore plus de pouvoir au parquet et à l'enquête préliminaire, alors que des moyens sont déjà à disposition.

2 - recours à la télémedecine en GAV

Un alinéa est inséré après le quatrième alinéa de l'article 63-3 du CPP, permettant, sur autorisation du parquet, en cas de prolongation de la garde à vue, d'effectuer l'examen médical d'un majeur en vidéotransmission, si la nature de l'examen le permet, avec l'accord exprès du gardé à vue.

Malgré l'encadrement de ce recours à la vidéotransmission demandé par le Conseil d'État, nous sommes opposés à cette mesure car elle porte atteinte aux droits du GAV et risque rapidement de devenir la norme.

Les problèmes de confidentialité et de respect du secret médical sont à craindre car les locaux ne sont pas adaptés.

Il est nécessaire d'assurer la présence physique du médecin pour se rendre compte de l'état de santé du garde à vue.

La possibilité laissée au médecin de solliciter un entretien physique ne sera pas exercé effectivement en raison des contraintes pour le médecin de se déplacer. Il y a donc un risque important de passer à côté d'une décision de levée de GAV pour incompatibilité de l'état de santé (exemple, crise d'angoisse, blessures durant GAV, état psychologique, psychiatrique...)

3 - Permettre à la personne mise en examen, dès la notification du statut, de demander au JI de revenir sur sa décision et de lui octroyer le statut de témoin assisté

Un article 80-1-1 du CPP est inséré, prévoyant la possibilité de demander le placement sous le statut de témoin assisté plutôt que mis en examen, dès le stade de la notification de la mise en examen.

Cette disposition ne pose pas de difficulté particulière.

4 - Assignation à résidence avec surveillance électronique (ARSE) conditionnelle

Un article 142-6-1 du CPP est inséré, permettant au JLD d'ordonner le placement conditionnel de la personne mise en examen sous assignation à résidence avec surveillance électronique en décidant de son incarcération provisoire jusqu'à ce que l'assignation puisse être mise en œuvre ou, au plus tard, jusqu'à l'expiration d'une période de quinze jours.

Le SPIP transmet au juge, au plus tard dans les dix jours, un rapport sur la faisabilité de la mesure.

Le SAF n'est pas opposé à cette disposition mais rappelle que les critères permettant la détention provisoire doivent être réunies pour placer en détention provisoire.

Le délai de 15 jours paraît cependant trop long, il devrait être ramené à 10 jours.

Pour exemple, le débat différé devant le JLD est de 5 jours. Cela démontre que les enquêtes de faisabilité peuvent s'effectuer rapidement. Le délai de 15 jours précité est donc trop long. Le SPIP doit pouvoir faire des enquêtes de faisabilité dans délais plus courts.

5 – Modifications de plusieurs dispositions pour permettre d'élargir les droits des personnes placées sous le statut de témoin assisté.

Ces modifications n'apportent pas d'observations particulières.

6 - activation à distance des appareils connectés aux fins de géolocalisation et captation sons et images.

Un article 230-34-1 du CPP est inséré et un article 230-36 est complété, permettant l'activation à distance d'un appareil électronique à l'insu ou sans le consentement de son propriétaire. L'activation à distance ne peut concerner les appareils électroniques utilisés par les personnes mentionnées à l'article 100-7.

Le Conseil d'Etat a émis une réserve quant à la captation car elle porte nécessairement atteinte à la vie privée puisqu'elle est prévue en tout lieu et touchera aussi des tiers.

Le SAF est opposé à ces dispositions. Il fait sienne les observations du Conseil National des Barreaux qui indique :

Les enquêteurs disposent déjà de diverses possibilités pour écouter ou suivre le déplacement du mis en cause en temps réel. Ainsi, il est possible de procéder sous conditions à :

- L'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des communications électroniques ;
- La captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles prononcées par une ou plusieurs personnes à titre privé ou confidentiel, dans des lieux ou véhicules privés ou publics, ou de l'image d'une ou de plusieurs personnes se trouvant dans un lieu privé ;
- La localisation en temps réel, sur l'ensemble du territoire national, d'une personne, à l'insu de celle-ci, d'un véhicule ou de tout autre objet ;
- La captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement sans leur consentement de l'image d'une ou de plusieurs personnes se trouvant dans un lieu public.

A ces techniques d'investigation, le projet de loi entend ajouter la possibilité, à tous les stades de la procédure, d'activer à distance d'un appareil électronique à l'insu de son possesseur pour le localiser (pour les délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement ou les crimes) ou enregistrer les paroles prononcées (pour la criminalité et la délinquance organisée).

Autrement dit, les enquêteurs pourront suivre tous les déplacements et écouter en temps réel toutes les paroles des individus depuis leur montre connectée ou encore leur smartphone.

De plus, la possibilité d'écoute depuis les appareils connectés constitue une atteinte particulièrement importante à la vie privée. En effet, des individus pourront, dès le stade de l'enquête, être écoutés par les pouvoirs publics dans tous les moments de leur vie, même les plus intimes. La Cour européenne des droits de l'Homme considère à ce titre que les moyens de surveillance acoustiques « *sont davantage susceptibles de porter atteinte au droit d'une personne au respect de sa vie privée car elles révèlent plus d'informations sur la conduite, les opinions ou les sentiments de la personne qui en fait l'objet.* » (CEDH, 2 septembre 2010, Uzun c. Allemagne, req. n° 35623/05).

L'écoute prévue par le projet de loi diffère sensiblement des sonorisations de lieux et des écoutes téléphoniques en direct par leur ampleur en raison de la place centrale des appareils connectés dans la vie quotidienne. Au regard de la quantité et de la qualité des données qui seront écoutées en temps réel par les officiers de police judiciaire, le CNB estime disproportionné le nouvel article 706-96-2 du code de procédure pénale. Il l'est d'autant plus que ces types d'écoute pourront être utilisés dès le stade de l'enquête. Il en va de même pour les données liées à la géolocalisation qui peuvent révéler des éléments importants sur la vie privée des individus.

Si le principe de proportionnalité est reconnu par l'article préliminaire du code de procédure pénale, il devrait également être rappelé dans le texte, à défaut d'être abandonné, lequel devrait prévoir tant pour la géolocalisation que pour les écoutes une décision spécialement motivée au regard des faits. La proportionnalité des mesures doit être appréciée au regard de la nature et de la gravité des faits.

Par ailleurs les avocats sont exclus de ce dispositif et ne peuvent donc pas être écoutés et les conversations qui pourraient être surprises incidemment via l'écoute de leur client ne pourront pas être retranscrites. Toutefois, dans l'hypothèse où un client se trouverait dans le cabinet de son avocat et échangerait avec lui dans un cadre confidentiel, les enquêteurs pourront tout à fait écouter et prendre connaissance des conversations, certes sans les retranscrire. Cette nouvelle modalité d'enquête modifie ainsi le rapport entre l'avocat et son client, lesquels ignoreront si leur conversation est écoutée ou non par des enquêteurs. Cette disposition serait ainsi susceptible de remettre en cause la sincérité et la confidentialité des échanges avec les avocats, ce qui n'est pas acceptable. Le CNB constate également que le déclenchement des appareils connectés des journalistes n'est pas exclu, ce qui devrait pourtant être le cas.

7 – Dispositions relatives au renvoi de l'affaire dans le cadre de la comparution immédiate

Les articles 397-1, 397-2 et 397-3 du CPP sont modifiés afin :

- d'unifier les délais en cas de renvoi de la comparution immédiate, en supprimant le délai long et en allongeant le délai court qui passe de 4 à 10 semaines au lieu de 2 à 4 semaines. Le délai de 2 mois maximum en cas de détention provisoire fixé par l'article 397-3 est maintenu.
- permettre au parquet, en cas de renvoi du dossier si l'affaire n'est pas en état d'être jugé et qu'il est demandé un complément d'information, de décider des « suites qu'il estime adaptées » et l'impossibilité de renvoyer une deuxième fois le dossier au parquet.

Sur les délais, le SAF rappelle que les délais sont notamment prévus dans l'intérêt des droits de la défense pour permettre aux parties de bénéficier d'une durée raisonnable et que le renvoi peut donc être demandé par les parties elles-mêmes. Il peut donc être contraire aux intérêts de la défense de réduire ainsi les délais.

Pour autant, augmenter les délais revient à placer plus longtemps en détention provisoire une personne avant d'être jugée, ce qui n'est pas souhaitable.

Ainsi, le SAF n'est pas opposé à la suppression du délai long et considère que le délai proposé de 4 à 10 semaines est dans l'intérêt de la défense.

Le SAF constate une pratique judiciaire qui tend à dévoyer la comparution immédiate, en renvoyant de plus en plus de dossiers, même particulièrement complexes ou volumineux, devant cette juridiction. Il conviendrait, dès lors, d'exclure du renvoi à la comparution immédiate les dossiers complexes, en incitant le parquet à faire le choix d'une saisine du juge d'instruction pour ces dossiers, dans les intérêts de la défense.

Sur le renvoi au parquet pour décider des suites à donner à l'affaire, cette modification acte une fois de plus le glissement de la procédure pénale vers un accroissement des pouvoirs du parquet au détriment du juge du siège, lequel ne pourra même plus, dans le cas où le tribunal est à nouveau saisi, dans les conditions prévues au présent paragraphe, d'une affaire dans laquelle il a fait application des dispositions du deuxième alinéa, la renvoyer à nouveau au procureur de la République.

Le SAF considère que le tribunal doit rester souverain quant à la décision de renvoyer ou non devant un juge d'instruction. Les risques de recours plus importants à la comparution à délai différé sont grands.

En outre, en cas de renvoi en enquête préliminaire décidé par le parquet, rien n'est prévu pour assurer le principe du contradictoire et les droits de la défense ne sont pas renforcés en contre partie, contrairement au renvoi devant le juge d'instruction.

Ainsi, il conviendrait de permettre à la défense de présenter des demandes d'actes dans le cadre de ce renvoi et d'obliger le parquet à répondre à ces demandes dans un délai raisonnable, pour permettre d'apporter les mêmes garanties que devant le juge d'instruction et ne pas déséquilibrer ainsi la procédure pénale.

Le juge du siège pourra contrôler et constater ainsi, dans le cadre d'un renvoi au fond après enquête préliminaire, si les demandes d'actes ont été satisfaites et les réponses apportées par le parquet en cas de rejet.

8 - décharger le tribunal correctionnel en confiant au JLD les demandes de modifications ou mainlevée des mesures de contrôle judiciaire, ainsi que les mesures ARSE

Un deuxième alinéa est inséré à l'article 397-3 du CPP, permettant désormais au JLD de décider par ordonnance motivée d'imposer une ou plusieurs obligations nouvelles, de supprimer tout ou partie des obligations comprises dans la mesure, de modifier une ou plusieurs de ces obligations, dans le cadre du contrôle judiciaire ou de l'ARSE.

Le SAF est opposé à cette mesure qui constitue une régression dans les droits de la personne puisqu'elle sera désormais devant un juge unique alors que les modifications sont aujourd'hui ordonnées par le tribunal en collégiale.

Ces mesures sont uniquement dictées par un objectif de désengorgement des tribunaux. Pour autant, l'examen d'une demande de modification du contrôle judiciaire ne prend que quelques minutes devant le tribunal. Il s'agit donc d'une mesure non essentielle et qui constitue un recul important en termes de droit de la défense.

9 - recours aux moyens de télécommunication audiovisuelle pour l'intervention d'un interprète afin de notifier les droits et d'assister la personne gardée à vue

Le SAF est opposé à cette mesure qui constitue un recul des droits de la personne gardée à vue, avec toutes les atteintes possibles à la confidentialité, à la compréhension de l'interprète par téléphone, à la confiance accordée à la personne.

➤ **ARTICLE 4 - TIG**

Ces dispositions tendent à favoriser le recours et surtout l'exécution du TIG, notamment pour les courtes peines, en prévoyant désormais la fixation obligatoire en cas de non-respect d'une peine d'emprisonnement par le tribunal. Le but recherché est de pérenniser l'accueil des personnes condamnées à un TIG au sein de sociétés commerciales ESS et de poursuivre l'expérimentation au sein d'autres sociétés à mission.

Actuellement, cela constitue une faculté pour la juridiction : la fixation immédiatement d'une peine en cas de non exécution devient désormais une obligation, rappelant qu'il existe une infraction de non exécution d'une peine de TIG prévue par l'article 432-42 du code pénal.

Il semble pour le SAF préférable de laisser la liberté à la juridiction qui prononce la peine de TIG de décider si elle fixe ou non immédiatement la peine d'emprisonnement encourue en cas de non exécution du TIG.

Sur la fixation de la peine d'emprisonnement, il s'agit de la fin des deux possibilités données au juge, soit de fixer une amende, soit la prison. Or, il est nécessaire de laisser une marge d'appréciation en opportunité sur les éventuelles poursuites avec la possibilité d'un débat devant le JAP avec nouveaux éléments. Il est donc essentiel de laisser une marge d'appréciation au JAP pour aménager l'emprisonnement initialement prévu par exemple.

La difficulté à trouver des lieux d'exécution de TIG, notamment pour les mineurs, ces lieux se devant d'être adaptés, risque en effet de mettre en échec les condamnés sans qu'il ne soient responsables de la non exécution. Il importe de permettre à la juridiction de jugement de conserver le choix de fixer ou non une peine d'emprisonnement immédiatement.

Il convient de rappeler que le rapport d'évaluation de l'expérimentation initiale concernant les TIG auprès des sociétés commerciales EFF n'a pas été publié.

La peine de TIG ne doit pas devenir un vivier de travailleurs gratuits. La dimension de l'intérêt général semble se perdre, en proposant d'avoir recours à un TIG auprès de sociétés à mission.

➤ **ARTICLE 5 - Amélioration de l'indemnisation des victimes.**

Le projet de loi entend faire bénéficier de nouvelles victimes de la solidarité nationale en leur ouvrant la CIVI.

L'extension du champ de la CIVI est bien évidemment une mesure importante.

Cependant, il semble que le périmètre puisse être élargi à d'autres infractions, comme les victimes de violences policières, afin qu'un nombre plus large de victimes puissent bénéficier de la solidarité nationale.

En revanche, le SAF, à l'instar du CNB, s'interroge sur la pertinence de limiter le montant d'indemnisation des préjudices pour les infractions précitées par voie réglementaire alors que, jusqu'à présent, la loi déterminait elle-même les montants d'indemnisation lorsqu'ils étaient plafonnés.

Si certaines catégories de victimes voient déjà leur indemnisation limitée devant la CIVI, il s'agit uniquement des victimes visées à l'article 706-14 du code de procédure pénale (*victime d'un vol, d'une escroquerie, d'un abus de confiance, d'une extorsion de fonds ou d'une destruction, d'une dégradation d'une détérioration d'un bien lui appartenant, d'une atteinte à la personne ayant entraîné une ITT inférieure à un mois*). Le montant maximum de l'indemnisation est alors égal au triple du montant mensuel au plafond de ressources pour bénéficier de l'aide juridictionnelle partielle (*soit 4 601 euros*). A l'inverse, les victimes des infractions considérées comme les plus graves ne sont limitées à aucun plafond d'indemnisation (article 706-3 du code de procédure pénale).

S'il peut paraître cohérent de limiter l'indemnisation des nouvelles catégories de victimes ajoutées à l'article 706-14 (*victimes d'un chantage, d'un abus de faiblesse ou d'une atteinte aux systèmes de traitement automatisé de données*) et celles créées par l'article 706-14-3 du code de procédure pénale (*victimes d'une violation de domicile*), on peine à comprendre pourquoi la dernière catégorie de victimes voit son indemnisation limitée par décret et la première par la loi relative à l'aide juridique et juridictionnelle. Un régime similaire devrait être envisagé.

La même remarque est applicable pour les victimes de violences intrafamiliales, même si la recevabilité de droit est actée pour les mineurs.

Cependant, dès lors de nouvelles catégories sont prévues en recevabilité de plein droit, il ne doit pas y avoir de limitation du quantum de réparation : ce quantum doit être laissé à l'appréciation de la Commission.

En tout état de cause, dès lors que ces victimes ne pourront plus saisir le SARVI, le montant maximal de réparation devra être supérieur à celui qui existe devant ce dernier.

Le SAF déplore qu'aucune disposition ne soit prévue pour l'amélioration de la procédure devant la CIVI et permettre des audiences plus rapides, avec fixation de provisions dans un délai bref par exemple et possibilités d'investigations plus élargies.

➤ **ARTICLE 6 - Expérimentation du tribunal des activités économiques (TAE)**

Cet article prévoit, à titre expérimental pour une durée de 4 ans, de donner compétence aux TAE pour les procédures amiables et collectives concernant les associations, les SCI, les agriculteurs, professions libérales (à l'exception des professions réglementées juridiques : notaires, commissaires de justice, avocats, GTC, AJMJ,

Le SAF s'oppose à cette expérimentation pour plusieurs raisons et considère qu'elle n'est guidée que par des objectifs purement gestionnaires sans prise en compte des réalités.

L'agriculture n'est pas une activité économique comme les autres, en raison de son rôle dans la souveraineté alimentaire, la santé et de ces impacts environnementaux positifs (services apportés à l'environnement).

L'agriculture n'est pas une activité commerciale (achat pour revente), elle est une activité de production. Donc, juridiquement, l'agriculture est une activité civile.

Le nombre d'agriculteurs est en forte diminution. En 20 ans, 320 000 emplois (ETP) ont disparu.

La plupart du temps, lorsqu'un agriculteur cesse son activité, les terres vont agrandir une exploitation existante. La concurrence foncière est très forte, notamment en raison du fait que le nombre des aides de la Politique Agricole Commune est proportionné à la superficie.

Entre 2010 et 2020, 100 000 exploitations agricoles ont disparu. Leur taille moyenne a augmenté de 25 %.

Par ailleurs, le niveau d'endettement des exploitations est très élevé et l'activité est particulièrement fragilisée par les bouleversements climatiques et le contexte mondial.

L'activité agricole étant une activité civile, les procédures collectives relèvent des tribunaux de grande instance, aujourd'hui tribunaux judiciaires, depuis 1988. Des dispositions spécifiques sont applicables, notamment quant à la durée maximale du plan (15 ans au lieu de 10 ans), la possibilité pour un parent ou allié de formuler une offre de reprise, des délais d'apurement du passif plus long.

Cette procédure a fait ses preuves : en 2020, 55 % des procédures collectives ouvertes devant un tribunal judiciaire ont permis un redressement. En comparaison, sur les 10 dernières années, devant les tribunaux de commerce, les procédures de redressement ne représentent en moyenne que 31,6 %.

L'efficacité des procédures de redressement permet aux agriculteurs d'éviter la liquidation judiciaire.

Les agriculteurs préfèrent souvent assumer un passif important sur de nombreuses années, au détriment de leur revenu, plutôt que de subir une liquidation judiciaire et de perdre leur outil de production. Surtout lorsque la ferme leur a été transmise dans le cadre familial et que pèse sur eux une responsabilité à l'égard des aïeux.

Le SAF considère que le transfert de ces procédures aux TAE n'a aucun intérêt, si ce n'est de décharger pour des raisons économiques, les tribunaux judiciaires de ce contentieux dont le volume est limité.

Par contre, il présente des inconvénients majeurs.

Pendant le temps de l'expérimentation, il n'est pas prévu de modifier le mode de désignation des juges consulaires. Ils seront nécessairement des commerçants ou des artisans.

Le sort des agriculteurs sera donc jugé par des juges commerçants qui n'ont strictement aucune connaissance de l'activité et du milieu agricoles et qui, de plus, ne connaissent pas les spécificités agricoles des règles du droit des procédures collectives.

Se pose également, pendant cette période, la question de la légitimité des juges consulaires à l'élection desquels les agriculteurs ne participent pas mais également celle de l'égalité des justiciables.

Le projet de loi ne précise pas si, à l'issue de l'expérimentation, et en cas de généralisation, les TAE comprendraient des juges consulaires élus par des collègues représentatifs des non-commerçants.

Le Comité des états généraux de la Justice le préconisait.

Si le mode de désignation des juges consulaires agriculteurs est calqué sur celui en vigueur, ils seront choisis par un collège composé des élus des chambres d'agriculture départementales.

Dans un contexte de concurrence foncière âpre, d'opposition entre modèles économiques agricoles, de modes de production, on ne peut que s'inquiéter des risques de conflits d'intérêt et d'absence d'impartialité du juge consulaire, agriculteur dans le même département.

➤ **ARTICLE 7 - Expérimentation relative à l'instauration d'une contribution financière pour la justice économique**

A titre expérimental et par dérogation, pour chaque instance introduite devant le tribunal des activités économiques désigné, une contribution pour la justice économique est versée par la partie demanderesse, à peine d'irrecevabilité que le juge peut prononcer d'office.

Il s'agit là d'une dérogation au principe de gratuité de la justice en instaurant le versement, par le demandeur à l'instance devant le TAE, d'une contribution financière qui apportera une source de financement complémentaire au budget justice.

Le SAF rejoint la résolution adoptée par le CNB lors de son Assemblée générale du 12 mai qui « rappelle son opposition à la mise en place de la contribution financière des entreprises et ses modalités, dénonce notamment la rupture d'égalité qu'une telle proposition induit entre les justiciables, par principe, et particulièrement au cours de la phase d'expérimentation entre les différents territoires selon les tribunaux concernés ou non ; s'indigne de l'élargissement du champ d'application à tout litige quel qu'il soit et non aux seuls « très gros litiges » tel qu'annoncé dans le plan d'action issu des Etats généraux de la justice présenté par le Garde des Sceaux le 5 janvier 2023 et refuse tout obstacle, notamment financier, à l'accès au juge particulièrement des juges consulaires qui sont bénévoles ».

Il convient de noter qu'aucune affectation n'est précisée quant à cette contribution (ex, droit de timbre 35 euros pour nouvelles missions GAV).

Les personnes morales n'ayant massivement pas droit à l'aide juridictionnelle, il apparaît que cette mesure sera clairement un obstacle à l'accès au juge pour les très petites, petites, voire même moyennes entreprises.

➤ **ARTICLE 11 – L'équipe autour du magistrat**

L'article 11 prévoit de créer le statut d'attachés de justice (qui remplacera celui actuel de juristes assistants) et celui d'assistants spécialisés.

Les attachés de justice exerceront auprès des magistrats du siège et du parquet et auront des fonctions d'assistance, d'aide à la décision, de soutien à l'activité administrative ainsi qu'à la mise en œuvre des politiques publiques.

Sous la responsabilité des magistrats, ils participent au traitement des procédures sans pouvoir toutefois recevoir de délégation de signatures, sous réserve, en matière pénale de l'article 803-9 du Code de procédure pénale et, dans les autres matières, des dispositions réglementaires prises en application du présent article. Ils peuvent assister aux audiences, et accéder au dossier de la procédure pour l'exécution des tâches qui leur sont confiées. Les attachés de justice exerçant auprès des magistrats du siège peuvent assister au délibéré.

Les assistants spécialisés peuvent être nommés afin de participer au traitement de procédures relevant de contentieux techniques ou spécifiques conduites sous la responsabilité de magistrats. Ils accomplissent toutes les tâches qui leur sont confiées par les magistrats. Ils peuvent accéder au dossier de la procédure. Les documents de synthèse et d'analyse qu'ils remettent aux magistrats peuvent être versés au dossier.

Afin de pallier au manque de magistrats, le projet de loi propose de créer des catégories de sous-magistrat qui pourront être recrutés comme agent contractuel et qui viendront constituer une équipe autour des magistrats.

Ces attachés de justice vont pouvoir disposer de nombreuses compétences : assistance, aide à la décision, soutien à l'activité administrative, mise en œuvre politique publique, traitement procédure, délégation du parquet pour réquisitions, assistance à l'audience et au délibéré...

Le SAF s'inquiète de ce glissement vers une contractualisation du personnel de justice, qui ne peut que rappeler les différentes réformes structurelles opérées dans le milieu hospitalier notamment au sein duquel les contrats sont de plus en plus nombreux et le recours à l'intérim toujours plus fréquent, dégradant de fait la qualité du service public⁸.

Le SAF rappelle que le fonctionnement du service public de la justice nécessite, pour se mettre au niveau européen, le recrutement massif de magistrats et de greffiers.

Les premiers recrutements d'assistants de justice ont été effectués à la fin de l'année 2020, dans le cadre de la justice de proximité. Or, il a été constaté des problèmes de locaux pour les accueillir, un manque de temps pour les former et les superviser, des difficultés de recrutement dès que les juridictions sont loin des universités, un manque de connaissances des juridictions et des fondamentaux comme le secret professionnel, une précarité du statut entraînant des départs à tout moment. Le Syndicat de la Magistrature notait ainsi : *« le recrutement d'agents contractuels ou vacataires par à-coups n'est en aucun cas une réponse satisfaisante, et induit lui-même une charge supplémentaire pour les agents titulaires et magistrats, chargés de leur recrutement, de leur formation et de l'organisation de leur service sans cesse renouvelé puisque précaire. Ces recrutements ne sont d'ailleurs pas vécus comme une amélioration de leur situation par les magistrats et fonctionnaires, puisqu'ils sont le plus souvent liés à des contrats d'objectifs, à l'ajout de missions supplémentaires ou à des changements de politique pénale (justice de proximité, violences conjugales, etc.), et ne tiennent donc toujours pas compte de la charge de travail induite par la multiplication des réformes »*⁹.

En outre, des garanties doivent être apportées pour assurer plus de transparence quant à l'intervention des attachés de justice et assistants spécialisés. Le dossier doit laisser apparaître que l'attaché était présent, a participé, a produit des notes soumises au contradictoire.

Sur les attachés spécialisés, pour le contentieux technique et spécifique, les docs de synthèse et d'analyse doivent être versés au dossier pour le soumettre au contradictoire.

➤ **ARTICLE 12 - Participation des parlementaires aux conseils de juridiction**

Le SAF n'émet pas d'observations particulières sur cette disposition.

Le SAF considère qu'il est important d'y associer également les avocats et demande qu'il y ait, en plus du bâtonnier (qui y participe déjà, au titre des articles R. 212-64 et R. 312-85 du code de l'organisation judiciaire), un délégué du Conseil de l'Ordre.

➤ **ARTICLE 14 - Renforcement des moyens de l'administration pénitentiaire**

Le projet de loi propose la création de surveillants adjoints et réserve pénitentiaire et l'autorisation des caméras individuelles (en reprenant le même cadre et la même logique que pour la police et la gendarmerie).

Le SAF est opposé à cette disposition car elle n'apparaît pas suffisamment encadrée pour permettre des garanties suffisantes, considérant les nombreuses exceptions offertes dans la rédaction du texte et l'absence de toute possibilité prévue par le texte pour que la personne détenue puisse accéder elle aussi aux enregistrements.

Le fait de permettre une transmission en temps réel pose une vraie difficulté.

Le SAF fait sienne les observations suivantes formulées par la commission LDH du CNB :

8 https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/09/22/le-statut-des-fonctionnaires-est-moderne-contrairement-a-ce-que-l-on-entend-souvent_6142649_3232.html

9 <https://www.syndicat-magistrature.fr/dossier-2.html>

Dans l'ensemble, la CNIL a approuvé l'expérimentation, jugeant qu'elle offrait suffisamment de garanties, en particulier en ce qui concerne l'enregistrement clandestin des détenus.

Cependant, l'administration pénitentiaire a été mise en garde : si certaines circonstances empêchent d'informer immédiatement les personnes concernées de l'enregistrement, les agents doivent fournir ces informations de manière différée dès que les circonstances ont changé. La CNIL a également rappelé que les personnes filmées doivent être informées de leurs droits. La CNIL avait exprimé des réserves quant à la sécurité du dispositif et avait suggéré que des mesures supplémentaires soient mises en place pour maintenir la sécurité du réseau des terminaux dédiés à la lecture et à l'extraction des données.

L'expérimentation a pris fin le 5 février 2022 et un rapport d'évaluation a été transmis au Parlement en août 2021. Le gouvernement estime, sur la base de ce rapport, que l'utilisation des caméras devrait être pérennisée et le Conseil d'Etat dans son avis a suivi le gouvernement sans même avoir eu accès à ce rapport¹⁰ lequel n'a jamais été rendu public, probablement parce qu'il est beaucoup plus mitigé que ce que le gouvernement a déclaré comme l'a relevé la CNIL dans son avis du [3 mars 2022 n°2022-028](#) rendu à l'occasion de la LOPMI.

En effet la CNIL relève que le recours au dispositif n'a pas été majoritairement perçu par les agents comme améliorant leurs conditions de travail, ni comme facilitant l'exercice de leurs missions. L'utilisation du dispositif ne semble, au regard du ressenti des utilisateurs, pas avoir un impact positif sur la résolution de l'incident ou de la situation qui justifie de commencer l'enregistrement. En revanche, le dispositif a démontré son utilité lorsque des poursuites sont déclenchées à la suite de l'incident (à des fins de preuve notamment), ainsi qu'en matière de formation des agents et de pédagogie.

De plus elle déplore que dans le bilan l'évaluation de la perception du dispositif par les personnes détenues a été exclue alors qu'une telle approche aurait notamment permis de mieux mesurer l'effet dissuasif du dispositif.

Ainsi avant toute généralisation il conviendrait au préalable que le gouvernement rende public le bilan de l'expérimentation d'autant que dans le cadre de la généralisation, sur demande du Conseil d'Etat le gouvernement a ajouté deux prérogatives qui doivent réellement être regardées avec précaution :

- « *La possibilité de transmission en temps réel des images à un poste de commandement lorsque la sécurité des agents est menacée* » ;
- « *L'accès direct des agents chargés de l'intervention aux enregistrements lorsque cette consultation est nécessaire pour prévenir des atteintes imminentes à l'ordre public, porter secours aux personnes ou établir les faits lors des comptes rendus d'interventions. Ces dispositions sont de nature en effet à rendre plus efficace et plus protecteur, au regard des finalités poursuivies, l'usage des caméras individuelles, en permettant d'assurer une capacité de contrôle à distance et un meilleur encadrement des interventions les plus délicates, sans affaiblir les garanties dont il doit être assorti* ».

Dans la mesure où le recours à l'usage de la caméra est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, notamment parce qu'ils portent sur des données sensibles, il convient d'évoquer plusieurs points de vigilance.

S'agissant de l'information, aucune information particulière n'est prévue pour les mineurs, public pourtant particulièrement vulnérable ;

De même s'agissant du *déclenchement* de l'enregistrement qui fait l'objet d'une information des personnes enregistrées, « *sauf si les circonstances l'interdisent* » il y aurait lieu comme le préconise la CNIL pour les policiers et les gendarmes que « ces circonstances » soient limitées à des raisons purement matérielles.

10 N° 131 (2020-2021) - RU - Rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux conditions d'expérimentation de l'usage des caméras individuelles par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaires dans le cadre de leurs missions du JO 24 août 2021

Quant à l'accès des images par le détenu ou son conseil, il est également limité à un accès indirect via la CNIL, alors que les agents qui filment auront un accès direct aux images. Il convient de prévoir la possibilité d'un accès direct aux images par le détenu et ou son conseil.

Enfin il n'y a aucune mention quant à l'anonymisation des vidéos qui seront utilisées à des fins pédagogiques, ce qui pose des problèmes de confidentialité pour les personnes enregistrées.

➤ **ARTICLE 15 - Transfert de compétences civiles du JLD**

Plusieurs modifications du CESEDA et du CSP sont prévues pour confier à un magistrat du siège du TJ des fonctions actuellement dévolues au JLD. Ainsi, sont concernés pour les étrangers en situation irrégulière, les mesures de rétention, le placement en zone d'attente, les assignations à résidence. Dans le CSP, sont concernés les soins psychiatriques sans consentement, la mise à l'isolement, la quarantaine.

Les motifs justifiant cette réforme sont nombreux : saisine croissante du JLD, désaffectation du poste, problème de remplacement. Le Conseil d'État a ainsi noté que cette réforme est conforme à l'article 66 de la constitution et répond aux intérêts du terrain car les missions civiles se multiplient au détriment des pénales (et la loi ne prévoit pas actuellement de vacations des JLD en poste pour leurs missions civiles).

Le SAF y est cependant opposé, considérant qu'il s'agit d'une régression et que la mesure est animée par une logique purement gestionnaire.

Le volume d'affaires traitées par le JLD est en hausse constante du fait des pouvoirs exorbitants données au parquet et donc la nécessité du contrôle par l'autorité judiciaire.

Or, la surcharge de travail ne permet pas contrôle effectif et la fonction devient donc peu attractive, étant perçue comme une chambre d'enregistrement.

La réponse apportée n'est cependant pas à la hauteur, il s'agit d'une solution court-termiste qui ne règlera pas le problème. Les services vont être soulagés un temps mais pas sur le long terme car les nouvelles fonctions données au JLD avec le volet pénal et la prochaine loi immigration vont être en constante progression.

Le JLD a de fortes garanties d'indépendance car il est nommé et non affecté par le président du TJ. C'est actuellement un juge expérimenté (1er grade). Or, si est désigné un juge non spécialisé, parfois sortant de l'école, il y a un risque certain de retour en arrière sur l'indépendance et le niveau de compétences, notamment s'agissant de contentieux techniques.

Il y a des risques certains d'utiliser le vivier « correctionnel civil famille » une fois de plus, au détriment des services civils. En outre, aucune étude d'impact n'a été produite concernant cette disposition.

➤ **ARTICLE 16 - Portail électronique par le CNAJ et mandataires judiciaires**

Transposition partielle d'une directive européenne (l'article 28 de la directive (UE) 2019/1023 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019) concernant uniquement les échanges d'actes avec les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires en cours de procédures collectives.

le CE souligne que la transposition n'est pas complète car il manque la dématérialisation de toute la procédure, puisque le texte ne prévoit pas l'institution judiciaire comme interlocuteur via ce portail.

il nous faudrait voir comment les avocats peuvent être destinataires des actes concernant leurs clients car le texte ne

mentionne que les débiteurs et les créanciers. Un ajout « ou leur mandataire » pourrait inclure l'avocat de manière active dans le processus dématérialisé.

➤ **ARTICLE 17 - Déjudiciarisation des procédures de saisie des rémunérations**

Il s'agit de les confier aux commissaires de justice sous contrôle du juge de l'exécution.

Le but annoncé est de recentrer le juge de l'exécution dans son rôle de règlement des conflits suite à sa saisine par un débiteur.

Pour le Conseil d'Etat seule se pose la question des frais des commissaires de justice non précisés qui ne doivent pas conduire à l'aggravation de la situation des débiteurs sans satisfaire les créanciers (qui doivent les avancer). Le CE propose de faire un point après deux années de mise en œuvre et de fixer dans le décret d'application les conditions de rémunération de commissaires de justice pour concilier les intérêts des débiteurs, des créanciers et des commissaires de justice.

➤ **ARTICLE 18 - Légalisation des actes publics établis par une autorité étrangère**

L'article 18 du projet de loi, porte sur les effets des actes publics étrangers. Il est notamment prévu d'ajouter trois nouveaux alinéas au II de l'article 16 de la loi no 2019-222 du 23 mars 2019 :

- « Sauf engagement international contraire, tout acte public établi par une autorité étrangère et destiné à être produit en France doit être légalisé pour y produire effet » ;
- « Les recours contentieux relatifs aux refus de légalisation opposés par une autorité française sont portés devant la juridiction administrative » ;
- « Un décret en Conseil d'Etat précise les actes publics concernés par le présent II et fixe les modalités de la légalisation ».

Le gouvernement tire ainsi les conséquences de la décision n° 2021-972 QPC du 18 février 2022 par laquelle le Conseil Constitutionnel saisi notamment par le CNB a abrogé à compter du 31 décembre 2022 les 1^{er} et 3^e alinéas du II de l'article 16 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice jugeant que ces dispositions, qui imposaient la légalisation de tout acte public établi par une autorité étrangère et destiné à être produit en France, étaient entachées d'incompétence négative, faute pour le législateur d'avoir instauré une voie de recours contre une décision de refus de légalisation.

Toutefois, le Conseil constitutionnel avait accueilli la demande d'inconventionnalité sur ce problème de recours et n'avait, partant, pas examiné les autres moyens :

- Examen de la demande dans un délai utile ;
- Délégation au pouvoir réglementaire de la détermination des modalités de la légalisation (méconnaissance de la compétence)

De la même manière le Conseil d'Etat n'a pas examiné les critiques du décret de 2020 sur les modalités de mise en œuvre de la légalisation puisqu'il l'a annulé en raison de la décision du conseil constitutionnel, à savoir :

- Le décret ne prévoyait pas que les consulats étrangers en France puissent légaliser les actes ;
- Les difficultés pour les étrangers en France de faire légaliser dans leur pays d'origine auprès du consulat de France (dont les difficultés pour les MNA et les demandeurs d'asile).

Depuis le 1er janvier 2023 la légalisation des actes étrangers est soumise à la coutume internationale selon laquelle les actes peuvent être légalisés soit par le consul de France dans le pays où a été établi l'acte soit par le consul étranger en France du pays dont émane l'acte.

Le projet de loi prévoit désormais que le refus de légalisation opposé par une autorité française peut faire l'objet d'un recours contentieux devant la juridiction administrative.

⇒ Ok mais nous n'avons aucune information sur :

- 1) La définition de la légalisation ;
- 2) Les modalités de mise en œuvre de la procédure.

⇒ En outre, l'exigence de légalisation sans aucune dérogation possible pose une difficulté.

Puisque la légalisation (selon la coutume internationale) c'est soit le consulat de France dans le pays X, soit le consulat du pays X en France. Quid des ressortissants du pays X où il n'y a pas de consulat ? Par exemple la Somalie ou le Yémen.

Ne faudrait il pas introduire une notion de force majeure ou d'impossibilité et prévoir une exemption.

Par ailleurs, pour ce qui va être soumis au pouvoir réglementaire, il faut être vigilant sur :

- 1) La définition de la légalisation

Il faut s'assurer de 2 choses :

- Que la légalisation puisse être effectuée soit par le consulat du pays X en France soit le consulat de France dans le pays X. Dans le décret de 2020 il était prévu que seul le consulat de France pouvait légaliser. Rien ne justifie de donner une valeur supérieure au consulat de France.
- Que tant la légalisation directe que la surlégalisation (double légalisation) soit permise. La majorité des pays pratiquent la surlégalisation. Or devant le TJ, le parquet, validé par la Cour de Cassation n'a eu de cesse de refuser de reconnaître la surlégalisation. Il est à ce titre très surprenant de lire dans les travaux préparatoires qu'en France ce serait la surlégalisation qui serait pratiquée !
En tout état de cause, il faut s'assurer que les 2 pratiques soient permises car en fonction de pays, seul l'un ou l'autre est pratiqué.

- 2) Sur les modalités de mise en œuvre il faut s'assurer que l'administration soit contrainte par un délai pour légaliser et éventuellement que le silence vaut acceptation.

Quant au recours devant le tribunal administratif, en l'état des recours possibles, ce serait illusoire de penser que tous les refus seront audiencés en référé, sauf à prévoir une présomption d'urgence ou une voie de recours particulière imposant un examen rapide des requêtes.

Le SAF considère qu'une dispense doit être prévue concernant les mineurs, afin que ces dispositions ne puissent les priver de la protection à laquelle tout mineur a droit et à ce qu'ils bénéficient des garanties liées à leur minorité, rappelant les engagements internationaux de la France et le nécessaire respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, garanti par l'article 3.1 de la Convention Internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 .

Le SAF restera également vigilant pour que la version initiale du projet de loi consistant à un ajout d'un premier alinéa à l'article L. 811-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, prévoyant que les actes et décisions de justice étrangers qui n'ont pas été légalisés « ne peuvent valablement être produits devant les autorités administratives et juridictionnelles françaises, ne soit pas reproposée dans le cadre des débats.

En effet, le Conseil d'État avait précisé que « *cette disposition visait à faire obstacle à l'avis contentieux n° 457494 rendu le 21 juin 2022 par les 2^e et 7^e chambres réunies de la section du contentieux du Conseil d'État, qui juge que l'absence ou l'irrégularité de la légalisation d'un acte d'état-civil étranger ne s'oppose pas* » à ce que puissent être prises en considération les énonciations qu'il contient », s'agissant en particulier des actes d'état-civil justifiant de l'identité et de l'âge de la personne qui forme une demande d'admission au séjour » et que « *s'il est loisible au législateur de qualifier la valeur probante d'une production devant un juge, il ne peut, à moins de méconnaître les règles de valeur constitutionnelle gouvernant le déroulement du procès équitable, interdire la production de quelque pièce que ce soit devant une autorité juridictionnelle. Il ne retient donc pas cette disposition* » (ibid., §§ 33-34).

➤ **ARTICLE 19 – Niveau de qualification Avocat**

Cette disposition entend relever le niveau de qualification requis pour accéder à la profession d’avocat de maîtrise à master en droit, en concordance avec la réforme des diplômes de l’enseignement supérieur adoptée en 2002 (LMD), et en conformité avec les autres professions judiciaires et juridiques telles que les notaires ou les commissaires de justice.

SUR LA LOI ORGANIQUE

Une loi organique est proposée relatif à l’ouverture, la modernisation, et la responsabilité des magistrats.

Elle contient 12 articles, autour de 3 objectifs : réforme de la voie d'accès à la magistrature, élargissement des possibilités d'emploi de magistrats non professionnels, amélioration des conditions de réintégration des magistrats après une mobilité.

La plupart des dispositions n’appellent pas d’observations de la part du SAF.

➤ **Sur la rénovation de la voie d'accès à la magistrature**

Le recrutement par les 3 concours classiques de recrutement est maintenu (concours étudiant, interne et 3ème concours) et un nouveau concours professionnel est créé, remplaçant le concours complémentaire et les multiples voies d'intégration sur titre actuelles.

Pour les avocats, cette voie d'accès sera facilitée, permettant à l'avocat ayant 5 ans d'expérience de devenir magistrat. La formation ne sera que de 12 mois.

Le SAF rappelle que l'avenir de la profession d'avocats n'est pas de devenir magistrats et que la magistrature ne doit pas devenir une voie de garage.

La principale préoccupation réside dans la période de formation de 12 mois qui n'est pas rémunérée. Il conviendrait de réfléchir aux modalités concrètes pour permettre aux avocats de maintenir leur activité en cabinet ou d'être rémunéré durant cette période.

➤ **Sur le traitement des plaintes par justiciables devant le CSM**

La loi organique modifie plusieurs articles fixant le cadre d'intervention de la commission d'admission des requêtes (CAR).

Les possibilités de saisine de la CAR sont étendues. Les requêtes auprès de la CAR pourront désormais émaner du justiciable et de leur conseil.

Le SAF est favorable à cette évolution et avait proposé, après l'affaire dite Sollacaro, de donner la possibilité à l'avocat de saisir lui aussi la CAR en cas de comportement d'un magistrat dans l'exercice de ces fonctions.