

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la justice

NOR : JUSX0200117L/B1

PROJET DE LOI

d'orientation et de programmation pour la justice

EXPOSE DES MOTIFS

L'attente des Français n'a jamais été aussi forte en matière de justice. L'institution judiciaire se doit d'assurer pleinement l'état de droit, c'est-à-dire garantir la sécurité des rapports juridiques entre les citoyens, l'effectivité des décisions rendues et protéger la société et ses membres contre le crime.

La lutte contre la délinquance dépend aussi pour une large part de l'action qui doit être conduite en amont de l'institution judiciaire et particulièrement par les services chargés de la sécurité intérieure, mais aussi par les autres administrations et organismes concourant à la prévention générale ainsi qu'aux diverses politiques publiques, économiques, sociales et culturelles.

Pour autant, la justice ne dispose pas de moyens suffisamment adaptés pour assurer avec une pleine efficacité le traitement des affaires qui lui parviennent : les délais de jugement sont trop longs et provoquent l'incompréhension des citoyens, les procédures restent souvent lourdes et formalistes et parfois inadaptées à la nature des litiges, particulièrement s'agissant des conflits de la vie quotidienne.

En outre la justice pénale souffre d'un cadre procédural trop complexe et qui, sans apporter des garanties supplémentaires aux citoyens, nuit fortement à l'efficacité et à la célérité de la lutte contre la délinquance. Dans ce contexte, l'absence de réponse pénale appropriée compromet la confiance de nos concitoyens dans l'autorité judiciaire.

Enfin, les victimes restent trop souvent en retrait des procédures judiciaires et leur prise en charge ne répond pas toujours aux exigences de solidarité qu'impose leur situation.

Un plan d'ensemble et d'envergure, ciblé sur les difficultés concrètes, porté par une loi d'orientation et de programmation pluri-annuelle est donc indispensable pour répondre aux retards et carences dont souffre l'institution judiciaire.

C'est pourquoi le Président de la République s'est engagé à ce que soit défini et mis en oeuvre un programme sans précédents en faveur de la justice et de la sécurité.

Parallèlement à ces moyens indispensables, il sera mis en oeuvre, en vue de leur meilleure utilisation, une profonde modernisation des modes de gestion administrative et des méthodes de traitement des dossiers.

Ainsi, la loi d'orientation et de programmation pluri-annuelle pour la justice constituera la première étape de la réconciliation des Français avec leur justice.

En cohérence avec la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux finances, la mise en oeuvre de la loi d'orientation et de programmation fera l'objet d'un suivi rigoureux, de manière à pouvoir rendre compte chaque année des résultats obtenus au regard des objectifs annoncés et des moyens alloués.

Mais d'ores et déjà, il est apparu indispensable d'arrêter un certain nombre de mesures fondamentales en matière civile, administrative, pénale - notamment à l'égard des mineurs - et pénitentiaire.

C'est pourquoi la présente loi comporte un second volet consacré à ces réformes. Il concerne l'instauration d'une justice de proximité, l'adaptation du droit pénal des mineurs, la simplification et la plus grande efficacité de la procédure pénale, l'amélioration du fonctionnement et de la sécurité des établissements pénitentiaires, les moyens d'un traitement plus rapide du contentieux administratif et une meilleure prise en charge de victimes.

DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION

Le montant global des ressources affectées au ministère de la justice au titre de la loi d'orientation et de programmation s'élève à 3,65 milliards d'euros.

Les orientations retenues et la programmation des moyens correspondants figurent dans un rapport qui est annexé au projet de loi.

Ces orientations sont regroupées autour de quatre axes :

- améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens, et permettre ainsi à la justice de faire face à l'accroissement de ses charges et au développement de ses missions ; rapprocher la justice des justiciables en créant une véritable justice de proximité, réduire les délais de traitement des affaires, en particulier celles relevant de la justice administrative, et enfin développer l'efficacité de l'administration judiciaire, notamment en faisant porter un effort significatif sur son équipement et fonctionnement matériel, et notamment informatique ;
- développer l'effectivité de la réponse pénale. La mise en œuvre de cet objectif passe par un traitement judiciaire rénové de la réponse pénale, le développement de la capacité de mise à exécution de peines en milieu pénitentiaire et par l'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires ;
- traiter plus efficacement la délinquance des mineurs à la fois en renforçant le dispositif de traitement des mineurs récidivistes ou violents, en développant la prévention de la récidive et en remettant à niveau les services de formation et d'administration de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice, notamment en renforçant les dispositifs d'aide aux victimes.

L'approbation de ces orientations est prévue à l'article 1^{er} du projet de loi.

L'article 2 fixe le montant des crédits correspondant à la loi. Il fixe à 3,65 milliards d'euros l'enveloppe totale en dépenses ordinaires et en crédits de paiement et à 1,75 milliard d'euros le montant des autorisations de programme.

L'article précise également que ces crédits s'ajoutent à la reconduction annuelle des moyens d'engagement et de paiement ouverts en 2002, ainsi qu'à l'évolution résultant des variations de l'indice de la fonction publique et du glissement vieillesse-technicité (GVT).

Il fixe à 10100 le nombre des emplois consacrés à la loi qui ouvre également la possibilité de recruter, sur crédits de vacations, des juges de proximité et des assistants de justice pour un montant en équivalent-temps plein de 580 emplois.

Ces dispositions budgétaires sont complétées par des dispositions, figurant à l'article 3, qui visent à accélérer la réalisation des programmes immobiliers du ministère de la justice.

Cet article prévoit d'abord la possibilité pour l'Etat de conclure avec des opérateurs privés des marchés à caractère global, portant sur la conception, la construction et l'aménagement des établissements pénitentiaires. En outre, et le cas échéant dans le cadre du même marché, des responsabilités en matière de fonctionnement des établissements pourront être confiées à des opérateurs publics ou privés, à l'exception des fonctions de direction, de greffe et de surveillance.

En deuxième lieu, l'Etat pourra recourir à la maîtrise d'ouvrage privée en accordant une autorisation d'occupation temporaire du domaine public à un opérateur qui louera à l'Etat l'équipement en incorporant dans le loyer le remboursement de l'investissement qu'il réalise, charges financières comprises. Ce contrat prend la forme d'une location avec option d'achat.

En troisième lieu est autorisé, dans certaines conditions, le recours au crédit-bail pour la construction de bâtiments de l'Etat ou construits sur le domaine public des collectivités locales.

En quatrième lieu est prévue la possibilité de maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales pour le compte de l'Etat pour les constructions du ministère de la justice.

En cinquième lieu sont rendues éligibles au fond de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée les constructions engagées avant le 31 décembre 2007 réalisées par les collectivités locales et mises à disposition de l'Etat à titre gratuit.

En sixième lieu, est précisé le régime des différentes procédures ouvertes, en excluant leur cumul pour une même opération.

Enfin, il est prévu d'accélérer la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique au profit des constructions ou extensions d'établissements pénitentiaires.

Le dernier article de la partie du projet de loi consacré à la programmation porte sur les dispositions d'évaluation qui apparaissent indispensables compte tenu de l'importance des moyens mobilisés et de la nécessité de s'assurer de leur bonne utilisation au regard des objectifs de programmation.

L'INSTAURATION D'UNE JUSTICE DE PROXIMITE

Bon nombre de petits litiges de la vie quotidienne (en matière de consommation, de conflits de voisinage etc...) ne sont pas soumis à l'institution judiciaire pour des raisons de coût, de démarches jugées trop complexes ou de délais estimés trop importants.

Cette situation engendre une incompréhension et un sentiment d'inadéquation de la réponse sociale et institutionnelle au besoin de justice.

Il s'agit de trouver à ce type de litiges pour lesquels il n'existe pas actuellement de solution adaptée, une réponse simple, rapide et efficace.

C'est pourquoi le projet de loi prévoit d'instituer un juge disposant du temps nécessaire pour privilégier l'écoute des justiciables ainsi que la voie de la conciliation et pour s'impliquer sur le terrain. Dépassant, lorsqu'il le faut, la recherche d'un rapprochement des parties, le juge de proximité sera là également pour trancher sans formalisme les contestations en rendant une décision ayant force exécutoire.

Pour les mêmes raisons d'adéquation de la réponse judiciaire, des petites infractions aux règles de conduite élémentaire de la vie en société, le projet prévoit que ce juge pourra intervenir en matière pénale, afin de juger les contraventions des quatre premières classes commises tant par les majeurs que par les mineurs.

Il ne s'agira pas d'un magistrat de carrière mais d'un juge recruté à titre temporaire qui assurera un certain nombre de vacations. Afin qu'il rende une justice de qualité, il devra disposer d'une compétence juridique solide.

Il est prévue de recruter 3 300 juges de proximité au cours des cinq prochaines années.

I. – INSTITUTION, COMPÉTENCE ET FONCTIONNEMENT

La juridiction de proximité est instituée dans le ressort de chaque cour d'appel.

En matière civile, les choix retenus en ce qui concerne la compétence matérielle du juge de proximité comme les modalités procédurales d'examen des affaires portées devant lui répondent au triple objectif de centrer les missions de cette institution sur les petits litiges de la vie quotidienne, de lui confier le traitement de conflits qui aujourd'hui, en raison de leur faible montant ou de leur nature, ne sont pas portés devant un tribunal et d'apporter rapidement une réponse judiciaire au citoyen.

En premier lieu, les compétences du juge de proximité se trouvent limitées, jusqu'à 1 500 €, aux actions personnelles mobilières qui se rapportent à des besoins du requérant, dans sa vie non professionnelle : action en paiement d'une créance, action en exécution d'une obligation de faire, telle qu'une livraison d'un meuble, action en réparation d'un petit préjudice, comme un trouble de voisinage. Le juge de proximité aura à connaître des actions indéterminées mais qui portent sur des obligations dont le montant est inférieur ou égal au seuil de sa compétence. Aujourd'hui, ces actions indéterminées relèvent de la compétence du tribunal de grande instance et les particuliers, qui doivent

constituer avocat, sont peu enclins à les exercer lorsque le montant du litige est faible. C'est par exemple le cas des actions en résolution ou en nullité d'une vente dont le montant est inférieur à 1 500 € (voiture affectée de vices cachés dont le prix de vente est inférieur à 1 500 €).

En second lieu, la saisine de cette juridiction est réservée aux seules personnes physiques qui sont au premier chef concernées par ces petits litiges, à l'exclusion des personnes morales, dont les créanciers institutionnels, afin de ne pas détourner le juge de proximité de sa mission première. Les modalités de représentation et d'assistance sont calquées sur celles applicables devant le tribunal d'instance.

En troisième lieu, pour rendre la saisine de cette juridiction simple et garantir une réponse judiciaire rapide, les procédures d'injonction de faire et de payer seront applicables dans les limites de la compétence de cette juridiction. Ces procédures permettent au demandeur d'obtenir dans de très brefs délais une décision de justice, en l'absence de la présence du défendeur, qu'il peut faire exécuter immédiatement si le défendeur ne conteste pas la décision.

En quatrième lieu, ni l'économie de la réforme qui s'attache avant tout à permettre une réponse judiciaire simple et rapide, ni les conditions de recrutement du juge de proximité ne prédestinent celui-ci à trancher des litiges qui poseraient en droit des difficultés sérieuses. Aussi, le juge de proximité pourra renvoyer au juge d'instance, sur demande des parties ou d'office, les affaires qui impliqueront une analyse juridique sur l'application d'une règle de droit ou sur l'interprétation de l'obligation liant les parties.

En matière pénale, le juge de proximité sera compétent pour le jugement des contraventions des quatre premières classes commises tant par les majeurs que par les mineurs.

Le projet lui attribue également compétence pour valider les mesures de composition pénale décidées par le parquet.

Ainsi, une voie nouvelle est créée qui permet au parquet, dans la mesure où il l'estime nécessaire et adapté, de privilégier la rapidité de la réponse pénale.

La juridiction de proximité a vocation à couvrir l'ensemble du territoire. Pour pallier cependant toute difficulté éventuelle de recrutement ou pour répondre aux cas d'absence ou d'empêchement du juge de proximité désigné, il est prévu que le juge d'instance du ressort, dans ces hypothèses, pourra exercer les fonctions du juge de proximité. Des ressorts identiques pour la juridiction de proximité et la juridiction d'instance ainsi qu'une même procédure applicable, assurent au justiciable la garantie d'une continuité du service public de la justice et d'une égalité de traitement.

II. - Organisation

Comme pour toute juridiction, le siège et le ressort seront fixés par décret en Conseil d'Etat.

Ils s'inspireront des règles en vigueur devant le tribunal d'instance afin de rendre le juge de proximité très accessible.

La juridiction sera composée d'un ou de plusieurs juges de proximité, localisés en fonction des besoins. Elle statuera dans tous les cas à juge unique, d'accès plus aisés et gage d'une plus grande célérité dans le traitement des affaires. Pour assurer une meilleure proximité, le principe d'audiences foraines en tout lieu public approprié est réaffirmé.

La juridiction est pourvue d'un secrétariat-greffe comme toute juridiction et les attributions de celui-ci seront précisées par voie réglementaire. L'article L. 811-1 du code de l'organisation judiciaire qui pose le principe du secrétariat-greffe des juridictions de droit commun est donc complété par la mention des juridictions de proximité.

LA REFORME DU DROIT PENAL DES MINEURS

L'évolution récente de la délinquance des mineurs, caractérisée par un accroissement du nombre des infractions commises et de leur gravité, est également marquée par trois phénomènes principaux: un rajeunissement des auteurs de ces faits, une particulière désocialisation de certains mineurs qui apparaissent très souvent sans repères éducatifs et une augmentation des mineurs multi-récidivistes pour lesquels la réponse pénale apportée apparaît souvent trop tardive. Le présent projet a ainsi pour objet de modifier l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante afin de permettre à l'autorité judiciaire d'apporter des réponses adaptées à ces phénomènes nouveaux.

1° Les centres éducatifs fermés

Le projet a pour objectif notamment de répondre à une des insuffisances majeures du système de l'ordonnance du 2 février 1945, qui concerne la prise en charge éducative des mineurs dans un centre éducatif renforcé, avant ou après jugement par la juridiction des mineurs.

En effet, s'agissant notamment des mineurs de 13 à 16 ans placés dans un centre éducatif renforcé avant jugement en matière délictuelle, l'institution judiciaire ne dispose d'aucun moyen de contrainte, lorsque les mineurs ne respectent pas les conditions du placement et qu'ils font échec aux mesures éducatives entreprises, en premier lieu en refusant de résider dans le lieu de placement.

A cette problématique qui peut favoriser le sentiment d'impunité de ces mineurs, le présent projet crée les centres éducatifs fermés prévus à l'article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945 qui seront des établissements publics ou des établissements privés habilités dans des conditions prévues par décret en conseil d'Etat, dans lesquels les mineurs ne pourront être placés qu'en application d'un contrôle judiciaire avant jugement ou d'un sursis avec mise à l'épreuve après jugement.

Ces centres éducatifs fermés permettront d'assurer notamment à l'égard des mineurs de 13 à 16 ans, mais également de 16 à 18 ans, un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité. Placés dans ces centres dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve, les

mineurs seront soumis à des mesures de surveillance et de contrôle. A ce titre, les sorties à l'extérieur du centre, notamment pour l'exercice d'activités de réinsertion devront être autorisées par le chef d'établissement.

Le non-respect par les mineurs des obligations qui leur seront imposées dans ces centres éducatifs fermés pourra entraîner leur placement en détention provisoire ou la mise à exécution de la peine d'emprisonnement.

Une possibilité de réponse graduée et progressive est en conséquence offerte aux juridictions à l'égard de ces mineurs, dont la détention provisoire est désormais possible, mais uniquement en cas d'échec d'un placement intervenant dans le cadre d'un contrôle judiciaire, qui a pu lui même être décidé en raison de l'échec d'un placement simple.

L'article 10-1 rappelle par ailleurs expressément la possibilité déjà existante de prononcer à l'encontre d'un mineur de 16 à 18 ans une mesure de placement sous contrôle judiciaire, notamment dans un centre éducatif fermé.

Enfin, poursuivant l'objectif de clarification déjà recherché par les dispositions précédentes, sont résumées, à droit constant, dans l'article 11 de l'ordonnance du 2 février 1945, les hypothèses dans lesquelles un mineur peut être placé en détention provisoire, en y ajoutant l'hypothèse nouvelle résultant de l'article 10-1, de révocation du contrôle judiciaire prononcée à l'encontre des mineurs de 13 à 16 ans.

2° Le renforcement de la responsabilité pénale des mineurs de 10 à 13 ans

Le projet prévoit de renforcer l'efficacité des réponses apportées aux actes commis par les mineurs les plus jeunes.

Le deuxième alinéa de l'article 2 est modifié afin de prévoir que les mineurs de 10 à 13 ans pourront, outre les mesures éducatives, faire l'objet de sanctions éducatives, dont la liste est fixée dans l'ordonnance du 2 février 1945 par un nouvel article 15-1.

Cet article 15-1 prévoit ainsi que le tribunal pour enfants pourra prononcer à l'encontre des mineurs de 10 à 13 ans, outre la sanction éducative que constitue déjà la mesure d'aide ou de réparation, les sanctions éducatives suivantes : la confiscation de l'objet ayant servi à la commission de l'infraction, l'interdiction de paraître dans certains lieux, l'interdiction de rentrer en relation avec les victimes, et enfin l'obligation d'accomplir un stage de formation civique. Afin d'assurer l'effectivité de ces sanctions éducatives, il est prévu que leur inexécution, dûment portée à la connaissance du juge des enfants par le service chargé de l'exécution, pourra être sanctionnée par une mesure de placement prononcée par le tribunal pour enfants.

Le présent projet procède également à des modifications de coordination dans le code pénal et le code de procédure pénale.

3° La retenue des mineurs de 10 à 13 ans

Le projet tend à renforcer l'efficacité des enquêtes concernant les mineurs de 10 à 13 ans.

Sont ainsi modifiées les dispositions de l'article 4 de l'ordonnance du 2 février 1945 relatives à la retenue judiciaire applicable aux mineurs de 10-13 ans. Il est ainsi prévu que le mineur pourra être retenu lorsque la peine encourue est de cinq ans d'emprisonnement et non plus de sept ans comme c'est le cas actuellement. Par ailleurs, la durée de la retenue est allongée, pouvant être de 12 heures, renouvelables pour une durée de 12 heures, la durée actuelle de la retenue étant de 10 heures, renouvelable pour une durée de 10 heures.

4° La procédure de jugement à délai rapproché

Afin d'apporter une réponse plus rapide aux actes commis par les mineurs multirécidivistes, le présent projet instaure une procédure de jugement à délai rapproché.

Cette procédure nouvelle insérée dans l'ordonnance du 2 février 1945 dans un nouvel article 14-2 a pour objet de permettre au procureur de la République de traduire devant le tribunal pour enfants dans un délai compris entre 10 jours et un mois le mineur de 16 à 18 ans déféré devant lui, pour lesquels des investigations suffisantes sur sa personnalité et sur les moyens appropriés à sa rééducation ont déjà été accomplies à l'occasion d'une procédure antérieure. Cette procédure n'est possible que si la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à trois ans en cas de flagrance et à cinq ans dans les autres cas et si des investigations sur les faits ne sont pas nécessaires.

Le juge des enfants doit, par ordonnance motivée à l'issue d'un débat contradictoire, statuer sur les réquisitions du procureur de la République tendant soit au placement sous contrôle judiciaire soit au placement en détention provisoire du mineur jusqu'à l'audience du jugement.

Le tribunal pour enfants, saisi par le procureur de la République peut, s'il estime que l'affaire n'est pas en état d'être jugée, renvoyer à une prochaine audience dans un délai qui ne peut être supérieur à un mois en décidant d'un supplément d'information, le jugement au fond devant être rendu dans un délai d'un mois qui suit le jour de la première comparution du mineur devant le tribunal, lorsqu'il est en détention provisoire. Le tribunal pour enfants peut également, s'il estime que des investigations supplémentaires sont nécessaires, compte tenu de la gravité ou de la complexité de l'affaire, renvoyer le dossier au procureur de la République.

Cette procédure de jugement à délai rapproché est également applicable aux mineurs de 13 à 16 ans à condition que la peine encourue soit d'au moins cinq ans d'emprisonnement, sans qu'elle ne puisse excéder sept ans, le procureur de la République ne pouvant requérir que le placement sous contrôle judiciaire du mineur jusqu'à sa comparution devant le tribunal pour enfants, à une audience qui doit alors se tenir dans un délai de dix jours à deux mois.

5° Le sursis avec mise à l'épreuve

Dans une perspective de renforcement des mesures de suivi postérieurement à une condamnation, il est inséré un article 20-9 dans l'ordonnance du 2 février

1945 afin de prévoir la possibilité, pour la juridiction de jugement qui prononce à l'encontre du mineur de 13 à 18 ans un sursis avec mise à l'épreuve, de combiner cette mesure avec une mesure de placement, notamment dans un centre éducatif fermé ou une mesure de liberté surveillée. La juridiction de jugement peut alors astreindre le condamné à l'obligation de respecter les conditions d'exécution de ces mesures, le non-respect de ces obligations pouvant entraîner la révocation du sursis avec mise à l'épreuve et la mise à exécution de la peine d'emprisonnement. Cette possibilité qui existe déjà en application des dispositions relatives à la mise à l'épreuve est ainsi clairement affirmée dans la loi.

6° L'amélioration des conditions d'incarcération des mineurs

Afin de permettre la création de nouveaux établissements pénitentiaires spécialisés pour l'accueil des mineurs, les articles 11 et 20-2 de l'ordonnance sont modifiés afin de prévoir que l'emprisonnement est subi par les mineurs soit dans un quartier spécial d'une maison d'arrêt ou d'un établissement pénitentiaire, soit dans un établissement pénitentiaire spécialisé pour mineurs.

UNE SIMPLIFICATION ET UNE PLUS GRANDE EFFICACITE DE LA PROCÉDURE PÉNALE

Les réformes successives de la procédure pénale intervenues ces dernières années ont abouti à une complexité croissante des règles applicables qui, dans de nombreux cas, affaiblissent considérablement l'efficacité de la répression.

Il était donc indispensable, sans remettre en cause les principes fondamentaux de notre Droit au premier rang desquels figurent la présomption d'innocence et le respect des droits de la défense, de procéder à certaines simplifications.

Les propositions du présent projet concernent ainsi la composition pénale, l'instruction et la détention provisoire, le jugement des délits et la procédure criminelle et la cour d'assises.

1° Dispositions relatives à la composition pénale

Plusieurs modifications sont apportées à l'article 41-2 du code de procédure pénale afin d'étendre le champ d'application et l'efficacité de la composition pénale. Sont ainsi prévus :

- l'extension de cette procédure au délit de recel ;
- l'allongement de quatre à six mois de la mesure de remise du permis de conduire ou de chasser (ce qui renforce la lutte contre l'insécurité routière notamment liée à l'alcool au volant) ;
- la création d'une nouvelle mesure consistant dans l'obligation de suivre un stage ou une formation dans une structure sanitaire, sociale ou professionnelle (mesure qui peut notamment être proposée aux conducteurs alcooliques) ;

- l'inscription des compositions pénales exécutées au bulletin numéro 1 du casier judiciaire de l'intéressé, bulletin qui n'est accessible qu'aux seules autorités judiciaires ; cette inscription, qui est toutefois sans incidence sur l'application des règles sur la récidive, est en effet indispensable pour permettre aux magistrats de connaître les antécédents judiciaires des personnes ayant fait l'objet de cette procédure.

2° Dispositions relatives à l'instruction et à la détention provisoire

a) Dispositions concernant la détention provisoire et le contrôle judiciaire

En matière de détention provisoire, il est apparu nécessaire de renforcer le rôle du procureur de la République. Ce magistrat, qui représente l'intérêt général et la société, doit en effet disposer des instruments juridiques permettant de faire efficacement valoir ses observations devant les magistrats du siège, en vue de la meilleure application de la loi et au regard des considérations liées à la préservation de l'ordre public, même si c'est bien évidemment aux juges qu'il appartient de se prononcer souverainement sur les procédures dont ils sont saisies.

En premier lieu, les conditions de placement en détention provisoire sont unifiées et la cohérence des règles de prolongation est renforcée.

Le Gouvernement propose de fixer à 3 ans d'emprisonnement encourus le seuil du placement en détention provisoire en matière correctionnelle. Actuellement, la possibilité de placement en détention provisoire repose sur une distinction entre les délits contre les biens (pour lesquels la peine d'emprisonnement encourue doit être en principe d'au moins cinq ans afin de permettre la détention) et les autres délits (pour lesquels la peine doit être de trois ans d'emprisonnement). Est également supprimée la prise en considération de l'état de réitération introduite par la loi du 4 mars 2002 et inapplicable en raison de sa complexité.

En deuxième lieu, en cas de prolongation de la détention, la limitation du recours au critère du trouble à l'ordre public qui résultait de la loi du 15 juin 2000 est supprimée.

Le rôle du procureur de la République est par ailleurs renforcé lors de la procédure de placement en détention provisoire.

En effet, le juge d'instruction qui ne suit pas les réquisitions du parquet en cas de demande de placement en détention provisoire et qui, par conséquent, ne saisit pas le juge des libertés et de la détention, devra rendre sans délai une ordonnance motivée, contrairement à ce qui est actuellement prévu. Cette ordonnance devra être immédiatement portée à la connaissance du ministère public.

Il est en outre prévu qu'à l'issue des délais butoirs institués par la loi, il sera possible que la chambre de l'instruction prolonge, à deux reprises en matière correctionnelle (pour les délits punis de dix ans d'emprisonnement) et à trois reprises en matière criminelle, la durée de la détention pendant quatre mois lorsque les investigations du juge d'instruction doivent être poursuivies et que la mise en liberté de la personne mise en examen causerait pour la sécurité des personnes et des biens un risque d'une particulière gravité. Cette disposition a ainsi pour conséquence d'éviter, par le seul effet de l'expiration d'un

délai insusceptible d'une prolongation pourtant justifiée par la nature de l'affaire, la remise en liberté de délinquants ou de criminels dangereux

Des modifications importantes concernent également les demandes de mise en liberté.

Il est en premier lieu institué une procédure de "référé-détention". Cette procédure permettra au procureur de la République d'obtenir du président de la chambre de l'instruction que son appel formé contre une décision de mise en liberté contraire à ses réquisitions présente un caractère suspensif, et empêche ainsi provisoirement la mise en liberté de la personne mise en examen jusqu'à la décision en appel de la chambre de l'instruction. Le caractère suspensif de l'appel du parquet doit naturellement être confirmé, dans les trois jours ouvrables, par le président de la chambre de l'instruction. Ce dispositif renforce ainsi la cohérence de l'appel du ministère public et rétablit un juste équilibre de la procédure pénale, entre les droits de la société et ceux de la défense.

En second lieu, les délais dans lesquels, à l'issue de l'instruction, il doit être statué sur une demande de mise en liberté sont augmentés au fur et à mesure qu'évolue la situation pénale de la personne concernée du fait des condamnations successives prononcées contre elle. Ainsi, une personne condamnée en premier ressort et ayant fait appel pourra voir ses demandes de mise en liberté examinées dans un délai de deux mois, et celle condamnée en appel et ayant formé un pourvoi dans un délai de quatre mois. Actuellement, ces demandes doivent être examinées (y compris par exemple s'il s'agit d'une personne condamnée par une cour d'assises en appel à la réclusion criminelle à perpétuité) dans un délai de vingt jours.

b) Dispositions relatives à l'instruction

Des modifications de nature diverse, qui tendent à simplifier ou à renforcer la cohérence des règles de droit, ont été apportées à l'instruction :

- Les dispositions de l'article 177-2 du code de procédure pénale, permettant actuellement au juge d'instruction de prononcer en cas de non-lieu une amende civile contre la partie civile à l'origine d'une constitution de partie civile qu'il juge abusive ou dilatoire, sont étendues au cas où le juge d'instruction rend une ordonnance de refus d'informer. Par ailleurs, cette amende peut être prononcée contre le représentant légal de la personne morale qui s'est constituée partie civile, si la mauvaise foi de ce dernier est établie.
- Le délit consistant pour un témoin convoqué de refuser de déférer à une convocation du juge d'instruction, puni d'une amende de 3 750 €, est étendu au refus de déférer à une convocation d'un officier de police judiciaire agissant sur commission rogatoire.
- Les cas dans lesquels il peut être recouru à la procédure du témoin anonyme sont élargis. Ce dispositif, qui permet de lutter efficacement contre certaines formes de délinquance opérant dans des quartiers d'habitation où les témoins hésitent à déposer, par peur de représailles, sera étendu pour tous les délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement et non plus cinq ans, permettant par exemple d'y recourir pour des faits de dégradations commises en réunion.

La possibilité donnée à l'avocat d'une personne mise en examen d'assister personnellement aux actes d'instruction que le juge d'instruction a accepté de conduire à sa demande (il peut notamment s'agir d'auditions ou d'interrogatoires), est supprimée. Cette possibilité était largement vécue, par les témoins ou les victimes, comme ajoutant encore aux difficultés inhérentes à ces actes ;

3° Dispositions relatives au jugement des délits

Le domaine de la procédure de la comparution immédiate, actuellement possible pour les délits punis d'une peine comprise entre un an et sept ans d'emprisonnement, est étendu aux délits punis d'une peine comprise entre six mois et dix ans d'emprisonnement. Cette modification permet notamment de faire usage de ce mode de poursuites en matière d'infractions à la législation sur les stupéfiants ou de destruction par substances incendiaires, afin de lutter plus efficacement contre la délinquance urbaine. Pour garantir les droits de la défense, le prévenu qui encourt une peine de dix ans d'emprisonnement pourra toutefois demander à bénéficier d'un délai plus long - entre deux et quatre mois - pour préparer sa défense. Par ailleurs, sont rétablis les délais dans lesquels les personnes détenues doivent être jugées en comparution immédiate (deux mois devant le tribunal, quatre mois devant la cour d'appel), délais qui avaient été réduits par la loi du 15 juin 2000 (à un mois et à deux mois), alors que cette réduction n'était nullement justifiée sur le fond - la détention est décidée par une juridiction collégiale - et qu'elle soulevait d'importantes difficultés pratiques d'audience.

La compétence du juge unique est étendue aux délits de rébellion et aux délits pour lesquels une peine d'emprisonnement n'est pas encourue. Cette disposition permettra de faciliter la gestion du contentieux correctionnel.

4° Dispositions relatives à la procédure criminelle et à la cour d'assises

La procédure criminelle est simplifiée sur divers points.

L'exigence de signification par huissier des décisions de mise en accusation est remplacée par une exigence de notification, la contradiction existant sur ce point entre plusieurs dispositions du code de procédure pénale ayant donné lieu à des difficultés dans les juridictions lorsqu'une même affaire concerne des accusés soumis à des régimes différents.

Il est précisé que le point de départ du délai d'audience devant la cour d'assises des accusés détenus ne court, si la détention n'a été ordonnée que postérieurement à la décision de mise en accusation (par exemple en cas d'arrestation de l'accusé sur mandat d'arrêt), qu'à compter de cette détention, ce qui facilite la préparation des audiences.

Enfin, les délais d'audience institués par la loi du 15 juin 2000 pour les accusés ayant fait appel de la décision de la cour d'assises rendue en premier degré sont supprimés, par cohérence avec ce qui existe en matière correctionnelle (qui ne connaît des délais d'audience que pour le premier degré de jugement). Il n'est en effet pas justifié de prévoir de tels délais en instance

d'appel, alors que l'accusé a déjà été condamné par une cour d'assises composée d'un jury souverain, surtout lorsque ces délais sont plus courts que ceux applicables aux accusés renvoyés devant la cour d'assises par le juge d'instruction, et qui n'ont encore jamais été jugés. En tout état de cause, l'accusé peut, à tout moment, demander sa mise en liberté devant la chambre de l'instruction.

5° Disposition relative à l'application des peines

Le projet de loi simplifie les dispositions relatives à l'application des peines en prévoyant que les mesures d'aménagement de peine juridictionnalisées pourront être décidées sans débat contradictoire lorsque la demande du condamné reçoit l'accord du ministère public, ce qui évitera des débats purement formels qui avaient lieu au détriment des activités d'action publique des magistrats du parquet

L'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT ET DE LA SÉCURITÉ DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

Les condamnés exécutent leur peine dans des établissements pour peines après avoir fait l'objet d'une décision d'affectation soit du directeur régional des services pénitentiaires, soit du Garde des Sceaux à la suite de la constitution d'un dossier d'orientation. La répartition des condamnés dans l'une des trois catégories d'établissements pour peines (centre de détention régional, centre de détention national, maison centrale) s'effectue en fonction du quantum ou du reliquat de la peine prononcée.

Ainsi, les centres de détention régionaux ne peuvent accueillir en vertu de la loi (article 717 du code de procédure pénale) que les condamnés à une ou plusieurs peines d'emprisonnement dont la durée totale n'excède pas cinq ans et les condamnés à une ou plusieurs peines dont la durée totale est inférieure à sept ans, si la durée de l'incarcération restant à subir au moment où leur condamnation ou la dernière de leurs condamnations est devenue définitive, est inférieure à cinq ans.

La loi nouvelle n'instaurera en conséquence que deux catégories d'établissements : les maisons d'arrêt et les établissements pour peines. Ainsi les condamnés seront-ils affectés en fonction de leur profil dans les établissements pour peines, sans que les critères liés au reliquat ou au quantum de la peine ne revêtent de dimension impérative.

Ces nouvelles dispositions, qu'il conviendra de préciser par décret simple, auront un impact sur la sécurité.

Elles permettront en effet d'affecter les condamnés dans des établissements adaptés sur la base de critères liés à leur éventuelle dangerosité et à leur personnalité et non plus sur celui du seul quantum de leur peine qui n'est pas un révélateur en soi de la réelle dangerosité d'un condamné.

Par ailleurs, la suppression des centres de détention régionaux élargira le panel des établissements d'affectation possibles et permettra l'affectation plus rapide de condamnés en attente d'affectation dans des maisons d'arrêt dont le taux moyen de suroccupation rend encore plus difficile pour les personnels de surveillance la maîtrise de la population pénale.

Toujours, dans le même objectif de renforcement de la sécurité, plusieurs raisons fondent aujourd'hui la nécessité de rendre inopérante l'utilisation de téléphones portables en établissement pénitentiaire.

La découverte de téléphones portables ou leurs accessoires au sein des établissements pénitentiaires est en augmentation constante depuis plusieurs années.

Il est permis de supposer que les téléphones portables sont utilisés notamment pour préparer des évasions voire au cours de celles-ci.

L'administration pénitentiaire doit donc faire preuve d'une extrême vigilance pour lutter contre l'utilisation et l'entrée en détention de ce type d'appareils. Or, il apparaît que les téléphones portables ne sont plus toujours détectables par les portiques de détection de métaux situés à l'entrée des établissements pénitentiaires. De plus, de nombreux téléphones sont projetés au-dessus des murs d'enceinte.

Faute de dispositions législatives, l'administration pénitentiaire ne peut donc lutter efficacement contre l'utilisation des téléphones portables en détention. Il est donc proposé d'ajouter un alinéa à l'article L. 33-3 du code des postes et télécommunications pour donner une base légale à la possibilité de rendre inopérante par des installations radioélectriques, dans un périmètre défini, l'utilisation de ces téléphones.

Le projet comporte également des dispositions tendant à une meilleure prise en charge des détenus hospitalisés.

La pratique montre que les SMPR (services médico-psychologiques régionaux) mis en place en 1986, permettent des prises en charges ambulatoires psychiatriques de qualité des personnes détenues qui consentent aux soins. Ces prises en charge sont diversifiées et incluent les hospitalisations de jour. Lors de leur création, il a été confié à ces services la possibilité de réaliser, au sein des locaux qui leur sont affectés en détention, des hospitalisations à temps complet. Cependant, il apparaît que les contraintes du contexte carcéral ne permettent pas un accès direct et permanent de l'équipe de soins aux patients la nuit et plus largement invalident toute idée d'hospitalisation psychiatrique à temps complet dans la prison.

Or, les textes actuels ne prévoient que les hospitalisations d'office des personnes détenues dont les troubles mentaux compromettent l'ordre public ou la sûreté des personnes, et ne peuvent de ce fait être maintenues dans un établissement pénitentiaire. Aujourd'hui, les critères de l'hospitalisation à la demande d'un tiers ne sont pas applicables aux personnes détenues.

En outre, actuellement, tant les critères que les modalités de l'hospitalisation des personnes détenues pour troubles mentaux ne figurent que dans des dispositions réglementaires alors que dans le code de la santé publique, les hospitalisations pour troubles mentaux relèvent de la partie législative et notamment les hospitalisations sous contrainte qui portent atteinte à la liberté individuelle et sont donc nécessairement du domaine de la loi.

Le projet de loi comporte en conséquence d'importantes modifications du code de la santé publique. Il est créé un chapitre IV au titre 1er du Livre II de la troisième partie du code de la santé publique intitulé "hospitalisation des personnes détenues atteintes de troubles mentaux".

Le nouvel article L. 3214-1 du code la santé publique vise à exclure la possibilité d'hospitalisation psychiatrique à temps complet au sein d'un établissement pénitentiaire et à prévoir que toutes les hospitalisations psychiatriques à temps complet seront réalisées en milieu hospitalier qui seul offre les normes sanitaires et les méthodes de prises en charge nécessaires.

Il est précisé que ces hospitalisations sont effectuées dans des unités adaptées à recevoir des personnes détenues et donc, spécifiquement aménagées.

L'évolution de l'organisation des soins de santé mentale en France doit, en effet, intégrer la question de l'hospitalisation des personnes détenues. Les services ouverts ne sont pas adaptés à l'hospitalisation des personnes détenues qui nécessitent une surveillance particulière pour prévenir tout risque d'évasion. Certaines unités fermées disposent déjà d'un protocole de soins défini et adapté à la prise en charge de personnes détenues : il s'agit des UMD (unités pour malades difficiles) actuellement au nombre de quatre.

Certaines unités peuvent être spécifiquement aménagées lors de l'accueil de personnes détenues : il s'agit des unités pouvant avoir un fonctionnement partiellement ou temporairement fermé permettant des hospitalisations de proximité et de courte durée. La création d'unités psychiatriques sécurisées spécifiquement aménagées et destinées à recevoir exclusivement des personnes détenues devrait compléter utilement le dispositif. Ces unités pourront recevoir les personnes détenues hospitalisées avec ou sans leur consentement, pour une durée indéterminée, notamment lorsqu'elles ne relèvent pas d'une prise en charge dans une unité pour malades difficiles. La définition plus précise de ce nouveau dispositif, de ses modalités de fonctionnement, et de la garde des personnes détenues, relève du domaine réglementaire.

L'article L. 3214-2 rappelle par ailleurs que les personnes détenues ont les mêmes droits que toute personne hospitalisée sous réserve de certaines restrictions.

Ensuite, l'article L. 3214-3 énonce les critères permettant l'hospitalisation d'une personne détenue en milieu psychiatrique. Il est nécessaire, s'agissant des personnes détenues, de viser toutes les indications d'hospitalisation sous contrainte, c'est à dire également les troubles mentaux qui constituent un danger pour la personne elle-même, qui rendent impossible son consentement, alors que son état impose des soins immédiats assortis d'une surveillance constante en milieu hospitalier. Cela permettra de répondre à des situations actuellement insolubles, et qui conduisent à un maintien en détention parfois sans traitement de personnes dont les troubles mentaux graves n'affectent pas la vie en détention. Il s'agit de personnes qui restent dans une attitude de retrait, d'isolement, et dont l'état de santé mentale s'aggrave en milieu pénitentiaire, qui refusent des soins ambulatoires mais qui ne présentent aucun élément de dangerosité pour autrui.

Ces dispositions sont en parfaite cohérence avec le projet de refonte de la loi du 27 juin 1990 qui devrait proposer la fusion des régimes d'hospitalisation sous contrainte (hospitalisations d'office et hospitalisation à la demande d'un tiers) au profit d'un régime fondé en premier sur la nécessité des soins, suivant les recommandations du conseil de l'Europe.

La loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 a consacré le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté - le juge de l'application des peines a compétence pour décider d'accorder le bénéfice de cette mesure aux condamnés dont la peine ou le reliquat de peine restant à purger n'excède pas un an ou à titre probatoire à la libération conditionnelle.

En insérant un article 144-2 dans le code de procédure pénale, la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 conférait au juge des libertés et de la détention, la faculté de prescrire que la détention provisoire prononcée puisse s'effectuer sous le régime du placement sous surveillance électronique. En raison des difficultés pratiques et de principe rencontrées, cette possibilité est supprimée. En revanche, il est proposé de recourir à cette possibilité dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

Il est également prévu que les condamnés faisant l'objet de cette mesure devront répondre aux convocations des autorités de contrôle et le retrait de la mesure pourra intervenir, comme en cas de libération conditionnelle, en cas de mauvaise conduite.

Depuis la publication du décret pris pour l'application de la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997, en droit, les autorités judiciaires ont la possibilité de placer des personnes détenues sous surveillance sur l'ensemble du territoire national.

Le projet de loi introduit la possibilité de confier la mise en œuvre du dispositif technique permettant le contrôle à distance à une personne de droit privée, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat afin de permettre l'accélération et de favoriser la rationalisation du développement du dispositif sur l'ensemble du territoire national.

UN TRAITEMENT PLUS RAPIDE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

La difficulté majeure à laquelle sont confrontés les tribunaux administratifs et, plus encore, les cours administratives d'appel est aujourd'hui celle des délais de jugement. Ceux-ci s'élèvent à 1 an et 9 mois devant les tribunaux administratifs et à 3 ans et 1 mois devant les cours administratives d'appel. Cette situation s'explique principalement par l'augmentation continue du contentieux, représentant plus de 20 % durant les cinq dernières années. Cette tendance, devenue structurelle, va sans aucun doute se poursuivre dans les années qui viennent.

Il est donc indispensable de doter les juridictions administratives des moyens nécessaires à la fois pour résorber le retard actuel et pour faire face à l'afflux prévisible du contentieux. L'objectif visé, à l'issue de la période, est de ramener à un an les délais de jugement devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, comme c'est le cas devant le Conseil d'Etat.

A cette fin, les effectifs seront augmentés tant en magistrats qu'en fonctionnaires.

Pour accompagner l'augmentation des effectifs, le projet de loi prévoit de prolonger pendant 5 ans le régime du recrutement complémentaire dans le corps des magistrats administratifs, institué à titre provisoire par la loi n° 80511 du 7 juillet 1980 ainsi que de pérenniser la possibilité ouverte aux membres de ce corps de continuer à exercer une activité juridictionnelle en surnombre, au-delà de la limite d'âge dans la fonction publique.

Il est également institué un cadre juridique permettant le recrutement d'assistants de justice qui apporteront leur concours aux tâches juridictionnelles, auprès des membres du Conseil d'Etat et des magistrats des cours et tribunaux administratifs à l'instar du dispositif existant déjà dans l'ordre judiciaire.

Ces assistants, qui seront recrutés à titre temporaire, devront répondre à des exigences de qualification.

Le dispositif du projet de loi sera ultérieurement complété par d'autres réformes, relevant pour l'essentiel de la compétence du pouvoir réglementaire. En particulier, une réforme du régime de l'appel visera à lutter contre l'encombrement des cours administratives d'appel.

UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DES VICTIMES

Malgré les initiatives entreprises notamment au cours de ces dernières années, le sort réservé aux victimes d'infractions reste insatisfaisant.

Au sentiment d'insécurité que génère l'augmentation de la délinquance s'ajoute celui d'être délaissé, voire oublié.

Les victimes plus que jamais ont besoin de la solidarité de l'Etat.

Un plan d'action en leur faveur sera entrepris au cours des cinq prochaines années. Il dessinera une nouvelle politique en faveur des victimes en les replaçant au centre des préoccupations de l'institution judiciaire.

Ce plan sera décliné autour de plusieurs axes suivants dont deux sont déjà arrêtés dans le projet de loi.

1° Il s'agit d'abord de la simplification et de la généralisation de l'accompagnement juridique de la victime au cours des procédures.

Celle-ci est encore trop souvent astreinte à devoir multiplier les démarches et débourser des fonds pour être indemnisée de son préjudice.

• A cet égard, le projet de loi met fin à cette anomalie choquante qui consiste à réservier à la victime un traitement moins favorable, au cours des procédures, qu'au prévenu.

Il prévoit la possibilité pour la victime de demander la désignation d'un avocat d'office dès sa première audition par les services de police et de gendarmerie lesquels auront l'obligation de l'informer de cette faculté.

Ainsi la victime pourra organiser plus facilement la défense de ses intérêts.

Le fait qu'un avocat d'office puisse être désigné à la victime le plus en amont possible de la procédure est particulièrement important en cas de renvoi du prévenu à bref délai devant la juridiction, ce qui représente 63,5 % des procédures (comparution immédiate, convocation sur procès verbal ou par OPJ).

- Le projet de loi prévoit en second lieu que la victime des infractions les plus graves pourra bénéficier de plein droit de l'aide juridictionnelle, sans condition de ressources.

Il en sera ainsi des crimes suivants : meurtre, atteintes volontaires aggravées à la vie, actes de torture et de barbarie, violences et viols aggravés, actes de terrorisme ayant généré des violences corporelles qualifiées de crime.

Cette mesure permettra ainsi aux victimes les plus fragilisées de bénéficier d'un dispositif existant déjà devant le tribunal des pensions.

2° Le projet de loi propose ensuite, par analogie avec l'enquête ou l'information pour recherche des causes de la mort, que prévoit l'article 74 du code de procédure pénale, d'instituer dans deux nouveaux article 74-1 et 74-2, deux procédures judiciaires d'enquête ou d'information pour recherche des causes d'une disparition suspecte.

Est ainsi comblée une lacune résultant de l'article 26 de la loi du 21 janvier 1995 sur la sécurité qui a réglementé les conditions et les modalités de l'enquête administrative susceptible d'intervenir en cas de disparition d'une personne. En effet, il n'existe aujourd'hui aucune possibilité intermédiaire entre cette enquête administrative - pour laquelle les enquêteurs ne disposent que de peu de moyens juridiques - et le recours à des investigations dans un cadre judiciaire qui suppose l'existence d'indices objectifs de commission d'un crime ou d'un délit.

Par ailleurs, l'article 26 de cette même loi est modifié afin de procéder à l'articulation de l'enquête administrative avec les deux nouvelles procédures judiciaires ainsi créées.

A ces premières mesures s'ajouteront au cours de l'exécution de la loi de programme un volet d'actions tendant à :

- une information plus large et plus rapide de la victime sur ses droits et sur le déroulement de l'ensemble de la procédure en mettant en place des dispositifs de renseignement d'urgence accessibles à tout moment, et en lui communiquant les informations qu'elle pourrait souhaiter sur l'exécution de la peine. Sur ce dernier point, un projet de décret sera prochainement élaboré permettant à la victime d'être renseignée si elle le désire sur le déroulement de la sanction ;
- une indemnisation plus juste et plus transparente en recherchant une plus grande clarification des postes de préjudice, une amélioration du déroulement des expertises et une harmonisation des méthodes d'évaluation des dommages.