

Les grandes orientations du projet de loi

Pour répondre à l'attente forte et légitime de nos concitoyens vis-à-vis de la justice, le projet de loi du gouvernement, présenté par Dominique Perben vise à renforcer les moyens de la justice pour la rendre plus efficace, plus rapide, plus simple et plus moderne.

À cet effet, une programmation de moyens budgétaires et humains, d'envergure et sans précédent, est prévue pour les cinq prochaines années. Ce projet de loi répond aux carences dont souffre actuellement l'institution judiciaire.

Au total, il est prévu d'affecter au budget de la justice

3 milliards 650 millions d'euros de dépenses supplémentaires.

- 10 100 postes spécialement créés (soit une augmentation de 15%) ;
- 2 milliards 775 millions d'euros de dépenses ordinaires ;

1 milliard 750 millions d'euros spécialement affectés pour financer, développer, renforcer et moderniser les équipements de la justice...

Le projet a pour ambition d'améliorer la qualité de la justice française dans son ensemble autour de quatre orientations majeures :

1. *Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens, rapprocher la justice des justiciables ;*
2. *Se donner les moyens de mieux faire exécuter les décisions pénales ;*
3. *Traiter plus efficacement la délinquance des mineurs ;*
4. *Donner de nouveaux droits aux victimes et leur permettre d'organiser plus facilement la défense de leurs intérêts.*

Les moyens humains et budgétaires

Création d'emplois permanents sur 2003-2007 :	10 100
Magistrats	950
Fonctionnaires et agents des services judiciaires	3 500
Personnels de l'administration pénitentiaire	3 740
Personnels de la protection judiciaire de la jeunesse	1 250
Administration centrale - ministère de la Justice	180
Justice administrative	480
Emplois à titre temporaire de magistrats juges de proximité et assistants de justice	+ 580 équivalents temps plein
Equipements nouveaux (s'ajoutant aux crédits d'équipement déjà prévus) :	
Services judiciaires	277 millions €
Administration pénitentiaire	1 313 millions €
Protection judiciaire de la jeunesse	55 millions €
Administration centrale	45 millions €
Justice administrative	60 millions €

► 1. Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens, rapprocher la justice des justiciables

Nombre de conflits de la vie quotidienne (litiges de consommation, conflits de voisinage, règlement de dettes, actions en réparation de préjudice mineur...) ne trouvent aujourd'hui pas d'issue, tant nos concitoyens hésitent à recourir à la justice pour des raisons liées au coût, à la complexité et à la durée des procédures.

Face à cette demande forte de justice, il revient à l'institution judiciaire de mettre en place des réponses plus simples, rapides et efficaces, et de se doter des moyens adaptés à l'ampleur de sa tâche.

► Les objectifs

Le projet de loi prévoit une série de mesures visant à :

- **rapprocher les justiciables de l'institution judiciaire en la rendant plus accessible ;**
- **donner les moyens à la justice de faire face à l'accroissement de ses charges et de réduire les délais de jugement ;**
- **améliorer les conditions de traitement des procédures.**

► Les mesures

• L'instauration de juges de proximité

Au plus proche des justiciables, ces nouveaux juges renforceront les moyens dont disposent aujourd'hui les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance dans le traitement des litiges du quotidien de nature civile et pénale.

Leur compétence

En matière civile :

À l'écoute des justiciables, les nouveaux juges de proximité seront chargés de résoudre les litiges civils du quotidien jusqu'à 1 500 euros (par exemple : conflits de voisinage, livraisons non conformes, action en paiement d'une somme...), en rendant une décision de justice ayant force exécutoire.

Ces juges, distincts des juges d'instance, pourront être saisis par les particuliers, à l'exclusion des personnes morales (associations, sociétés), **avec les mêmes garanties de représentation et d'assistance par un avocat que devant le tribunal d'instance.**

Ils pourront prononcer des injonctions de faire et de payer, procédures qui permettent, en l'absence de l'adversaire, d'obtenir une décision de justice rapide.

En matière pénale :

Le projet de loi prévoit également que ces juges pourront intervenir :

- **pour juger les infractions les moins graves commises par des majeurs et des mineurs, à savoir les contraventions des 4 premières classes** : bruits et tapages nocturnes, violences légères n'ayant pas entraîné pour la victime d'incapacité... ;

- pour valider les mesures de composition pénale¹ prononcées en cas de délits non passibles de peines d'emprisonnement commis par des majeurs (violences ayant entraîné une incapacité de travail, vol simple, port illégal d'une arme, destructions, dégradations et détériorations de biens...) ;
- pour prononcer une sanction - une admonestation² - à l'encontre des mineurs délinquants. Cette possibilité sera réservée à des juges de proximité habilités en fonction de leur compétence spéciale pour les jeunes

Leur statut

Ces juges de proximité, magistrats, seront **choisis par l'assemblée générale de chaque cour d'appel et nommés par le président de la République après avis du Conseil supérieur de la Magistrature.**

3 300 juges de proximité, ayant une compétence juridique solide (maîtrise en droit ou diplôme équivalent et une première expérience professionnelle), seront ainsi recrutés sur 5 ans pour exercer leurs fonctions à titre temporaire et assurer un certain nombre de vacations.

Ils bénéficieront d'une **formation adaptée** à leurs fonctions.

Le projet de loi prévoit également une série **d'incompatibilités de fonctions**. Le siège et le ressort de cette nouvelle juridiction seront fixés par décret en Conseil d'Etat.

• Des moyens plus modernes de travail pour les juridictions afin de réduire les délais de traitement des affaires civiles et pénales.

De manière constante, nos concitoyens reprochent à la justice d'être lente. Malgré les efforts entrepris pour réduire les délais de traitement des procédures, ceux-ci apparaissent encore trop longs.

Les juridictions doivent pouvoir disposer de **moyens accrus** leur permettant d'apporter une réponse judiciaire plus rapide et de résorber les stocks d'affaires en attente.

Le renforcement des effectifs

A cet effet, le projet de loi prévoit de renforcer les effectifs des services judiciaires, par la création de postes de **magistrats, greffiers en chef et greffiers** et l'arrivée d'**assistants de justice**.

La modernisation de l'organisation, des méthodes et des outils de travail

Parallèlement à la création de postes nouveaux, l'organisation et les méthodes de travail des juridictions doivent être modernisées : la mission des magistrats, entourés d'une équipe, sera recentrée sur leurs tâches juridictionnelles et les greffiers verront leurs missions étendues.

¹ La composition pénale est une mesure alternative aux poursuites pénales. Pour certaines infractions, le ministère public (parquet) peut proposer à l'auteur d'exécuter une ou plusieurs obligations d'une amende dite "de composition", la remise du permis de conduire ou de chasser, le dessaisissement au profit de l'État du produit de l'infraction ou de la chose qui a servi à la commettre, la réparation des dommages ou la réalisation d'un travail non rémunéré. L'exécution des obligations peut mettre fin aux poursuites pénales.

² Admonestation : mesure éducative prononcée à l'encontre d'un mineur délinquant et qui consiste en un avertissement. Il s'agit de lui faire prendre conscience qu'il a commis un acte illégal pour éviter qu'il ne récidive.

Les ressources humaines et les moyens budgétaires des juridictions de grande instance, d'instance et de proximité seront mutualisés pour améliorer leur gestion.

La professionnalisation des personnels et le renforcement des moyens budgétaires, immobiliers et informatiques des services administratifs régionaux seront poursuivis.

• De nouveaux moyens pour une justice administrative plus rapide et plus efficace

La justice administrative accuse aujourd'hui un retard dans le traitement des affaires opposant les usagers à la puissance publique et doit faire face à une forte augmentation des contentieux.

Le projet de loi prévoit de doter les juridictions administratives à la fois **de moyens humains et matériels renforcés** : augmentation significative des effectifs de magistrats et fonctionnaires de greffe, recrutement d'assistants de justice, création de quatre nouvelles juridictions administratives, réhabilitation et extension de juridictions, amélioration du parc informatique...

Le projet de loi prévoit également de transférer une partie du contentieux du Conseil d'Etat aux cours administratives d'appel.

• La création au ministère de la justice d'un service central de traitement des réclamations des particuliers pour donner au ministre les moyens de leur répondre

Ce service centralisé répondra de manière plus rapide et plus efficace aux réclamations des justiciables qui éprouvent des difficultés à l'occasion de leur procès.

Il aura également pour mission de définir des actions visant à améliorer le fonctionnement de la justice sur la base de l'analyse des problèmes rencontrés.

► 2. Se donner les moyens de mieux faire exécuter les décisions pénales

► Les objectifs

Le projet de loi prévoit une série de mesures visant à :

- **rendre effective la réponse pénale, grâce à une simplification des règles de la procédure pénale ;**
- **rénover les conditions de traitement judiciaire de la réponse pénale face aux nouvelles formes de délinquance ;**
- **développer la capacité de mise à exécution des peines et améliorer le fonctionnement des services pénitentiaires.**

► Les mesures

• **La simplification de la procédure pénale pour une répression plus efficace**

Les réformes successives ont compliqué les règles de la procédure pénale. Nos concitoyens attendent légitimement de la justice une réponse répressive efficace aux phénomènes de délinquance actuelle.

Sans remettre en cause les principes fondamentaux de la justice pénale, protecteurs des libertés, le projet de loi prévoit de **simplifier la procédure pénale dans le sens de l'efficacité, de la célérité et de la sécurité juridique.**

Le projet prévoit ainsi de :

- **renforcer le rôle du procureur de la République lors de la procédure de détention provisoire**, notamment en rendant son appel suspensif de la remise en liberté du détenu, jusqu'à la décision de la chambre de l'instruction, pour éviter que les règles de procédure ne jouent à l'encontre des intérêts de la société,
- **étendre la comparution immédiate** aux infractions passibles de 6 mois à 10 ans d'emprisonnement lorsque l'affaire est simple ;
- **offrir aux juges d'instruction la possibilité d'obtenir un délai supplémentaire de 4 mois au delà des deux ans prévus par la loi actuelle**, avant qu'un prévenu dangereux ne soit remis en liberté ;
- **diversifier les mesures de composition pénale** (création d'une nouvelle mesure d'obligation de suivre un stage ou une formation dans une structure sanitaire, sociale ou professionnelle), d'inscrire les compositions pénales au casier judiciaire (bulletin n°1 réservé aux autorités judiciaires), ce qui permet une plus large visibilité des antécédents judiciaires ;
- **étendre les cas de recours au juge unique à tous les délits pour lesquels une peine d'emprisonnement n'est pas encourue.**

- **De plus larges moyens pour l'administration pénitentiaire, une sécurisation et une humanisation renforcées des établissements pénitentiaires, une meilleure prise en charge des détenus.**

Le projet de loi prévoit une série de mesures visant :

- **à développer la capacité de mise à exécution des peines en milieu pénitentiaire ;**
- **et à améliorer le fonctionnement des services pénitentiaires.**

Le développement de la capacité de mise à exécution des peines

Le nombre de places en détention provisoire sera accru et le parc pénitentiaire actuel qui souffre de vétusté sera rénové.

Un vaste programme de construction sera mis en œuvre, comportant 11 000 places, dont 4 000 par substitution à des places obsolètes et 7 000 par création de places nouvelles.

En ce qui concerne le dispositif de placement sous surveillance électronique (dit bracelet électronique), le projet de loi prévoit son développement dans le cadre du contrôle judiciaire.

Le contrôle à distance devra permettre, à terme, la surveillance de 3 000 personnes.

Par ailleurs, il s'agit de renforcer les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation qui assurent aujourd'hui le suivi et le contrôle des 180 000 condamnés en milieu fermé et en milieu ouvert.

Une sécurisation renforcée des établissements pénitentiaires, une meilleure prise en charge des détenus

Le projet de loi a pour ambition :

- **de moderniser les établissements pénitentiaires et de les doter de dispositifs de sécurité plus efficaces** : il est notamment prévu de mettre en place des dispositifs de brouillage des communications par téléphones portables et un tunnel à rayons X pour éviter des contacts non contrôlés avec l'extérieur ;
- **d'améliorer la prise en charge des détenus ainsi que leur activité en établissement pénitentiaire** : renforcement de la lutte contre l'indigence, du maintien des liens familiaux ; amélioration des conditions de travail des détenus, valorisation de leurs acquis sociaux et professionnels ; amélioration des conditions d'accès des détenus aux soins médicaux et psychologiques, tout en renforçant la sécurité, notamment avec la création d'unités hospitalières sécurisées psychiatriques en établissement de santé.
- **de revaloriser la situation des personnels pénitentiaires et d'améliorer les conditions d'exercice de leur mission, ainsi que les conditions de gestion des ressources humaines et de la formation.**

► 3. Traiter plus efficacement la délinquance des mineurs

L'accroissement de la délinquance des mineurs ces dernières années (+ 15% environ de mis en cause par les services de police et de gendarmerie entre 1997 et 2001), le rajeunissement des auteurs d'infractions, l'augmentation de la récidive... rendent nécessaire une réponse pénale mieux adaptée aux phénomènes nouveaux de délinquance juvénile.

À cet effet, le projet de loi prévoit des modifications majeures au texte fondateur de la justice pénale des mineurs, l'ordonnance du 2 février 1945.

► Les objectifs

- **consolider les moyens destinés à la protection des mineurs délinquants ;**
- **développer la gamme des réponses pénales et réaffirmer la valeur de la sanction ;**
- **adapter la procédure pénale aux nouvelles formes de la délinquance juvénile ;**
- **diversifier les structures de prise en charge des mineurs.**

► Les mesures

Outre l'affirmation du principe de responsabilité des mineurs " capables de discernement ", le projet de loi prévoit une série de mesures visant à répondre plus fermement à la délinquance des mineurs et à mettre en place des actions pour éviter la récidive.

• **L'amélioration des moyens des services existants de la protection judiciaire de la jeunesse**

Le projet de loi prévoit de :

- **renforcer les capacités de pilotage et d'administration** des services de la PJJ au niveau territorial : amélioration des capacités de gestion, des dispositifs de coordination avec les partenaires locaux (notamment conseils départementaux), renforcement de son expertise, déconcentration des crédits de fonctionnement... ;
- **adapter le dispositif de formation** aux besoins de recrutement futurs : meilleure professionnalisation, allongement et développement de la formation... ;
- **améliorer le patrimoine immobilier des établissements** relevant de la PJJ : opérations de maintenance et d'installation, réalisations de nouveaux dispositifs... ;
- **affecter des moyens supplémentaires pour développer les actions en milieu ouvert et les foyers de type existant**, qu'il s'agisse des centres de la PJJ ou des centres gérés par les associations.

• L'adaptation de la réponse judiciaire à la délinquance juvénile dans le sens d'une meilleure réactivité

Le projet de loi prévoit de :

- **permettre l'intervention rapide d'un juge de proximité spécialement habilité** en cas de petites ou moyennes infractions par des primo-délinquants, avec la possibilité de prononcer des mesures éducatives simples (admonestation, remise à parents) ;
- **permettre au procureur de la République de traduire devant le tribunal pour enfants dans un délai rapproché (entre 10 jours et 1 mois)** les mineurs de 16 à 18 ans provisoirement détenus et les mineurs de 13 à 16 ans sous contrôle judiciaire ayant commis un délit passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins 3 ans dans les cas de flagrance et d'au moins 5 ans dans les autres cas ;
- **élargir les conditions de retenue des mineurs de 10 à 13 ans** dans les locaux des services de police et de gendarmerie pour les besoins de l'enquête de police : une retenue de 2 fois 12 heures au maximum pourra être décidée à l'encontre des mineurs ayant commis une infraction passible d'au moins 5 ans d'emprisonnement ;
- **La diversification des réponses et des structures judiciaires permettant une meilleure prise en charge des mineurs délinquants récidivistes ou violents**

Le projet de loi prévoit de :

- **diversifier les mesures pouvant être prises à l'encontre des mineurs de 10 à 18 ans** : une mesure nouvelle, **la sanction éducative**, est créée pour adapter la sanction aux faits commis : confiscation, interdiction de paraître dans les lieux où l'infraction a été commise ;
- **créer des centres éducatifs fermés** : les établissements relevant du secteur public ou associatif habilité de la protection judiciaire de la jeunesse sont destinés à accueillir les mineurs délinquants, notamment les multirécidivistes dans un cadre permettant de s'assurer de leur présence effective. Les mineurs seront strictement contrôlés par un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité.
Les mineurs de 13 à 18 ans qui font l'objet d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve pourront y être placés.
Dans le cas où les règles applicables dans ces centres ne seraient pas respectées (fugues), les mineurs pourront être placés dans des établissements pénitentiaires pour mineurs ;
- **améliorer la prise en charge des mineurs en milieu ouvert** pour prévenir la délinquance : relance des mesures de réparation, augmentation des classes relais.

- L'amélioration du dispositif pénitentiaire de prise en charge des mineurs délinquants

Le projet de loi prévoit notamment de :

- **créer de nouveaux établissements pénitentiaires pour mineurs distincts de ceux affectés aux adultes**, avec pour objectif de les substituer progressivement aux quartiers de mineurs dans les prisons.
- **améliorer l'état des quartiers pour mineurs existants** en cantonnant à terme leur rôle à l'accueil des seuls mineurs criminels les plus dangereux.

Les moyens pour la réalisation des orientations du projet de loi - volet 3

- **600 places** dans les centres éducatifs fermés
- **500 places** supplémentaires dans les quartiers mineurs des établissements pénitentiaires
- **400 places** dans des établissements pénitentiaires autonomes pour mineurs

1 988 emplois créés :

- 188 pour les services judiciaires ;
- 550 pour les services pénitentiaires ;
- 1250 pour les services de la PJJ.

423 millions d'euros affectés en dépenses ordinaires et investissement

170 millions d'euros en autorisations de programme

►► 4. Donner de nouveaux droits aux victimes et leur permettre d'organiser plus facilement la défense de leurs intérêts

► Les objectifs

Le projet de loi prévoit une série de mesures visant à :

- **permettre aux victimes de bénéficier d'un avocat commis d'office ;**
- **accorder l'aide juridictionnelle sans condition de ressources aux victimes d'infractions criminelles les plus graves et à leurs proches ;**
- **créer de nouvelles procédures pour permettre l'ouverture d'une enquête judiciaire sur les personnes disparues.**

► Les mesures

• Améliorer l'aide aux victimes d'infractions pénales

Le sort réservé aux victimes d'infractions pénales est insatisfaisant et heurte le sens commun. Une nouvelle politique en leur faveur doit marquer un changement dans le fonctionnement judiciaire.

À cet effet, un plan d'action sur 5 ans sera engagé.

Deux aspects nouveaux figurent d'ores et déjà dans le projet de loi :

- **La désignation immédiate d'un avocat commis d'office pour défendre les victimes,** en amont de la procédure, dès leur audition par les services de police et de gendarmerie : il s'agit de faciliter les démarches des victimes, de rééquilibrer les droits entre victimes et auteurs d'infraction et d'améliorer la défense de leurs intérêts.
- **L'octroi de plein droit (sans condition de ressources) de l'aide juridictionnelle aux victimes les plus fragilisées :** sont concernées les victimes des atteintes les plus graves à la personne ou à leurs proches (meurtres, tortures, actes de barbarie, violences sur mineur ou personne particulièrement vulnérable ayant entraîné la mort ou une infirmité, viol sur mineur, en groupe, accompagné ou suivi d'acte de tortures ou de barbarie, terrorisme).

Mais ce plan inclut aussi une série de mesures, notamment :

- **la création de dispositifs de renseignement d'urgence accessible à tout moment,** pour informer les victimes sur leurs droits, sur le déroulement de la procédure et sur l'exécution des peines ;
- **l'amélioration du déroulement des expertises de dommages corporels et l'harmonisation des méthodes d'évaluation des dommages,** pour une indemnisation plus juste et transparente.

- **Créer des procédures nouvelles pour permettre l'ouverture d'enquêtes judiciaires sur les personnes disparues**

Le projet de loi prévoit **l'instauration de deux procédures judiciaires d'enquête ou d'information pour rechercher les causes d'une disparition suspecte**, permettant ainsi au-delà des enquêtes administratives, des investigations judiciaires en cas d'indices objectifs de crime ou de délit.

- **L'accès à la justice**

Enfin, le projet de loi de programmation prévoit de rationaliser et de compléter l'implantation des différentes structures judiciaires qui œuvrent en matière d'accès au droit (conseils départementaux de l'accès au droit, maisons de justice et du droit...).

Parallèlement, le dispositif d'aide juridictionnelle sera amélioré pour mieux garantir l'accès à la justice, grâce à une révision des seuils d'admission de l'aide juridictionnelle et de la rémunération des auxiliaires de justice au titre de l'aide juridictionnelle, pour maintenir une qualité de conseil.