

CONSEIL DES MINISTRES DU 17 JUILLET 2002

Communication du Garde des Sceaux sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice

INTRODUCTION

Alors que 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 la sécurité des rapports juridiques entre les citoyens, l'effectivité des décisions rendues et la protection de la société contre le crime.

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, notamment à l'égard des mineurs délinquants, compromet la confiance de nos concitoyens dans l'autorité judiciaire et, au-delà dans l'autorité de l'Etat.

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'impliquent leur situation.

Aussi, la loi d'orientation et de programmation que je vous présente constitue, dans ses cinq volets (*programmation ; juge de proximité ;*

2

réforme de l'Ordonnance de 1945 ; dispositions de procédure pénale ; aide aux victimes), la première étape d'une vraie réponse a des Français.

PREMIEREMENT : DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION

Le premier objectif de la loi est de fixer les moyens humains et financiers qu'il est nécessaire de mettre en place au cours de la période 2003 à 2007. La loi prévoit que le montant global des crédits affectés au ministère de la Justice s'élèvera à 3,650 milliards d'€ en dépenses ordinaires et en dépenses en capital.

Pour les investissements, il est prévu une enveloppe de 1,75 Milliards d'€ en Autorisations de Programme. Le ministère de la Justice se caractérise en effet à la fois par l'importance globale de l'effort d'investissement qu'il consent et par la complexité des opérations qu'il doit conduire, qu'il s'agisse de palais de justice ou d'établissements pénitentiaires.

En premier lieu, il s'agit bien d'un effort supplémentaire et exceptionnel qui est consenti par le Gouvernement. Le projet de loi, tout comme le projet de loi sur la sécurité intérieure, prévoit expressément que les ressources qu'il mobilise doivent s'ajouter à la reconduction annuelle des moyens ouverts en 2002.

En second lieu, la détermination d'une somme globale des crédits à ouvrir est un élément nouveau qui distingue le projet qui vous est soumis de la loi de programmation de 95, qui ne prévoyait que le montant des autorisations de programme et le nombre d'emplois.

En troisième lieu, l'effort consenti porte sur l'ensemble des domaines d'intervention du ministère de la Justice, ce qui correspond à la volonté du Président de la République : développer une action globale et cohérente sur l'ensemble des moyens d'action de la Chancellerie.

Ainsi, les 10 100 emplois créés par le projet de loi sont répartis à hauteur de 4 450 pour les services judiciaires, 480 pour le Conseil d'Etat et les juridictions administratives, 3 740 emplois pour l'administration pénitentiaire, 1 250 emplois pour la protection judiciaire de la jeunesse et 180 emplois pour l'administration centrale.

DEUXIEMEMENT : JUSTICE DE PROXIMITE

Conformément aux engagements du Président de la République c'est une véritable juridiction qui est créée, comblant un vide en matière de traitement judiciaire des litiges de la vie courante : le juge qui la compose est doté de tous les pouvoirs qu'implique l'exercice des fonctions judiciaires avec, au premier chef, celui de rendre une décision exécutoire.

Pour autant le choix n'a pas été celui d'en faire un magistrat professionnel. Le souci de recrutement d'un nombre de juges de proximité propre à couvrir l'ensemble du territoire comme les modalités de leur intervention, qui privilégiera l'action de terrain et la disponibilité dans le dialogue avec les justiciables, expliquent ce choix.

Ainsi 3300 juges de proximité, représentant 330 temps pleins seront recrutés sur cinq ans, notamment parmi les auxiliaires de justice et exerceront leurs fonctions sous forme de vacations.

La mission confiée aux juges de proximité implique que ceux-ci bénéficient de dispositions statutaires protectrices en matière de nomination, d'indépendance et de régime disciplinaire.

Il a été jugé préférable d'assortir le projet de loi ordinaire d'un projet de loi organique sur le statut de ce juge, qui sera présenté au Conseil des Ministres de la semaine prochaine.

La compétence civile du juge de proximité sera limitée aux demandes personnelles mobilières d'un montant inférieur à 1500 euros, relatives aux

besoins de la vie non professionnelle. La saisine de cette juridiction sera réservée aux personnes physiques qui sont seules concernées par ces petits litiges de la vie quotidienne.

En matière pénale, le juge de proximité sera compétent pour juger les contraventions des quatre premières classes commises tant par les majeurs que par les mineurs. Il lui appartiendra également de valider les mesures de composition pénale décidées par les parquets.

TROISIEMEMENT : DROIT PENAL DES MINEURS

La délinquance des mineurs est l'un des défis majeurs posés à la société française aujourd'hui. Depuis plusieurs années, les mineurs sont en effet plus nombreux à commettre des infractions, à recourir à des actes de violences, et ce, de plus en plus jeunes.

Le Gouvernement entend donc combler les insuffisances du dispositif pénal actuel. Les principales concernent l'impossibilité d'incarcérer les mineurs de 13 à 16 ans, les conditions matérielles d'incarcération actuelles qui sont un frein au prononcé de telles décisions quand elles sont nécessaires, les délais trop longs entre l'infraction et le jugement, l'insuffisance des réponses pénales.

C'est pourquoi, sans remettre en cause les principes qui fondent l'ordonnance du 2 février 1945, notamment la primauté de l'action éducative, la spécialisation des magistrats et la graduation de la responsabilité du mineur en fonction de son âge, le projet propose la modification de ce texte dans cinq directions.

1) réaffirmer clairement le principe de la responsabilité pénale des mineurs délinquants.

2) diversifier la gamme des sanctions pouvant être prononcées par les juridictions tout en renforçant l'efficacité des réponses apportées aux actes commis par les plus jeunes.

Il est proposé de créer, entre les mesures éducatives et les peines, des sanctions éducatives comprenant un contenu pédagogique.

Ces sanctions éducatives auront vocation à s'appliquer aux mineurs entre 10 et 18 ans. Une nouveauté importante est introduite par le fait que le non-respect de la décision pourra être suivi le cas échéant d'une décision de placement.

3) améliorer les réponses concernant les mineurs délinquants de 13 ans à 18 ans les plus réitérants et violents.

C'est l'une des insuffisances majeures de notre dispositif actuel.

Ces mineurs pourront à l'avenir, au fur et à mesure de l'ouverture de ces centres qui s'échelonnera sur la durée de la loi de programme, être placés dans un centre éducatif fermé dans le cadre d'un contrôle judiciaire et du sursis avec mise à l'épreuve comportant l'obligation particulière de respecter les conditions du placement. En cas de non-respect, cette mesure pourra être révoquée et le mineur placé en détention provisoire ou en exécution de peine. La détention des mineurs de 16 ans sera limitée dans le temps selon des modalités différenciées en fonction de la gravité de l'infraction.

Le texte proposé se veut à la fois une amélioration de la réponse éducative chez des jeunes très déstructurés, qui doivent se reconstruire dans un cadre protégé complémentaire des centres éducatifs existants, et une meilleure prise en compte des impératifs d'ordre public.

En d'autres termes, la détention provisoire des mineurs de 13 à 16 ans sera possible mais elle ne pourra pas être prononcée directement : une décision de placement sous contrôle judiciaire d'un mineur de 16 ans sera

subordonnée à l'échec d'une précédente mesure éducative lorsque la peine encourue est inférieure à sept ans. Le texte offre donc des réponses graduées et progressives aux magistrats

4) accélérer les procédures de jugement des mineurs délinquants.

La procédure de comparution à délai rapproché est peu utilisée car elle est trop complexe.

Il est donc prévu que, pour les mineurs pour lesquels des éléments d'information ont pu être établis rapidement ou qui sont déjà connus du tribunal pour enfants, le jugement pourra intervenir dans un délai de 10 jours à 1 mois.

5) créer des établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs qui seront l'occasion pour la direction de l'administration pénitentiaire et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse de mettre en place une prise en charge éducative adaptée à leur âge, pour les garçons comme pour les filles, qu'ils soient détenus provisoirement ou condamnés.

QUATRIEMEMENT : PROCÉDURE PÉNALE

Les réformes successives de la procédure pénale intervenues ces dernières années ont abouti à une complexité croissante des règles applicables, au détriment d'une vision opérationnelle. Cette situation, dans de nombreux cas, affaiblit 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 un rééquilibrage des règles applicables ainsi qu'à certaines simplifications.

Le projet du Gouvernement concerne ainsi essentiellement l'instruction, la détention provisoire et le jugement des délits.

1) Dispositions relatives à l'instruction et à la détention provisoire

En matière de détention provisoire, il est apparu nécessaire de renforcer le rôle du procureur de la République. Ce magistrat représente en effet les intérêts de la société et il est primordial qu'il puisse à ce titre disposer des instruments juridiques permettant de faire pleinement et efficacement valoir son point de vue devant les magistrats du siège, notamment au regard des considérations liées à la préservation de l'ordre public.

Le rôle du procureur de la République est d'abord 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.

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 la durée de la détention. 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.

Il est enfin 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.

2°) 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, sera étendu aux délits punis d'une peine comprise entre six mois et dix ans d'emprisonnement.

La compétence du juge unique sera étendue aux délits de rébellion et aux délits pour lesquels une peine d'emprisonnement n'est pas encourue, à l'exception des délits de presse. Cette mesure permettra de fluidifier le traitement du contentieux correctionnel dans les Tribunaux de grande instance.

CINQUIEMEMENT : AIDE AUX VICTIMES

La loi de programmation comporte un volet spécifique sur les victimes traduisant aussi la solidarité que l'Etat se doit d'avoir à leur égard.

De ce plan d'action, trois mesures ont été immédiatement dégagées pour figurer dans la loi de programme.

Il s'agit :

- D'abord, de la faculté pour la victime, dûment informée à cet effet, de demander dès sa première audition par les services de police et de gendarmerie, la désignation d'un avocat d'office
- Ensuite, de la possibilité pour les victimes d'infractions les plus graves de bénéficier de plein droit de l'aide juridictionnelle sans qu'elles aient à justifier de ressources insuffisantes.
- Enfin, de la création d'une procédure judiciaire d'enquête ou d'information spécifique pour rechercher les causes d'une disparition suspecte.

Telles sont les principales orientations du projet de loi qui vous est soumis.

