



La Loi de programmation et d'orientation de la Justice : quelle modernisation ?



Mise en contexte



L'institution judiciaire constitue le socle de notre pacte social. Ses missions, assurées par l'ensemble des professionnels de la justice et des agents du ministère, sont **porteuses d'une ambition démocratique forte** devant répondre à des exigences croissantes des citoyens en termes d'efficacité, de proximité et de modernisation.



À l'issue des **États généraux de la Justice, le projet de loi d'orientation et de programmation pour la Justice renforce, dans la continuité des efforts déjà amorcés, les moyens humains, budgétaires, matériels et organisationnels du ministère**, pour redonner à la Justice les moyens dont elle a besoin pour fonctionner efficacement.



S'agissant des moyens budgétaires, cette loi fixe une trajectoire pluriannuelle ambitieuse des moyens alloués au ministère, avec un objectif cible de **11 milliard d'euros de budget en 2027**, actant une **hausse de près de 60 % du budget** de la Justice à l'issue des deux quinquennats. Ces nouveaux moyens permettront notamment de revaloriser les agents du ministère, de doter les prisons de 15 000 places supplémentaires, de moderniser et d'agrandir les palais de justice, en cohérence avec l'exigence de transition écologique ou encore de numériser encore davantage les services.



S'agissant des moyens humains, la loi entérine le recrutement de **10 000 emplois supplémentaires** à horizon 2027, parmi lesquels 1 500 magistrats et 1 500 greffiers.



S'agissant enfin des moyens matériels, l'organisation du ministère sera revue afin d'en renforcer la proximité et la digitalisation, à travers une déconcentration accrue du pilotage des services et un plan ambitieux de transformation numérique du ministère, avec un **horizon zéro papier en 2027**.



Au-delà de la question cruciale des ressources, ce projet de loi propose une **réforme en profondeur de l'ensemble des champs de la justice** : pénale, économique, sociale, civile, pénitentiaire.

Focus : Améliorer le traitement judiciaire des violences intrafamiliales

Ma collègue Emilie Chandler et la sénatrice Dominique Vérien ont réalisé une mission parlementaire et remis un **rapport formulant 59 recommandations au garde des Sceaux** afin de renforcer notre arsenal juridique pour mieux lutter contre les violences intrafamiliales. Elles proposent notamment **la création de pôles spécialisés** dans les tribunaux avec des équipes dédiées et formées au traitement des cas de violences intrafamiliales, une **meilleure information des victimes** en fin de peine avec une réévaluation systématique du danger ou encore l'instauration d'une **ordonnance de protection provisoire immédiate**.

Focus : Les États généraux de la Justice, lancés en octobre 2021 par le Président de la République, ont représenté un **exercice démocratique absolument inédit** :

- **8 mois** d'échanges et de débats ;
- **Plus d'un million de contributions** individuelles ou collectives ;
- Près de **300 ateliers locaux** ;
- **50 citoyens tirés au sort** ont participé à 2 ateliers délibératifs en décembre 2021 ;
- **Plusieurs centaines de citoyens** ont participé aux dizaines de rencontres citoyennes organisées par le ministre de la Justice partout en France.

Le président du comité des États généraux de la justice, **Jean-Marc Sauvé**, a dressé la **synthèse des contributions dans un rapport** formulant des propositions qui ont été la base du travail réalisé pour formuler le plan d'action du garde des Sceaux.



Les textes ont été présentés en Conseil des ministres le 3 mai 2023 par le ministre de la Justice, Éric Dupond-Moretti.

Avocat pénaliste pendant plus de trente-cinq ans, il est nommé **garde des Sceaux et ministre de la Justice** en juillet 2020, au sein du gouvernement de Jean Castex, il est reconduit dans le gouvernement d'Élisabeth Borne en mai 2022.

Le ministre a présenté en janvier 2023 un plan d'action pour une justice plus rapide et plus efficace afin de mieux protéger et de renforcer la proximité de l'institution judiciaire avec les citoyens. Il a décliné ce plan le 3 mai en Conseil des ministres en présentant un projet de **loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire** ainsi qu'un projet de **loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice pour les années de 2023 à 2027**. Ils chemineront ensemble au Parlement au mois de juin 2023.

Qu'est-ce qu'une loi organique ? Une loi organique est une loi qui a un statut supérieur à une loi ordinaire et qui prolonge directement le texte constitutionnel en précisant la mise en œuvre et le fonctionnement de ses dispositions.

Qu'est-ce qu'une loi d'orientation et de programmation ? Une loi d'orientation et de programmation est une loi qui fixe les grandes orientations et objectifs d'une politique publique sur une période donnée, en définissant les moyens et les actions à mettre en place pour les atteindre.

Dispositions législatives

Historique

Les moyens dédiés à la Justice ont déjà fait l'objet d'un **renforcement significatif** via la [loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#), dont l'objectif était de simplifier et de clarifier les procédures, recentrer le juge sur sa fonction première, améliorer les conditions de travail des agents, renforcer la proximité et la qualité de la Justice, mieux protéger les victimes, lutter contre la délinquance du quotidien et prévenir la récidive. La Justice a été renforcée dans ses moyens par une augmentation de budget sans précédent : **+ 30 % d'augmentation du budget sur 5 ans**. Une grande campagne de recrutement a été lancée, permettant de disposer de **7500 personnels supplémentaires dans l'institution judiciaire sur l'ensemble du quinquennat**.

Grâce à cela, le **seuil historique des 9000 magistrats** a été atteint en 2021. Toutefois, en dépit des efforts déjà consentis, elle demeure en proie à de nombreuses difficultés en termes d'accessibilité, de moyens et de délais de jugement. C'est la raison pour laquelle, **sur le fondement du rapport Sauvé**, de nouveaux chantiers législatifs ont été entrepris.

Ouverture, modernisation et responsabilité du corps judiciaire : la loi d'orientation et programmation du ministère de la Justice 2023-2027.



l'essentiel du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice :

- **Renforcement des moyens** budgétaires et humains du ministère ;
- **Diversification du recrutement** des agents ;
- **Simplification** et **amélioration de l'efficacité** de la procédure et de l'organisation de la Justice.



l'essentiel du projet de loi organique portant ouverture, modernisation et responsabilité du corps judiciaire vise à réformer en profondeur le statut de la magistrature :

- Il **ouvre et simplifie son accès**, permettant aux personnes ayant une expérience professionnelle antérieure d'y accéder plus facilement ;
- Il **modernise le corps judiciaire** en instaurant des **nouvelles modalités de recrutement, d'évaluation, d'avancement, de représentation et de dialogue social** ;
- Il **simplifie les conditions de recevabilité des requêtes déposées par les justiciables**. Il renforce également les pouvoirs d'investigation de la commission d'admission des requêtes du Conseil supérieur de la magistrature.

- Concernant la **prise en charge des personnes radicalisées**, une structure spécifiquement dédiée aux femmes a été ouverte à Fresnes et un deuxième quartier de prise en charge sera créé cette année. Pour accompagner cette politique, des médiateurs du fait religieux seront également recrutés.
- De nouvelles mesures pour **favoriser le recrutement de surveillants pénitentiaires adjoints contractuelles** seront prises afin de doter l'administration pénitentiaire du capital humain suffisant à l'exercice de sa mission.

Un développement d'une politique de l'amiable

Il sera développé une **politique de l'amiable** favorisant une justice participative plus rapide et plus proche des attentes des justiciables. Il s'agit de **développer de nouveaux modes amiables aux côtés de la médiation et de la conciliation afin que le justiciable participe à l'œuvre de Justice, soit écouté et responsabilisé**. Au Québec, le taux de succès de ces procédures de règlement amiable en matière civile est de 80 %.

Réforme du statut de témoin assisté : les témoins assistés bénéficieront de nouveaux droits, dont celui d'un droit d'appel étendu, dans l'objectif que ce statut puisse être préféré à celui de la mise en examen, parfois retenue uniquement afin d'étendre les droits de la défense.

Une meilleure prise en charge des personnes confiées à la Justice

Face à **l'enjeu prioritaire de prise en charge des auteurs de violences conjugales**, le dispositif du contrôle judiciaire sous placement probatoire, en cours de déploiement permet une éviction immédiate du domicile conjugal de l'auteur de violences et sa prise en charge dans un établissement adapté.

En ce qui concerne les **mineurs délinquants**, un plan d'action pour la protection judiciaire de la jeunesse a été adopté visant à rénover le dispositif d'insertion, garantir une offre de prise en charge sur l'ensemble du territoire et consolider les partenariats.

Une attention accrue portée aux victimes de violences intrafamiliales et sur mineurs

Pour renforcer la lutte contre les violences intrafamiliales, les dispositifs comme le « Téléphone Grave Danger », le « Bracelet Anti-Rapprochement » ou encore les enquêtes EWV (Evaluation of victims, un programme européen), feront l'objet de nouveaux développements et d'un soutien renforcé.

Un rapprochement entre les citoyens et leur justice

- En partenariat avec le ministère de l'Éducation nationale, un **passport Educdroit** sera mis en place à destination des collégiens : il suivra les élèves pendant leurs études et leur permettra de garder une trace de leurs actions, rencontres, visites avec des professionnels du droit ou dans des lieux de la République liés à la justice.
- Une **grande enquête nationale sur les attentes des justiciables en termes de justice civile** sera lancée avec une collecte en collaboration avec l'Insee pour 2025. L'objectif sera de mesurer la satisfaction des usagers, les attentes des citoyens, l'image de la justice et l'importance du « non-recours à la justice » sur quelques contentieux.

Loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027

Article 1

L'article 1er approuve le rapport annexé et la trajectoire budgétaire sur cinq ans de 2023 à 2027. Le rapport contient notamment les mesures suivantes :

Un chantier de dématérialisation pour atteindre l'objectif « zéro papier »

- **La Procédure pénale numérique** permettra l'enregistrement automatique dans les tribunaux d'une part importante des procédures.
- La **signature électronique** généralisée au premier semestre en matière pénale sera étendue avant la fin 2023 pour les procédures civiles.
- Le plan de transformation numérique vise un **passage sur le cloud** de toutes les applications du ministère, la suppression progressive des serveurs locaux et l'augmentation des débits grâce au raccordement au Réseau international de l'État.

Un élargissement du parc pénitentiaire et une modernisation de son fonctionnement

- Pour faire face à la surpopulation carcérale, il est prévu la construction de **15 000 nouvelles places de prison**, la rénovation énergétique des bâtiments et la réhabilitation du parc existant.
- La résorption de la suroccupation des détentions est indispensable pour rendre effectif l'objectif de réinsertion sociale, d'améliorer la prise en charge sanitaire et psychologique des personnes détenues et de restaurer l'attractivité du métier de surveillant.
- Ce plan doit permettre d'atteindre un **taux d'encellulement individuel de 80%** sur la totalité des établissements du parc, **contre 40,4% aujourd'hui**.
- Une partie de ces nouvelles places sont créées au sein des nouvelles **structures d'accompagnement vers la sortie**.
- **Le budget consacré chaque année à l'entretien des établissements pénitentiaires existants a doublé depuis 2018**. Les renforts d'effectifs résultant de la création de 1500 emplois supplémentaires arriveront dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation jusqu'en 2024 à l'issue de leur formation.
- **La dynamique de modernisation des missions de surveillance sera poursuivie sur la période 2023-2027** avec la généralisation du numérique en détention, l'équipement des agents pénitentiaires en terminaux mobiles polyvalents et en caméras-piétons, et la modernisation des systèmes d'information.
- L'administration pénitentiaire s'est donnée pour priorité de **réduire les violences**, de **lutter contre la radicalisation violente** et de **poursuivre la sécurisation des établissements**. Ainsi, un plan national pluriannuel de lutte contre les violences sous toutes les formes a été initié en décembre 2021 et vise à formuler des propositions concrètes contre les violences en détention et en milieu ouvert, tant à l'encontre des personnels qu'entre personnes détenues.

- **Une application mobile à destination du citoyen** permettra notamment d'accéder aux informations du site justice.fr, du casier judiciaire, de l'aide juridictionnelle. Une fonctionnalité visant à permettre aux usagers et victimes d'avoir des téléconsultations avec des professionnels est en cours d'élaboration et fera l'objet d'une expérimentation spécifique.
- **Une profonde réforme de l'aide juridictionnelle à travers l'instauration du revenu fiscal de référence comme critère d'éligibilité.**

— Article 2

L'article 2 habilite le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance à une réécriture à droit constant du code de procédure pénale. La réécriture de ce code procède d'une refonte de la procédure pénale et non de sa réforme. Elle intégrera les modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle du code, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit afin **d'éviter les erreurs de procédure qui conduisent à des remises en liberté.**

— Article 3

L'article 3 vise à améliorer les règles concernant l'enquête, l'instruction, le jugement et l'exécution des peines, afin de prendre en compte certaines préconisations issues des États généraux : modification du régime des perquisitions, réforme du statut du témoin assisté, limitation de la détention provisoire, choix laissé au procureur d'ouvrir ou non une information judiciaire, unification des délais de renvoi en matière de comparution immédiate, placement sous assignation à résidence sous surveillance électronique en cas de détention provisoire irrégulière.

Il prévoit également l'extension du recours aux technologies de communication audiovisuelle pour l'exercice du droit à un examen médical et à un interprète et **l'extension des techniques spéciales d'enquête** pour permettre l'activation à distance des appareils connectés aux fins de géolocalisation et de captations de sons et d'images.

— Article 4

L'article 4 tend à favoriser le recours à la peine de travail d'intérêt général, notamment en systématisant le prononcé d'une peine encourue en cas d'inexécution du travail d'intérêt général. **Il vise également à faciliter l'application des décisions par le juge de l'application des peines** lorsqu'il souhaite convertir une courte peine d'emprisonnement en peine de travail d'intérêt général.

— Article 5

L'article 5 améliore la prise en compte des intérêts de la victime dans la procédure pénale, en élargissant le champ des infractions recevables à la commission d'indemnisation des victimes d'infractions. Cela comprend par exemple le chantage, l'abus de faiblesse ou encore l'atteinte aux systèmes de traitement automatisé de données.

Article 6

L'article 6 introduit à titre expérimental l'élargissement des compétences des tribunaux de commerce à l'ensemble des procédures amiables et collectives, au sein de neuf à douze tribunaux de commerce désignés par un arrêté et pour une durée de quatre ans.

Cette expérimentation fera l'objet d'une évaluation qui rendra notamment compte de la **durée des procédures** de liquidation judiciaire, du **taux de réformation des décisions**, de la **qualité du service rendu** au justiciable et de **l'appréciation des auxiliaires de justice**, au vu des statistiques fournies par le ministère de la Justice.

Article 7

L'article 7 vise à expérimenter la mise en place d'une contribution financière des entreprises pour la justice économique, à l'instar de ce qui existe dans les autres pays européens.

Dans l'objectif de favoriser le recours au règlement amiable des conflits, la contribution sera remboursée lorsque les parties parviendront à un accord au moyen d'un mode alternatif de règlement des différends. Le **montant de cette contribution sera fixé en fonction de la capacité contributive du demandeur et du montant de la demande par un barème défini par décret en Conseil d'État**, dans la limite de 5 % du montant du litige et pour un montant maximal de 100 000 euros. Les bénéficiaires de l'aide juridique, les entreprises en difficulté et l'État en seront dispensés.

Article 8

L'article 8 vient assouplir les conditions de candidatures des conseillers prudhommaux afin de maintenir l'attractivité de leurs fonctions. Il renforce la responsabilité des juges issus de la société civile en permettant l'engagement de poursuites et le prononcé de sanctions disciplinaires, même en cas de cessation des fonctions du conseiller prud'hommal, à l'instar de ce qui existe pour les juges des tribunaux de commerce.

Article 9

L'article 9 modifie le code de commerce pour renforcer l'obligation de formation des présidents des tribunaux de commerce et crée un dispositif permettant de **mettre un terme aux fonctions d'un président** qui refuserait ou tarderait à exécuter son obligation de formation initiale.

Article 10

L'article 10 instaure de la même façon une obligation de formation initiale pour les **assesseurs**. Il précise que tout assesseur qui n'a pas satisfait à l'obligation de formation initiale dans un délai fixé par décret est réputé démissionnaire.



Qu'est ce qu'un assesseur ? Dans le langage procédural, l'**assesseur** est le nom donné à l'un comme l'autre des deux magistrats qui, dans une formation collégiale, assistent le juge qui préside l'audience.

Article 11

L'article 11 prévoit la création de la fonction d'**attaché de justice**, pour aider les magistrats dans leurs tâches. Fonctionnaires ou contractuels, ils se substitueront aux actuels juristes assistants, au statut plus précaire et sans formation initiale. Les attachés de justice et les assistants spécialisés **prêtent serment** et sont **tenus au secret professionnel**.

Article 12

L'article 12 prévoit la participation des parlementaires aux **conseils de juridiction des tribunaux judiciaires et des cours d'appel**, en fonction de leur ordre du jour ou lorsque leur consultation est requise de droit, notamment pour d'éventuels projets de spécialisation départementale de certains tribunaux ou d'ajout de compétences au profit des chambres de proximité.

Le **conseil de juridiction** est placé auprès du tribunal judiciaire, dont les missions, la composition, l'organisation et le fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'État, et constitue un **lieu d'échanges et de communication entre la juridiction et la cité**. Il comprend parmi ses membres un député et un sénateur élus dans des circonscriptions situées dans le ressort de la juridiction.

Article 13

L'article 13 prévoit que les membres professionnels des juridictions disciplinaires ainsi que leurs suppléants, qui sont nommés par arrêté du ministre de la Justice pour une durée de trois ans, renouvelable une fois, **se feront désormais sur proposition de l'instance nationale de chaque profession**.

Article 14

L'article 14 prévoit que pour assurer des missions d'appui et d'accompagnement auprès des membres du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire, l'État peut **faire appel à des surveillants adjoints**, entre 18 et 30 ans, **pour pallier la crise des recrutements**.

Cet article indique que pour les missions présentant des caractères à risques, les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire peuvent être autorisés à procéder, aux moyens de **caméras individuelles**, à un **enregistrement audiovisuel de leurs interventions** lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident. **L'enregistrement n'est pas permanent**. Les enregistrements audiovisuels, hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, sont **effacés au bout de trois mois**.

Les enregistrements ont pour finalités la **prévention des incidents et des évasions**, le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par une collecte de preuves ainsi que la **formation et la pédagogie des agents**. Les images captées et enregistrées au moyen de caméras individuelles peuvent être transmises en temps réel à la cellule de crise de l'établissement

Article 15

L'article 15 prévoit le **transfert de compétences civiles du juge des libertés et de la détention au magistrats du siège** du tribunal judiciaire, en modifiant des articles du CESEDA afin de faciliter le traitement du contentieux.



Qui sont les magistrats su siège ? Les magistrats du siège – les juges – sont chargés de dire le droit en **rendant des décisions de justice**. Les juges dans leurs fonctions restant assis, on parle de **magistrature assise**. Les magistrats du parquet – les procureurs – ont eux pour fonction de **requérir l'application de la loi**.

Article 16

L'article 16 prévoit que le conseil national mette en place une **plateforme dématérialisée** permettant un suivi complet de la procédure de redressement judiciaire.

Article 17

L'article 17 prévoit que le **commissaire de justice sera chargé de gérer un registre numérique des saisies des rémunérations**, facilitant l'identification des commissaires de justice répartiteurs, des débiteurs saisis, des créanciers saisissants et des employeurs tiers saisis. Les données statistiques seront transmises gratuitement au ministre de la Justice.

Article 18

L'article 18 dispose que les actes d'état civil établis en dehors de l'Union européenne ne seront valables en France pour les visas et titres de séjour que s'ils ont été légalisés.

Article 19

L'article 19 relève 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.

Article 20

L'article 20 réintroduit la base légale permettant aux greffiers des tribunaux de commerce de percevoir des honoraires libres ainsi que l'obligation d'affichage des tarifs.

Article 21

L'article 21 vise à proroger, en raison de la grande technicité et de la diversité des acteurs impliqués, jusqu'au 1er novembre 2024, l'autorisation accordée au Gouvernement de procéder par voie d'ordonnance à **la réforme de la publicité foncière**. Cette réforme a pour finalité de **moderniser le droit de la publicité foncière** et d'en **faciliter l'accès pour ses usagers**, en permettant aux services de gagner en efficacité tout en préservant la sécurité juridique requise.

Article 22

L'article 22 vise à rectifier une erreur de rédaction de l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique en remplaçant les mots "maître des requêtes" par les mots "conseiller référendaire" et à préserver l'attrait des corps de magistrats des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et des chambres régionales des comptes en évitant de leur causer un préjudice excessif.

Article 23

L'article 23 prévoit une réorganisation des grades au sein de la cour des comptes et des chambres régionales des comptes. De plus, il réduit la durée du mandat du président et du vice-président.

Article 24

L'article 24 prévoit la ratification de l'ordonnance du 23 mars 2022 instaurant **un système judiciaire unifié de responsabilité pour les gestionnaires publics**, qu'ils occupent des fonctions d'ordonnateur ou de comptable.

Article 25

L'article 25 permet **d'étendre aux magistrats administratifs et financiers le régime de protection sociale complémentaire**, découlant de l'accord conclu entre le ministre de la fonction publique et les organisations syndicales représentatives de la fonction publique. Ces mesures visent à **pallier une lacune juridique** résultant du fait que les membres des juridictions administratives et financières ne participent à aucune élection ayant une incidence sur la désignation des organisations syndicales représentées au sein du conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

Article 26

L'article 26 prévoit que le Gouvernement est habilité à prendre, par voie d'ordonnance, toutes les mesures relevant du domaine législatif **pour transférer aux juridictions administratives de droit commun la compétence en matière de contentieux de première instance et d'appel de la tarification sanitaire et sociale**.

Article 27

L'article 27 prévoit l'application en outre-mer de la loi d'orientation et de programmation.

Article 28

L'article 28 inclut des dispositions transitoires concernant l'article 11, qui prévoit la possibilité de conclure un contrat à durée indéterminée lors du renouvellement ou après une période de six ans en tant que juriste assistant.

Article 29

L'article 29 prévoit que **les procédures de saisie des rémunérations sont transmises au mandataire du créancier**, à condition qu'il soit commissaire de justice. Si le créancier n'est pas représenté par un commissaire de justice, la procédure est transmise à la chambre régionale des commissaires de justice du lieu de résidence du débiteur afin d'être attribuée à un commissaire de justice.