

PJL POUR LA CONFIANCE DANS L'INSTITUTION JUDICIAIRE

Commission des Lois de l'Assemblée nationale

> [Lien vers le texte adopté](#)

La commission des Lois de l'Assemblée nationale a adopté, le jeudi 6 mai 2021, le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire. Le texte sera examiné en séance publique à compter du 17 mai 2021.

Parmi les modifications votées par la commission des Lois, le CNB se félicite de la **reprise de plusieurs de ses propositions** :

- **L'extension du secret professionnel à l'ensemble des activités professionnelles des avocats** : tant dans la défense que dans le conseil ;
- **L'extension du secret professionnel à l'ensemble des correspondances entre l'avocat et son client**, quelle que soit l'activité de l'avocat ;
- **L'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention** dans le cadre des perquisitions visant les avocats ;
- La possibilité pour le **bâtonnier de visiter des lieux de privation de liberté** ;
- L'inscription dans le code de procédure pénale du **droit pour la victime d'être assistée par un avocat lors des auditions**.

CONTENU DU PROJET DE LOI

1. Enregistrement et diffusion des audiences

- **L'article 1^{er}** prévoit un nouveau régime d'autorisation d'enregistrement sonore ou audiovisuel des audiences judiciaires et administratives en vue de leur diffusion fondée sur un motif d'intérêt public. Les modalités de l'enregistrement ne doivent porter atteinte ni au bon déroulement de la procédure ou des débats, ni au libre exercice de leurs droits par les parties et les personnes enregistrées.
 - o Le président de l'audience peut, à tout moment, **suspendre ou arrêter l'enregistrement** ;
 - o Lorsque **l'audience n'est pas publique**, l'enregistrement est **subordonné à l'accord préalable et écrit des parties au litige** ;
 - o Lorsqu'un **majeur bénéficiant d'une mesure de protection juridique** est partie à l'audience, **l'enregistrement est subordonné à l'accord préalable du majeur** apte à exprimer sa volonté ou, à défaut, **de la personne chargée de la mesure de protection juridique** avec représentation relative à la personne. Lorsqu'un **mineur** est partie à l'audience, l'enregistrement est subordonné à **l'accord préalable du mineur capable de discernement** ainsi qu'à celui de **ses représentants légaux** ou de l'administrateur ad hoc.

La diffusion, intégrale ou partielle, de l'enregistrement n'est **possible qu'après que l'affaire a été définitivement jugée** et qu'elle a été réalisée dans des conditions ne portant atteinte ni à la sécurité, ni au respect de la vie privée des personnes enregistrées, ni au respect de la présomption d'innocence.

- Cette diffusion est accompagnée **d'éléments de description de l'audience et d'explications pédagogiques** et accessibles sur le fonctionnement de la justice.
- La diffusion **ne doit pas permettre l'identification des mineurs** et des **majeurs bénéficiant d'une mesure de protection juridique**.
- Aucun élément d'identification des personnes enregistrées ne peut plus être diffusé cinq ans après la première diffusion de l'enregistrement ou dix ans après l'autorisation d'enregistrement.

Les personnes enregistrées lors de l'audience peuvent **rétracter ce consentement après l'audience**. Les personnes enregistrées peuvent rétracter ce consentement **dans un délai de quinze jours à compter de l'audience**.

Le fait de diffuser un enregistrement réalisé sans respecter les conditions de diffusion est **puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende**.

2. Enquête préliminaire et secret de l'instruction

- **L'article 2** encadre la **durée de l'enquête préliminaire à 2 ans** à compter du premier acte de l'enquête, y compris si celui-ci est intervenu dans le cadre d'une enquête de flagrance. Elle est **prolongeable pour une durée maximale d'un an** sur autorisation écrite et motivée du procureur de la République qui est versée au dossier de la procédure.
 - Les enquêteurs clôturent leurs opérations et transmettent les éléments de la procédure au procureur de la République avant l'expiration du délai de 2 ans ou, en cas de prolongation, du délai de 3 ans, afin de **permettre à ce dernier soit de mettre en mouvement l'action publique**, le cas échéant en ouvrant une information judiciaire, soit de **mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites**, soit de **classer sans suite la procédure**.
 - **Tout acte d'enquête intervenant après l'expiration de ces délais est nul**, sauf s'il concerne une personne qui n'avait pas été préalablement mise en cause au cours de la procédure.
 - Pour les crimes et délits relevant de la criminalité et de la délinquance organisées, les délais de l'enquête préliminaire sont portés respectivement à 3 ans et à 2 ans.

À tout moment de l'enquête préliminaire, le procureur de la République peut, s'il estime que cette décision ne risque pas de porter atteinte à l'efficacité des investigations, **indiquer à la personne mise en cause, à la victime ou à leurs avocats**, qu'une copie de tout ou partie du **dossier de la procédure est mise à leur disposition** et qu'elles ont la **possibilité de formuler des observations**.

- Les observations peuvent porter sur la régularité de la procédure, sur la qualification des faits pouvant être retenue, sur le caractère éventuellement insuffisant de l'enquête, sur la nécessité de procéder à de nouveaux actes qui seraient nécessaires à la manifestation de la vérité et sur les modalités d'engagement éventuel des poursuites ou le recours éventuel à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Le suspect peut demander au procureur de la République de **prendre connaissance du dossier** de la procédure afin de formuler ses observations lorsqu'au moins l'une des conditions suivantes est remplie :

- Si cette personne a été **interrogée dans le cadre d'une audition libre ou d'une garde à vue** qui s'est tenue il y a plus d'un an ;
- S'il a été **procédé à une perquisition** chez cette personne il y a plus d'un an ;
- S'il a été **porté atteinte à la présomption d'innocence de la personne par un moyen de communication au public**. Cela n'est pas applicable lorsque les révélations émanent de la

personne elle-même ou de son avocat, directement ou indirectement, ou que l'enquête porte sur des faits relevant de la criminalité et de la délinquance organisées.

Pour une durée maximale de 6 mois à compter de la réception de la demande, **le procureur de la République peut refuser à cette personne la communication de tout ou partie de la procédure** si l'enquête est toujours en cours et si cette communication risque de porter atteinte à l'efficacité des investigations.

- **Il statue dans un délai d'un mois** à compter de la réception de la demande, par une décision motivée versée au dossier. À défaut, le silence vaut refus de communication.
- La personne à l'origine de la demande peut **contester un refus devant le procureur général**, qui statue également dans un délai d'un mois à compter de sa saisine, par une décision motivée versée au dossier.
- Le procureur de la République peut décider de **ne pas mettre à la disposition de la personne certaines pièces de la procédure au regard des risques de pression** sur les victimes, les autres personnes mises en cause, leurs avocats, les témoins, les enquêteurs, les experts ou toute autre personne concourant à la procédure.
- Dans la période d'un mois qui suit la réception de la demande, **le procureur de la République ne peut prendre aucune décision de poursuites**, hors l'ouverture d'une information, l'application de l'article 393 ou le recours à la procédure de comparution sur reconnaissance de culpabilité.

Lorsqu'un plaignant a porté plainte dans le cadre de cette enquête et qu'une demande de consultation du dossier de la procédure a été formulée par la personne mise en cause, le procureur de la République avise le plaignant qu'il **dispose des mêmes droits** dans les mêmes conditions.

Après un délai de 2 ans après une audition ou une perquisition, l'enquête ne pourra se poursuivre à l'encontre d'un suspect que de façon contradictoire.

- **L'article 4** prévoit **l'aggravation des peines en cas de violation du secret de l'instruction** qui passent de 2 à 3 ans et de 30 000 euros d'amendes à 45 000 euros d'amende ou lorsque l'enquête ou l'instruction concerne un crime ou un délit puni de 10 ans les peines passent de 5 à 7 ans et de 75 000 euros d'amende à 100 000 euros d'amende.
 - Lorsque l'enquête ou l'instruction concerne un crime ou un délit puni de 10 ans les peines passent de 5 à 7 ans et de 75 000 euros d'amende à 100 000 euros d'amende.
 - Lorsque qu'une partie, à qui une reproduction de pièces ou d'actes d'une procédure d'instruction a été remise, la diffuse auprès d'un tiers, la sanction est portée à 3 ans d'emprisonnement et de 45.000 € d'amende.

3. Secret professionnel de l'avocat

- **L'article 3** renforce le secret professionnel de l'avocat en complétant l'article préliminaire du code de procédure pénale afin d'affirmer que **le respect du secret professionnel de l'avocat, en toute matière, est garanti au cours la procédure pénale**. L'article prévoit aussi **l'extension du secret professionnel à l'ensemble des correspondances entre l'avocat et son client**, quelle que soit l'activité de l'avocat.

Il conditionne les perquisitions d'un cabinet ou d'un domicile de l'avocat, ordonnées par le JLD, à l'existence de raisons plausibles de soupçonner l'avocat d'avoir commis ou tenté de commettre l'infraction qui fait l'objet de la procédure.

- Ces raisons soient mentionnées dans une décision motivée portée à la connaissance du bâtonnier, et en prévoyant que **la décision du JLD compétent** pour statuer sur des contestations

de validité des saisies que peut soulever le bâtonnier pourront **faire l'objet d'un recours suspensif dans un délai de 24 heures** devant le premier président de la cour d'appel.

Il **conditionne** les réquisitions portant sur des **données de connexion correspondant à la ligne téléphonique d'un avocat**, en exigeant, en enquête comme à l'instruction, **une décision motivée du JLD**, faisant état de raisons plausibles de soupçonner l'avocat et devant être communiquée pour information au bâtonnier.

4. Détention provisoire

- **L'article 5** vise à **favoriser le recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE)** ainsi qu'au **dispositif électronique mobile anti-rapprochement** applicable en cas de violence au sein du couple
 - Instauration d'une obligation de l'énoncé des considérations de fait sur le caractère insuffisant des obligations de l'assignation à résidence avec surveillance électronique mobile (ARSE) ou du dispositif bracelet anti-rapprochement après 8 mois de détention provisoire. ;
 - Instauration d'une saisine obligatoire des services pénitentiaires d'insertion et de probation sur la faisabilité d'une ARSE pour la seconde prolongation d'une détention provisoire lorsque la personne encourt une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à 5 ans.

5. Cour d'assises

- **L'article 6** institue **une audience préparatoire criminelle**, permettant un accord sur les témoins et experts à citer et la durée de l'audience.

Il **modifie le rapport oral du président de la cour d'assise**, en début d'audience criminelle, en prévoyant que le président **devra exposer les éléments à charge et à décharge concernant l'accusé tels qu'ils résultent de l'information, et non tels qu'ils résultent de l'ordonnance du juge**, en faisant le cas échéant état des éléments à décharge mentionnés par les observations de l'avocat lors du règlement de la procédure, même si ces éléments ne figurent pas dans la décision de renvoi du juge d'instruction.

Il **rétablit la minorité de faveurs devant la cour d'assises** statuant en premier ressort, supprimée en 2011 lors de la diminution du nombre des jurés.

Il modifie l'incarcération à l'audience de l'accusé condamné qui comparaissait libre, en exigeant la délivrance d'un mandat de dépôt en cas de prononcé d'une peine d'emprisonnement.

- **L'article 6 bis** réorganise l'instruction des crimes au niveau du tribunal judiciaire départemental.
- **L'article 7** généralise les cours criminelles départementales.
- **L'article 8** prévoit, à titre expérimental pour une durée de 3 ans, **la participation d'un avocat honoraire dans la composition de la cour d'assises ou de la cour criminelle**.

6. Crédits de réduction de peines

- **L'article 9** supprime les crédits de réduction de peines et **rétablit des réductions de peines pour bonne conduite**, fusionnés avec les réductions de peine spéciales. Il prévoit que le JAP pourra accorder des réductions de peines allant jusqu'à 6 mois par année de détention (ou 2 semaines par mois pour les peines inférieures à un an) pour les condamnés ayant « *donné des preuves suffisantes de bonne conduite ou qui ont manifesté des efforts sérieux de réinsertion* ».

7. Aménagement de peines et détention

- **L'article 11A** donne aux **bâtonniers** sur leur ressort, **un droit de visite des lieux de privation de liberté**.
- **L'article 11** crée un **contrat d'emploi pénitentiaire** en lieu et place de l'acte unilatéral d'engagement (abrogé par l'article 13).
 - o Le lien contractuel pourra unir, en fonction du régime de travail, la personne détenue à l'administration pénitentiaire et/ou à une entreprise, une association ou un service chargé de l'activité de travail.
 - o Il précise que le régime du contrat d'emploi pénitentiaire s'étendra au travail effectué en dehors de la zone de détention, sur le domaine pénitentiaire et aux abords immédiats et au travail effectué pour le compte d'un donneur d'ordre dont une partie s'effectue en dehors du domaine pénitentiaire.
- **L'article 12** vient **préciser les règles relatives à la durée du travail en détention** ainsi que **les modalités de formation et de cessation de la relation de travail**.
 - o Il prévoit que le contrat d'emploi pénitentiaire pourra être conclu à durée déterminée ou indéterminée pour une durée de travail à temps plein ou à temps partiel.
 - o Le processus de recrutement est scindé en deux étapes, une première étape de classement au travail par le chef d'établissement et une seconde étape d'affectation où l'entreprise, l'association ou le service chargé de l'activité de travail joue un rôle premier.
 - o A l'exception du motif disciplinaire, la décision de désaffectation sera prise par l'entreprise, le service ou l'association donneur d'ordre.
 - o Il précise les motifs de suspension du contrat d'emploi pénitentiaire.
- **L'article 14** prévoit une habilitation à prendre par voie d'ordonnance des dispositions législatives permettant **d'ouvrir des droits sociaux aux travailleurs détenus** dès lors qu'ils sont utiles à leur réinsertion. L'habilitation comprendra des dispositions relatives à :
 - o l'extension des droits à l'assurance-vieillesse, l'ouverture de droits à l'assurance-chômage et au compte personnel d'activité à l'exclusion du compte professionnel de prévention ;
 - o la couverture de nouveaux risques dans le cadre de leurs activités de travail tels que les accidents et les maladies professionnelles ou encore les congés maternité, invalidité et décès (l'ouverture de droits à l'assurance-maladie est exclue) ;
 - o l'accès des femmes détenues aux activités en détention et de lutter contre la discrimination et le harcèlement au travail ;
 - o la création d'établissements et services d'aide par le travail en détention ;
 - o l'intervention des services interentreprises de santé au travail et d'adapter la compétence de l'agent de contrôle de l'inspection du travail ;
 - o l'intégration des opérateurs économiques implantés en détention dans le code de la commande publique.
- **L'article 15** autorise le Gouvernement à procéder par **voie d'ordonnance** pour l'adoption de la **partie législative d'un code pénitentiaire** regroupant et organisant les règles relatives à la prise en charge des personnes détenues, au service public pénitentiaire et au contrôle des établissements pénitentiaires.

- **L'article 16** a pour objet de placer sous l'autorité du ministre de la justice (administration pénitentiaire) le service public pénitentiaire existant sur le territoire des îles de Wallis et Futuna.

8. **Discipline des officiers publics ministériels**

- **L'article 19** précise le champ d'application de ces dispositions (les professions du droit qui ont la qualité d'officier ministériel, soit les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les greffiers des tribunaux de commerce, les commissaires de justice et les notaires). Il énonce les finalités de la déontologie et de la discipline et il prévoit, pour chaque profession, **l'adoption d'un code de déontologie préparé par l'instance nationale de la profession**.
- **L'article 19 bis** institue des **collèges de déontologie auprès du Conseil supérieur du notariat, de la chambre nationale des commissaires de justice et du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce**. Ils participent à l'élaboration du code de déontologie de la profession et émettent des avis et des recommandations sur son application.
- **L'article 20** confie aux **parquets généraux la compétence en matière de contrôle et de discipline des officiers ministériels**.
 - Les procureurs généraux pourront saisir les services d'enquête, demander des explications aux professionnels comme aux instances représentatives et exercer l'action disciplinaire.
 - Le contrôle des professionnels du droit, officiers ministériels comme avocats, se trouve unifié au niveau des cours d'appel.
 - Pour les avocats aux Conseils, cette compétence sera exercée par le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près la Cour de cassation.
- **L'article 21** institue une **procédure de traitement des réclamations** adressées par les particuliers aux instances de la profession.
- **L'article 22** confie aux instances de la profession **la responsabilité de traiter les questions « infra-disciplinaires »** et les investit de pouvoirs qui n'ont pas un caractère répressif ou disciplinaire mais qui sont destinés à imposer à un professionnel qui manquerait à ses obligations de s'y conformer.
- **L'article 23** institue des **services d'enquêtes indépendants**, situés au même niveau que les nouvelles juridictions disciplinaires de première instance.
- **L'article 24** institue des **juridictions disciplinaires** siégeant dans une **formation échevinale** et compétentes pour connaître des poursuites disciplinaires contre ces professionnels.
- **L'article 25** confie au président de la chambre de discipline ou à son suppléant **la faculté de suspendre provisoirement le professionnel** pendant la durée de l'enquête ou de la procédure, disciplinaire ou pénale.
- **L'article 26** modifie le **régime des peines disciplinaires** applicables aux officiers ministériels.
- **L'article 27** habilite le Gouvernement à tirer les conséquences de la réforme et à prévoir les adaptations nécessaires en raison des particularités de chaque profession.

9. Discipline des avocats

- **L'article 28 modifie la procédure disciplinaire des avocats :**
 - o Concernant **les réclamations formées par des particuliers**, une **conciliation sera en principe organisée** et l'intéressé sera informé des suites données à sa réclamation. En cas d'absence de conciliation et si aucune poursuite n'est engagée à la suite de la réclamation, **l'intéressé** sera informé qu'il peut saisir le procureur général et **qu'il peut lui-même engager les poursuites**. Les conditions dans lesquelles ces plaintes directes seront examinées sera déterminée par décret.
 - o Le président de l'instance disciplinaire pourra **rejeter les réclamations irrecevables**, manifestement infondées ou qui ne sont pas assorties des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé
 - o Le **conseil de discipline devient une juridiction**. Cette juridiction sera **présidée par un magistrat** du siège de la cour d'appel dans deux cas : lorsque la poursuite disciplinaire fera suite à une réclamation formée par un tiers et lorsque l'avocat en fera la demande.
 - o Il est prévu **un échevinage pour l'examen en appel des décisions** du conseil régional de discipline. La formation de jugement de la cour d'appel sera composée de trois magistrats du siège de cette cour et de deux membres du conseil de l'ordre du ressort de la cour d'appel.
 - o Il est prévu la **création d'un code de déontologie des avocats préparé par le Conseil national des barreaux** et édicté sous la forme d'un décret en Conseil d'État.

10. Médiation et conditions d'intervention des professions du droit

- **L'article 29 permet, lorsqu'ils sont contresignés par les avocats et revêtus de la formule exécutoire par le greffe de la juridiction compétente**, que les transactions et les actes faisant l'objet d'un accord dans le cadre d'une médiation, d'une conciliation ou d'une procédure participative **deviennent des titres exécutoires**.
- **L'article 29 bis institue un Conseil national de la médiation. Il devra notamment :**
 - o Rendre des avis dans le domaine de la médiation, et proposer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à l'améliorer ;
 - o Proposer un recueil de déontologie applicable à la pratique de la médiation ;
 - o Proposer des référentiels nationaux de formation des médiateurs et faire toute recommandation sur la formation ;
 - o Émettre des propositions sur les conditions d'inscription des médiateurs.
- **L'article 29 ter étend la tentative de médiation**, de conciliation ou de procédure participative préalable obligatoire à **la saisine du juge aux troubles anormaux du voisinage**.
- **L'article 30 permet aux parties, devant toutes les juridictions civiles, pénales et administratives, de produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent au titre des frais exposés non compris dans les dépens**.
- **L'article 31 dote le CNB d'un titre exécutoire pour le recouvrement des cotisations**.

11. Dispositions diverses

- **L'article 10 procède à plusieurs modifications du CPP et du CJPM suite à des décisions constitutionnelles ou des réformes récentes :**

- modifie l'article 41 du code de procédure pénale afin de préciser les cas dans lesquelles une enquête sociale rapide est obligatoire en cas de poursuites, pour éviter que ces enquêtes ne soient systématiques dans le cadre de la procédure de comparution préalable de culpabilité.
 - modifie l'article 495-15 afin de simplifier la possibilité pour un prévenu faisant l'objet d'une citation directe ou d'une convocation en justice de demander au procureur d'y recourir.
 - complète l'article 656-1 permettant l'anonymisation des enquêteurs des services de renseignement nationaux afin d'étendre ses dispositions aux agents étrangers affectés dans des services de police judiciaire spécialement chargés de la lutte contre le terrorisme.
 - complète l'article 706-74 afin de permettre la création de juridictions interrégionales qui seront spécialisées pour connaître les crimes de meurtres, tortures et actes de barbarie, viols, enlèvement et séquestration, lorsque ces faits sont susceptibles d'avoir été commis de façon répétée, afin de renforcer l'efficacité de la répression contre les criminels en série.
 - tire les conséquences d'une décision QPC du Conseil constitutionnel du 5 avril 2019 relative à l'indemnisation du civilement responsable lorsque celui-ci est mis hors de cause dans une procédure pénale, d'une décision QPC du 15 janvier 2021 relative aux perquisitions réalisées chez des majeurs protégés, et d'une décision QPC du 4 mars 2021 relative à la notification au prévenu de son droit au silence par le juge des libertés et de la détention lors de la procédure de comparution immédiate, décision qui impose également de prévoir cette notification devant la chambre de l'instruction.
 - modifie enfin l'article L. 423-11 du code de la justice pénale des mineurs, afin de permettre au juge des enfants de délivrer un mandat de comparution, ou un mandat d'amener ou d'arrêt en cas de violation des obligations du contrôle judiciaire ou de l'assignation à domicile sous résidence électronique, ce qui comble une lacune de cet article.
- **L'article 17** prévoit d'allonger la durée de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire dans certains litiges de la fonction publique et litiges sociaux.
 - **L'article 18** prévoit de modifier l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation afin d'accélérer le traitement des dossiers des justiciables bénéficiant d'une décision les reconnaissant prioritaires pour être logés d'urgence et n'ayant pas reçu de proposition adaptée.
 - **L'article 18 bis** assouplit les conditions d'intervention des huissiers de justice pour leur permettre d'accéder aux boîtes aux lettres et aux interphones des immeubles.
 - **L'article 32** habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de modifier le code de procédure pénale en matière d'entraide internationale, pour tirer les conséquences de diverses normes de l'Union européenne (règlement, directive et instruments européens), concernant notamment la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation, l'unité EUROJUST et le système ECRIS (système européen d'interconnexion des casiers judiciaires nationaux).
 - **L'article 33** modifie l'article L. 124-2 du code de l'organisation judiciaire afin d'introduire plus de souplesse dans la tenue des procès hors normes pour permettre à une juridiction de tenir ses audiences dans une commune située dans le ressort de la cour d'appel dont elle relève.
 - **L'article 34** introduit au sein du même code un nouvel article L. 211-21 ayant pour objet de permettre d'attribuer compétence à un ou plusieurs tribunaux judiciaires pour connaître des actions fondées sur les articles L. 225-102-4 et L. 225-102-5 du code de commerce, relatifs au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, instauré par la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.
 - **L'article 35** reporte l'entrée en vigueur de la création de la juridiction nationale des injonctions de payer au 1er septembre 2023.