

Paris, le 9 juin 2023

Avis du Défenseur des droits n°23-04

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027,

Émet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

Table des matières

I.	Les points de vigilance.....	4
1.	Sur les dispositions relatives au droit civil et aux professions	4
	• Le transfert de compétences civiles du juge des libertés et de la détention (JLD) à un autre magistrat du siège non spécialisé.....	4
	• La déjudiciarisation des saisies-rémunérations	4
2.	Sur les dispositions relatives aux personnels de justice.....	5
	• Les attachés de justice et les contractuels pénitentiaires.....	5
3.	Sur les dispositions relatives à la simplification et à la modernisation de la procédure pénale. 6	
	• Sur l'assouplissement du recours aux moyens de télécommunication en garde à vue	6
	• L'unification des délais de renvoi en comparution immédiate	7
	• Le placement sous assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE) en cas de détention provisoire irrégulière	7
II.	Les avancées	8
1.	L'amélioration de l'indemnisation des victimes.....	8
2.	La limitation du placement en détention provisoire en favorisant le recours à l'ARSE.....	8
3.	Le port de caméras individuelles par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	8

Le Défenseur des droits, autorité administrative indépendante inscrite dans la Constitution, est notamment chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État.

C'est dans ce cadre que la Défenseure des droits apporte des observations à la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

La Défenseure des droits n'entend pas, à ce stade de la procédure parlementaire, aborder l'ensemble des dispositions de ce texte, ni revenir sur les nombreuses observations contenues dans l'avis du Conseil d'État. Il apparaît cependant nécessaire de mettre en avant certaines des difficultés que ce projet soulève au regard des missions de l'institution, en particulier pour la défense des droits et libertés de l'usager du service public de la justice.

Le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 constitue, avec le projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire, le volet législatif du plan d'action pour la justice annoncé le 5 janvier 2023 par le ministre de la justice. Ces textes sont présentés comme la traduction législative des conclusions des États généraux de la justice.

Dans son rapport, le Comité des États généraux de la justice a estimé que la problématique constante pour l'institution judiciaire de la surpopulation carcérale, laquelle fait obstacle à une réinsertion de qualité, ne pourrait être progressivement surmontée qu'à l'aune d'une conception repensée de la peine, d'une diminution du prononcé des peines courtes et d'un mécanisme de régulation carcérale par l'établissement d'un seuil de criticité, la construction d'établissements pénitentiaires étant une réponse insuffisante¹. Pourtant le projet de loi ne prévoit pas de mécanisme de régulation carcérale, ce que regrette la Défenseure des droits.

L'un des objectifs du projet de loi est de simplifier et moderniser la procédure pénale pour une justice plus efficace. Pour assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infraction et les droits et libertés, les nouvelles mesures que sont les perquisitions de nuit et l'activation à distance des appareils connectés aux fins de géolocalisation et de captation de sons et d'images, attentatoires au droit à la vie privée et au principe d'inviolabilité du domicile, doivent être entourées de garanties effectives. La Défenseure des droits s'inquiète du manque d'effectifs de juges des libertés et de la détention, et donc du manque de moyens dont ils disposent, qui impacte nécessairement leur mission de protection des libertés individuelles et *in fine* l'effectivité de la garantie des droits inhérente à cette mission.

De plus, la Défenseure des droits relève que plusieurs dispositions du texte sont susceptibles d'affecter la qualité de la justice (I) tout en saluant quelques avancées (II).

¹ Rapport du Comité des États généraux de la justice (Octobre 2021-avril 2022), *Rendre justice aux citoyens*, avril 2022, pages 204 et 205.

I. Les points de vigilance

1. Sur les dispositions relatives au droit civil et aux professions

- Le transfert de compétences civiles du juge des libertés et de la détention (JLD) à un autre magistrat du siège non spécialisé

L'article 15 du projet de loi prévoit de confier à un « *magistrat du siège du tribunal judiciaire* » les fonctions civiles du JLD relevant du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et du code de la santé publique.

Si le volume croissant des affaires traitées par le JLD couplé à la désaffectation à l'égard de cette fonction engendrent une surcharge d'affaires à laquelle il faut répondre, la Défenseure des droits observe que confier le contentieux de l'enfermement des étrangers et de l'hospitalisation sous contrainte à un JLD, juge expérimenté spécialisé dans le contentieux de l'enfermement et doté d'un statut spécifique, présente un gage de qualité de la justice.

La Défenseure des droits s'inquiète donc d'un transfert de contentieux spécialisés à un magistrat non spécialisé.

- La déjudiciarisation des saisies-rémunérations

L'article 17 du projet de loi procède à une déjudiciarisation de la procédure de saisie des rémunérations actuellement confiée au juge de l'exécution.

La Défenseure des droits observe en premier lieu que cette disposition prive l'usager d'une phase de conciliation amiable devant le juge.

La Défenseure des droits observe également que la saisie des rémunérations est, avec la saisie immobilière, la seule voie d'exécution pour laquelle le juge exerce un contrôle *a priori* en raison des enjeux pour les personnes. Cette saisie des rémunérations peut entraîner de grandes difficultés financières puisqu'elle peut porter sur des sommes extrêmement importantes et aboutir par exemple à des surendettements ou à une perte de logement. Compte tenu des enjeux sociétaux des saisies-rémunérations pour des débiteurs, déjà souvent dans des situations précaires (la saisie des rémunérations pouvant s'appliquer à tous les salariés, aux retraités, aux chômeurs, aux personnes en arrêt maladie indemnisé, à certains bénéficiaires de prestations sociales...), il est toujours apparu nécessaire au législateur d'en laisser l'appréciation du bien-fondé et de la régularité à un juge et non au commissaire de justice qui a pourtant le monopole des voies d'exécution.

Pour la Défenseure des droits, revenir sur l'attribution au juge judiciaire du contrôle et de la mise en place de la saisie des rémunérations du débiteur pour la confier au commissaire de justice sous le contrôle *a posteriori* du juge revient à priver ce débiteur d'une garantie protectrice. En effet, le contrôle *a posteriori* apparaît plus qu'aléatoire puisqu'il est conditionné à l'introduction effective par le débiteur d'un recours qui, pour suspendre la saisie des rémunérations, doit être effectué dans un délai d'un mois suivant la signification d'un commandement de payer. Passé ce délai, le recours au juge, qui est toujours possible, ne suspendra pas la saisie.

Surtout, la pratique démontre que le contrôle *a priori* qu'exerce le juge sur la requête en saisie des rémunérations est fondamental. Le juge vérifie que le titre sur lequel se fonde la demande est bien exécutoire et contrôle par exemple que la créance n'est pas prescrite, qu'il n'y a pas d'erreur sur le créancier ou sur le débiteur. Il peut également procéder à de nombreuses rectifications concernant le montant de la créance, les taux d'intérêts appliqués, les frais imputés par le commissaire de justice notamment et par exemple en cas d'expulsion locative... Enfin, le juge a la possibilité d'accorder des délais de paiement ou de réduire les taux d'intérêts. Confier ce contrôle au commissaire de justice revient non seulement à priver les parties des garanties d'indépendance et d'impartialité du juge mais aussi à confier ce contrôle à celui-là même qui est le mandataire d'une des parties, en l'espèce le créancier.

Pour ces raisons, la Défenseure des droits est défavorable à la déjudiciarisation des saisies-rémunérations.

2. Sur les dispositions relatives aux personnels de justice

- Les attachés de justice et les contractuels pénitentiaires

L'article 11 du projet de loi prévoit que la fonction d'attaché de justice se substitue à la fonction actuelle de juriste assistant. L'attaché de justice intervient auprès du magistrat.

L'article 14 ouvre les possibilités d'intégration de la réserve pénitentiaire d'une part et prévoit la possibilité de recruter des contractuels pour l'accomplissement de « *missions d'appui et d'accompagnement auprès des membres du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance pénitentiaire* ».

Ces dispositions entendent répondre au manque de magistrats et de personnel pénitentiaire.

La Défenseure des droits s'inquiète de ce que les missions confiées à l'attaché de justice ressortissent de l'office du juge. L'urgence à pallier la pénurie de magistrats et de personnel pénitentiaire ne doit pas être traitée au détriment d'un service public de la justice de qualité. Elle appelle à ce qu'une attention particulière soit portée au

recrutement et à la formation des contractuels ainsi qu'à la pérennisation de leurs fonctions.

3. Sur les dispositions relatives à la simplification et à la modernisation de la procédure pénale

- Sur l'assouplissement du recours aux moyens de télécommunication en garde à vue
 - Le recours aux moyens de télécommunication audiovisuelle pour les interprètes

S'agissant de l'intervention de l'interprète, l'article 706-71 du code de procédure pénale (CPP) permet de recourir à des moyens de télécommunication audiovisuelle ou sonore uniquement « *en cas de nécessité, résultant de l'impossibilité pour un interprète de se déplacer* ».

L'article 3 du projet de loi prévoit de déroger à cet encadrement lors de la notification des droits ainsi que pendant les 48 premières heures de garde à vue, en permettant le recours à un moyen de télécommunication audiovisuelle pour l'interprète.

La compréhension mutuelle indispensable à un interprétariat de qualité s'accorde mal avec l'isolement de l'interprète par rapport à la personne placée en garde à vue et à l'officier de police judiciaire. En effet, la distance entre l'interprète et la personne concernée risque d'altérer la fluidité de leur communication.

La Défenseure des droits observe que la compréhension de ses droits par la personne placée en garde à vue, et donc leur effectivité, dépend de la qualité de l'interprétariat et du matériel de télécommunication utilisé.

La Défenseure des droits s'inquiète du manque de moyens matériels et donc des répercussions de l'utilisation de moyens de télécommunication dégradés sur la communication entre l'interprète et la personne concernée.

- L'examen médical de la prolongation de garde à vue en téléconsultation

L'article 3 du projet de loi ajoute un alinéa à l'article 63-3 du CPP et prévoit que sur autorisation du procureur de la République, l'examen médical d'un majeur non protégé, prévu en cas de prolongation de la garde à vue, peut être réalisé en ayant recours à un moyen de télécommunication audiovisuelle, dès lors que la nature de l'examen le permet et avec l'accord exprès de la personne qui demande cet examen.

La Défenseure des droits considère que le fait que le médecin se prononce obligatoirement sur la nécessité d'un examen physique et que la « téléconsultation » soit soumise à l'accord de la personne qui a sollicité l'examen ne suffit pas à garantir les droits des personnes placées en garde à vue. Dans un contexte de privation de liberté, le premier examen médical a minima, et ce même s'il intervient lors de la prolongation de la garde à vue, doit permettre à la personne d'être mise en présence d'un médecin.

- [L'unification des délais de renvoi en comparution immédiate](#)

Le délai entre la première audience de comparution immédiate et celle de renvoi le cas échéant (à la demande du prévenu ou du tribunal) diffère en fonction de la peine encourue (entre 2 et 6 semaines si la peine encourue est inférieure à 7 ans ; entre 2 et 4 mois si la peine encourue est supérieure à 7 ans d'emprisonnement).

Dans l'avant-projet, ce délai était compris entre 2 et 8 semaines. Dans son avis, le Conseil d'État a proposé l'allongement du délai minimal à 4 semaines afin que les prévenus, notamment ceux qui encourent les peines les plus lourdes, puissent bénéficier d'un délai suffisant pour préparer leur défense, et du délai maximal à 10 semaines pour accorder une plus grande marge au tribunal qui apprécie ce délai.

L'article 3 du projet de loi prévoit un délai de renvoi unique compris entre 4 et 10 semaines.

La Défenseure des droits rappelle qu'il convient de concilier l'encadrement de la privation de liberté avec les droits de la défense. Tout en estimant utile l'unification des délais de renvoi, la Défenseure des droits s'inquiète de l'allongement des délais de détention provisoire et de l'augmentation de la surpopulation carcérale.

En outre, la Défenseure des droits considère qu'il y a un risque que ce délai de 10 semaines soit mobilisé comme variable d'ajustement à la surcharge des audiences et non pour l'exercice des droits de la défense.

Par conséquent, la Défenseure des droits estime que l'équilibre entre l'encadrement de la privation de liberté et l'exercice des droits de la défense serait davantage garanti en retenant un délai de renvoi compris entre 4 et 8 semaines.

- [Le placement sous assignation à résidence sous surveillance électronique \(ARSE\) en cas de détention provisoire irrégulière](#)

L'article 3 du projet de loi modifie l'article 803-7 du CPP et introduit la possibilité de placer sous ARSE la personne qui est mise en liberté en raison de l'irrégularité de sa détention provisoire.

La Défenseure des droits rappelle que l'irrégularité d'une détention provisoire doit entraîner la libération même restreinte par un contrôle judiciaire. Par conséquent, la Défenseure des droits n'est pas favorable au placement sous ARSE qui reviendrait à ne pas sanctionner l'irrégularité.

II. Les avancées

1. L'amélioration de l'indemnisation des victimes

L'article 5 du projet de loi permet d'améliorer l'indemnisation des victimes par la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) pour les victimes de violences intrafamiliales, de squat et de certaines escroqueries sur internet.

2. La limitation du placement en détention provisoire en favorisant le recours à l'ARSE

L'article 3 du projet de loi prévoit l'ajout d'un article 142-6-1 au sein du CPP afin qu'en matière correctionnelle, lorsque la peine encourue est égale ou supérieure à 3 ans d'emprisonnement, le JLD puisse ordonner, alors même que l'étude de faisabilité technique prévue à l'article 142-6 du CPP n'a pas encore été réalisée par le service d'insertion et de probation, le placement conditionnel de la personne mise en examen sous ARSE en décidant de son incarcération provisoire jusqu'à la mise en œuvre de l'assignation, qui doit intervenir dans un délai de 15 jours.

Dans le cas où une assignation à résidence sous surveillance électronique pourrait suffire, cela permet d'éviter que l'absence d'étude de faisabilité conduise à un placement en détention provisoire qui ne serait pas remis en cause par la suite. De plus, la durée maximale de l'incarcération est diminuée de 20 à 15 jours.

3. Le port de caméras individuelles par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire

L'article 14 du projet de loi prévoit d'autoriser l'utilisation par les personnels de surveillance de caméras individuelles lors de missions présentant un risque particulier d'incident ou d'évasion.

La Défenseure des droits salue cette évolution qui est de nature à favoriser le respect de la déontologie par les surveillants pénitentiaires et le contrôle que l'institution exerce à cet égard.

Le déploiement du dispositif doit être accompagné, les agents formés, pour éviter les écueils qu'elle constate régulièrement en matière de recours par les forces de l'ordre à la caméra-piéton : non-déclenchement de la caméra par l'agent qui en est porteur, matériel défectueux, signal visuel indiquant que la caméra enregistre défaillant ou peu visible.

Par conséquent, la Défenseure des droits appelle à la mise en œuvre de mesures d'encadrement des personnels de surveillance ainsi qu'à l'élaboration d'une doctrine d'emploi claire. Elle appelle également à ce que la durée de conservation des images soit strictement limitée, dans le respect de l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) à ce sujet.