

Projet de loi répartition des contentieux
et allègement de certaines procédures juridictionnelles

Assemblée nationale – Mardi 12 juillet 2011

Monsieur le président,
Messieurs les rapporteurs, (Marcel Bonnot, Alain Marty pour la
Commission de la Défense nationale),

Mesdames, messieurs les députés,

Nous nous retrouvons aujourd'hui pour examiner, au titre des dispositions du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution, le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. En effet, la commission mixte paritaire qui s'est réunie la semaine dernière n'est pas parvenue à établir un texte de compromis.

Ce texte, très important pour la chancellerie, s'inscrit dans un mouvement initié en 2009 et destiné à simplifier, alléger et rendre plus efficace le traitement des procédures judiciaires, au profit des justiciables. Il est le pendant de la réforme de la carte judiciaire qui s'est achevée en décembre 2010. Une carte judiciaire plus cohérente et mieux structurée constituait une première étape indispensable, qui devait s'accompagner d'une répartition plus claire et rationalisée des compétences.

Ce projet, inspiré des réflexions de la Commission présidée par le recteur Serge Guinchard, améliore la lisibilité de l'organisation judiciaire et renforce l'efficacité de nos procédures.

Après la loi du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice et à l'exercice de certaines professions réglementées, après la loi du 28 mars 2011 de modernisation des professions juridiques et judiciaires, ce texte vient parachever l'inscription dans notre droit des préconisations de cette commission.

Tant sur la répartition des contentieux, que sur l'allègement des procédures, le travail parlementaire a permis d'enrichir le texte initial. Il porte ainsi sur des aspects très divers de l'activité judiciaire, qu'il s'agisse des missions des juges de proximité, de la réforme de la justice militaire, de la médiation familiale ou de l'extension des domaines d'application de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ou encore de l'ordonnance pénale.

I. le projet de loi vise en premier lieu à clarifier l'organisation judiciaire et à alléger les procédures. Si certains points font encore débat entre les deux assemblées, un consensus se dégage sur ces objectifs.

1. Le texte vise tout d'abord à une meilleure répartition des contentieux : ainsi, il clarifie les compétences respectives des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance, il poursuit la spécialisation des contentieux en matière pénale et réforme la justice militaire.

- Comme l'a préconisé le rapport Guinchard, le projet prévoit de supprimer les juridictions de proximité – la répartition des compétences entre le tribunal d'instance, le tribunal de grande instance et la juridiction

de proximité est, en effet, peu lisible pour nos concitoyens, voire source de confusion.

Il s'agit donc de supprimer ce troisième ordre de juridiction mais, à l'heure où nous renforçons la participation des citoyens au fonctionnement de la justice, **il ne s'agit en aucun cas de se passer des 581 juges de proximité**, qui seront rattachés au tribunal de grande instance.

Leur périmètre d'intervention est redéfini par le texte : ils participeront désormais aux audiences collégiales, non plus seulement au pénal mais également au civil. Ils pourront en outre se voir confier la procédure non contradictoire d'injonction de payer. Dans un souci de lisibilité, comme l'a souhaité votre commission, leurs compétences à juge unique pour les contentieux inférieurs à 4 000 euros reviendront au juge d'instance.

- Ce texte poursuit, également, le mouvement de spécialisation des juridictions pour les contentieux les plus complexes et les plus techniques : avec, d'une part, la création au sein du TGI de Paris d'un pôle national compétent pour les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, ainsi que les crimes de torture visés par la Convention de New York ; avec la création, d'autre part, de pôles régionaux compétents pour les accidents collectifs, qui permettront une meilleure prise en charge de ces affaires sensibles, qui sont souvent complexes et impliquent de nombreuses parties civiles.

En matière pénale, le texte renforce, par ailleurs, les capacités d'enquête du juge d'instruction, qui pourra procéder à des auditions sur le territoire

d'un Etat étranger avec l'accord des autorités de cet Etat. Votre commission des lois a étendu cette possibilité aux procureurs.

- En supprimant le tribunal aux armées, et en transférant ses compétences à un pôle spécialisé au sein de la juridiction parisienne, le texte parachève l'intégration de la justice militaire à la justice de droit commun en temps de paix, tout en respectant la spécificité de ce contentieux.

2. Le texte apporte des améliorations significatives en matière civile, et notamment familiale.

Il introduit plusieurs simplifications, qui facilitent les démarches de nos concitoyens :

- ainsi les futurs époux pourront célébrer leur union dans la mairie de résidence de leur parents, mettant ainsi un terme aux difficultés pratiques que de nombreux élus connaissent ;
- les parents n'auront plus l'obligation de comparaître devant le greffier en chef pour procéder à la déclaration conjointe d'exercice de l'autorité parentale ;
- le tribunal de grande instance sera désormais compétent en matière d'adoption simple pour statuer aussi sur une demande de changement de prénom de l'enfant (alors qu'actuellement seul le juge aux affaires familiales peut y procéder) ;
- enfin, le texte prévoit d'expérimenter un dispositif de médiation obligatoire, avant toute saisine du juge, pour favoriser l'accord entre les parents séparés sur la modification des modalités d'exercice de l'autorité parentale.

Le Parlement a souhaité renforcer l'information des justiciables en matière de divorce en généralisant l'obligation pour l'avocat d'établir une convention d'honoraires dans tous les cas de divorce ; par ailleurs, un barème indicatif sera fixé par la Chancellerie, après avis du Conseil national des barreaux. Ces mesures permettront une meilleure transparence au profit des justiciable et dans le respect de la liberté des tarifs de la profession.

3. En matière d'injonction de payer, le texte tire les conséquences de deux règlements communautaires instaurant une procédure d'injonction de payer européenne et une procédure de règlement des petits litiges.

4. Le texte apporte des simplifications en matière pénale pour faciliter le recours à l'injonction thérapeutique en assouplissant les conditions de sa mise en œuvre. Ce dispositif décidé par le procureur s'applique également en cas de consommation habituelle et excessive d'alcool.

5. Il permet de recourir plus facilement aux procédures pénales simplifiées, ce qui permettra d'accélérer les procédures pour une meilleure pédagogie de la sanction.

Ainsi que l'avait proposé la commission Guinchard, le projet de loi prévoit ainsi de développer le recours à l'ordonnance pénale, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), la procédure d'amende forfaitaire ou encore la transaction pénale :

- la CRPC sera possible pour tous les délits, à l'exception des violences volontaires et involontaires contre les personnes, des menaces et des agressions sexuelles aggravées ;
- l'ordonnance pénale pourra être utilisée pour de nombreux délits d'une gravité modérée, autres que ceux portant atteinte aux personnes ;
- l'amende forfaitaire sera étendue à certaines contraventions de la cinquième classe, et la transaction à certaines infractions en droit pénal de la santé publique, en droit de la consommation et en droit de la concurrence.

A ceux qui émettent des réserves sur l'extension de ces procédures, je veux dire qu'elles sont entourées de nombreuses garanties, que le présent projet de loi renforce par ailleurs, notamment en ce qui concerne l'ordonnance pénale. Elles ont en outre fait la preuve de leur efficacité et du souci constant du respect des droits des personnes. De plus, si ces procédures sont habituellement désignées sous le terme de « procédures simplifiées », je les qualifierai pour ma part de « procédures acceptées ». En effet, leur caractéristique commune est de ne pouvoir prospérer que si la personne poursuivie accepte la peine proposée par le procureur de la République (dans la CRPC), décidée par le juge (dans l'ordonnance pénale) ou prévue par la loi (amende forfaitaire). Or, quand cela est possible, une peine acceptée est préférable à une peine imposée.

II. Enfin, votre assemblée a ajouté des dispositions relatives aux juridictions financières et administratives.

Ces deux volets poursuivent les mêmes objectifs que le projet de loi initial, à savoir rationaliser l'organisation des juridictions et alléger les procédures.

Des dispositions relatives à la modernisation des juridictions financières ont déjà été inscrites dans plusieurs textes ces derniers mois : pour renforcer les missions de certification de la Cour des comptes, et les élargir notamment aux comptes des grands hôpitaux ; ou encore pour consolider ses compétences en matière d'évaluation des politiques publiques.

Je rappelle en outre que le Gouvernement et la Cour des comptes mènent actuellement une réflexion sur des dispositions statutaires visant notamment à diversifier les modes de recrutement des juridictions financières afin de permettre à ces dernières de faire face à leurs nouvelles missions. Ces dispositions pourraient aboutir à brève échéance.

Les amendements adoptés la semaine dernière en séance publique prolongent ce mouvement en insérant dans le texte qui vous est soumis un certain nombre d'autres dispositions utiles à la modernisation des juridictions financières. Ils vont en particulier dans le sens d'une meilleure coordination des contrôles et d'une modernisation, qui devra être soigneusement concertée, de la carte des chambres régionales.

De même, les quelques dispositions relatives aux juridictions administratives, introduites à l'initiative de votre commission des lois, allègent ou modernisent un certain nombre de procédures ou tendent à

développer les modes alternatifs de règlement des conflits : ainsi, les chefs de juridiction pourront, si les parties en sont d'accord, organiser une mission de conciliation. Le Gouvernement s'associe pleinement à cette initiative qui fait consensus.

*

**

Le texte comprend des avancées significatives pour l'organisation et le fonctionnement de notre justice pénale, civile, mais aussi désormais financière et administrative. C'est un texte technique qui est nécessaire pour l'organisation des juridictions, l'efficacité de nos procédures et le meilleur accès à la justice. C'est pourquoi il est urgent de l'adopter.

Je vous remercie.