

**Projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de
certaines procédures juridictionnelles**

Sénat – Jeudi 14 avril 2011

Monsieur le président,

Messieurs les rapporteurs (Yves Détraigne et Marcel-Pierre Cléach)

Mesdames, Messieurs les sénateurs,

Le projet de loi qui vous est soumis s'inscrit pleinement dans le mouvement initié en 2009 afin de mettre en œuvre les propositions de la Commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard contenues dans son excellent rapport remis en juin 2008.

Outre la loi du 22 décembre 2010, et la loi du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées qui ont en effet mis en œuvre nombre de ces préconisations, d'autres mesures significatives ont d'ores et déjà été adoptées.

Je pense notamment aux dispositions adoptées dans le cadre de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures qui crée un "pôle famille" au sein des TGI afin de rendre l'organisation judiciaire plus lisible pour les justiciables. Le juge aux affaires familiales s'est vu ainsi confier de nouvelles compétences en matière de tutelles « mineurs », jusque-là confiées aux juges d'instance ou encore en matière de partage et de liquidation des indivisions conjugales tant des époux que des concubins ou des partenaires pacsés.

Je pense également à l'importante réforme du traitement du surendettement des particuliers qui résulte de la loi du 1^{er} juillet 2010 sur le crédit à la consommation et qui a permis de recentrer les compétences du juge sur ses missions traditionnelles.

C'est donc à la lumière de l'ensemble de ces importantes réformes qui redessinent notre organisation judiciaire, que ce projet doit aujourd'hui être examiné.

Ce texte poursuit deux objectifs principaux : améliorer la répartition des contentieux, en procédant à une clarification de l'organisation judiciaire ; simplifier les procédures, en procédant à un allègement des règles pour un règlement plus efficace des litiges.

I. L'effort de clarification et de simplification de la répartition des contentieux est donc au cœur du texte.

Cette clarification des compétences s'imposait comme une nécessité, après la réforme de la carte judiciaire, entrée en vigueur au 1er janvier dernier : une carte judiciaire plus cohérente et mieux structurée constituait une première étape indispensable, mais qui devait s'accompagner d'une répartition plus claire et rationalisée des compétences.

1. Tel est bien l'objet de ce texte qui offre une plus grande lisibilité aux juridictions de première instance : en **restaurant la dualité entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance** ; et en leur confiant des **blocs de compétence cohérents, définis selon des critères objectifs**.

Le recteur Guinchard a parfaitement résumé cette clarification des critères de compétence inscrite dans le projet de loi : « au TGI reviennent les questions attachées à l'ordre social telles que la matière pénale ou l'état des personnes » et « au tribunal d'instance, les litiges de la vie quotidienne ».

Ainsi, le critère de répartition classique du taux d'intérêt du litige entre le TGI et le TI est réaffirmé dans des domaines aussi divers qu'en matière de procédure d'injonction de payer, de servitude ferroviaire, d'indemnités dues au propriétaire d'un bien classé au titre des monuments historiques ou encore d'objets abandonnés.

Cette plus grande lisibilité supposait par ailleurs la suppression de la juridiction de proximité créée par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002. En effet, la commission Guinchard a souligné la confusion et la complexité introduite pour les justiciables et les praticiens par l'existence de ce troisième ordre de juridiction.

Pour autant, l'apport des 672 juges de proximité, au regard de leur expérience, dans la vie de nos tribunaux est indéniable. C'est pourquoi le Gouvernement a choisi de

les maintenir et de les intégrer au sein du tribunal de grande instance. Ce repositionnement contribuera à améliorer le dialogue et les échanges entre les juges professionnels et les juges de proximité.

Quelles seront les nouvelles missions des juges de proximité ?

Ils pourront participer aux audiences collégiales civiles et pénales des TGI. C'est un point essentiel pour faire face à l'accroissement du contentieux dans ces domaines ; leur participation aux audiences collégiales civiles leur permettra de procéder à des mesures d'instruction telles que transport sur les lieux, audition des parties ou de témoins.

Ils pourront par ailleurs se voir confier la procédure non contradictoire d'injonction de payer qui sera désormais également ouverte au TGI.

Les juges de proximité conserveront leur compétence en matière de contraventions des quatre premières classes.

Votre commission des lois, sous l'impulsion de votre rapporteur, dont je salue le travail de grande qualité, a pleinement approuvé les dispositions du texte sur ce point.

2. Le texte poursuit aussi un effort de spécialisation pour les contentieux les plus complexes et requérant un haut degré de technicité, afin d'améliorer l'efficacité des enquêtes et instructions et de réduire les délais de jugement.

Le projet institue donc plusieurs pôles spécialisés en matière pénale, je me réjouis du consensus autour de ces dispositions car elles représentent une avancée d'importance dans ces contentieux sensibles que sont le contentieux des crimes contre l'humanité et crimes de guerre ; et le contentieux des accidents collectifs.

- **Un pôle national compétent pour les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre sera donc créé au sein de la juridiction parisienne.**

Par cette spécialisation des magistrats et des enquêteurs, nous améliorerons le traitement des procédures en ce domaine.

A la suite d'un amendement du Gouvernement, le texte issu de la commission des lois prévoit également des capacités d'enquête renforcées pour la recherche des auteurs de crime contre l'humanité et de crime de guerre.

La commission des lois a en outre utilement étendu la compétence de ce pôle aux crimes de torture visés par la Convention de New-York du 10 décembre 1984.

Ces mesures, souhaitées par le Gouvernement mais réclamées aussi par de nombreuses ONG, sont un signal fort de la volonté de la France de lutter contre les crimes les plus graves, et de disposer ainsi des outils les plus efficaces pour assurer le respect de nos engagements internationaux.

- **Ce projet de loi crée par ailleurs des pôles régionaux compétents pour les accidents collectifs.**

L'expérience a, en effet, montré que la prise en charge « judiciaire » des grandes catastrophes pouvait s'avérer difficile. Par nature, ces événements peuvent survenir en tout lieu de notre territoire, et parfois dans le ressort de petites juridictions (je pense par exemple au dramatique incendie dans le tunnel du Mont Blanc ou à l'accident aérien du Mont Saint Odile). De par leur ampleur et de par la technicité des questions qu'elles soulèvent, ces affaires doivent pouvoir être instruites et jugées par des juridictions spécialisées. Les associations de victimes de ces accidents ont appelé cette évolution de leur vœux, elle sera inscrite désormais dans la loi et dans notre organisation judiciaire.

3. En matière d'organisation judiciaire, le texte procède à une modification importante de la justice militaire : en supprimant le Tribunal aux armées de Paris et en attribuant à la juridiction parisienne la compétence pour les infractions commises en temps de paix hors du territoire de la République par les membres des forces armées ou à l'encontre de celles-ci.

Sans négliger la spécificité de ces infractions puisque celles-ci seront jugées par les formations du tribunal de grande instance et de la cour d'appel de Paris spécialisées en matière militaire, cette mesure de cohérence et de simplification est aussi importante symboliquement car elle finalise l'intégration de la justice militaire en

temps de paix dans la justice de droit commun.

Comme vous l'avez noté, Monsieur le rapporteur Cléach, cette réforme est bien accueillie tant par les magistrats que par les militaires, mais aussi par les auxiliaires de justice ; les dispositions inscrites dans le projet sont l'aboutissement du processus qui a progressivement rapproché la justice militaire du droit commun – le projet parachève cette évolution sans pour autant nier la spécificité de ce contentieux puisqu'il est confié à un pôle spécialisé au sein du TGI de Paris.

La commission de la défense a en outre saisi cette occasion pour procéder à quelques clarifications, qu'il s'agisse de la juridiction compétente pour les faits commis à bord des navires ou aéronefs, ou de simplifier et harmoniser la définition de la désertion.

II. L'effort de clarification de notre organisation judiciaire se double d'un effort de clarification des procédures, qui constitue le deuxième axe fort du projet

Les dispositions soumises à votre examen apportent des allègements de procédure tant en matière civile, qu'en matière pénale. Ces évolutions améliorent la lisibilité de notre procédure ; simplifiant également ces procédures, elles ouvrent de nouvelles perspectives pour le règlement rapide et efficace des contentieux qui ne présentent pas de difficultés particulières.

1. Le texte permet de définir les juridictions compétentes pour connaître des demandes formées en application de deux règlements européens instaurant une procédure d'injonction de payer européenne et une procédure de règlement des petits litiges.

Par ailleurs, afin de prendre acte d'un récent arrêt de la cour de justice de l'Union européenne, je vous proposerai une adaptation de notre réglementation relative à l'inscription des experts sur les listes des juridictions.

2. Le texte étend également le champ des procédures pénales simplifiées : cette mesure de rationalisation permet notamment de réduire les délais de jugement,

et d'améliorer la pédagogie de la sanction pénale.

Ainsi que l'a proposé la commission Guinchard, le projet de loi prévoit de développer l'ordonnance pénale, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), la procédure d'amende forfaitaire ou encore la transaction pénale. Comme l'a souligné très justement M. le rapporteur Détraigne, le dispositif permet de réserver les audiences correctionnelles aux contentieux les plus complexes ou les plus sensibles.

- Le texte du Gouvernement prévoyait que la CRPC serait possible pour tous les délits, quelle que soit la peine encourue. J'ai cependant pris acte que votre commission avait souhaité exclure du champ de la CRPC les violences volontaires et involontaires contre les personnes, les menaces et les agressions sexuelles aggravées.
- L'ordonnance pénale pourra être utilisée pour de nombreux délits d'une gravité modérée, autres que ceux portant atteinte aux personnes.
- Et, l'amende forfaitaire sera étendue à certaines contraventions de 5ème 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.

Je sais que ces procédures provoquent chez certains des réticences, mais je ne crois pas que celles-ci soient justifiées. Ces procédures ont en effet fait la preuve de leur efficacité, et du souci constant du respect des droits des personnes.

De plus, ces procédures sont habituellement désignées sous le terme de « procédures simplifiées », je les qualifierai pour ma part de « procédures acceptées ». En effet, leur point commun, c'est qu'elles ne peuvent 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, il me semble qu'une peine acceptée est préférable à une peine imposée.

Il n'y a donc pas lieu de « craindre » ces procédures qui sont entourées de nombreuses garanties, garanties que le présent projet de loi renforce sensiblement,

notamment pour l'ordonnance pénale.

2. Le texte prévoit enfin deux modifications importantes en matière de divorce : la première, concerne le divorce par consentement mutuel ; la seconde, l'expérimentation du recours préalable obligatoire à la médiation familiale.

- Le projet reprend tout d'abord une des recommandations phares du rapport de la commission Guinchard, qui avait été adoptée à l'unanimité de ses membres. **Le texte prévoit une dispense de comparution personnelle devant le juge aux affaires familiales, dans les seuls cas de divorce par consentement mutuel de couple sans enfant mineur en commun.**

Je regrette que la commission des lois ait supprimé cette disposition du projet. Je vous proposerai de rétablir ce dispositif respectueux des droits des parties.

Je veux à cet égard souligner que le contrôle du juge reste intact : il devra dans tous les cas s'assurer de l'intégrité du consentement de chacun des époux et du respect des intérêts de chacun d'entre eux dans la convention de divorce.

Je sais que certains s'en inquiètent et je voudrais les rassurer. Le mécanisme qui vous est proposé présente toutes les garanties nécessaires : l'accès au juge par les parties est aménagé dès lors que l'un des époux en fait la demande. En outre, le juge dès lors qu'il l'estimerait nécessaire pourra organiser cette comparution. Enfin, s'il souhaite refuser l'homologation de la convention, la comparution des époux devient alors obligatoire.

Ainsi, la dispense de comparution ne concernera en pratique que les divorces par consentement mutuel de couples sans enfant mineur commun, en l'absence d'opposition des parties et du juge. Une telle mesure permettra ainsi au juge aux affaires familiales de se concentrer davantage, lors de ses audiences, sur les cas les plus sensibles ou complexes.

- **Le projet de loi prévoit également une plus grande transparence des prix pratiqués en matière de divorces par consentement mutuel** : votre commission a souhaité aller plus loin en généralisant l'obligation pour l'avocat d'établir une convention d'honoraires obligatoire dans tous les cas de divorce. Par ailleurs, elle a souhaité maintenir, à juste titre, un barème indicatif établi par le garde des Sceaux sur avis du Conseil national des barreaux. L'amendement que vous proposera le rapporteur viendra opportunément préciser ce dispositif.

- **Le Gouvernement s'attache à développer depuis de nombreux mois une véritable culture de la médiation et de la conciliation** : c'est dans cette perspective que le projet de loi propose d'expérimenter un dispositif en matière familiale de médiation obligatoire avant toute saisine du juge, sous peine d'irrecevabilité de la demande.

En effet, la médiation, qui permet de renouer le dialogue entre parents séparés, facilite la conclusion d'accords équilibrés. La sensibilité du contentieux familial rend d'autant plus nécessaire la recherche de l'adhésion des parents indispensable à la bonne exécution des engagements pris.

Ce dispositif, adopté à l'unanimité par la commission Guinchard, ne s'appliquera que, lorsque le juge aura déjà statué sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale ou sur la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant. Ainsi, l'accès direct au juge n'est pas remis en cause par l'expérimentation pour les cas où il n'a jamais eu à connaître de la situation d'une famille.

Par ailleurs, la tentative de médiation préalable obligatoire ne sera pas exigée dans deux hypothèses :

- soit lorsque les parents sont d'accord sur les modifications envisagées ;
- soit si un motif légitime est invoqué. Ce critère permettra de répondre à la diversité des situations qui pourraient se présenter afin d'assurer l'accès effectif au juge.

Votre commission des lois a souhaité étendre les dérogations à ce dispositif lorsqu'un parent déclare ne pas s'opposer à la demande de l'autre parent ou lorsque la médiation ne peut être mise en œuvre dans un délai raisonnable.

Je vous proposerai un amendement qui tend à concilier les préoccupations de votre commission avec les objectifs du Gouvernement. En effet, l'accord des parties justifie pleinement de leur éviter un recours à la médiation ce qui n'est pas nécessairement le cas d'une simple absence d'opposition de l'une d'elles. En effet, on peut ne pas s'opposer sans pour autant consentir. Le cadre médiatisé permettra justement de s'assurer de la réalité de l'accord entre les parents.

Par ailleurs, la référence au délai raisonnable me semble pouvoir trouver sa place parmi les motifs légitimes permettant l'accès direct au juge. C'est le second objet de cet amendement.

Certains ont exprimé leur crainte sur ce nouveau dispositif, mais je le crois utile et équilibré : tout d'abord, nous connaissons tous les limites du « tout judiciaire », et les modes alternatifs de règlement des conflits ont fait la preuve de leur efficacité et de leur pertinence. Ensuite, l'expérimentation permettra de tester l'efficacité de cette nouvelle mesure et d'appréhender très précisément les besoins et les améliorations nécessaires à sa généralisation.

Enfin, je serai amené à vous présenter d'autres amendements visant à :

- l'abrogation de la loi du 12 juillet 1909 relative aux biens de famille insaisissable ;
- instaurer un nouveau dispositif permettant d'adapter le moment venu en accord avec la profession le régime de la postulation des avocats devant les TGI.
- assouplir les exigences de domiciliation en matière de célébration du mariage en permettant désormais que les unions de nos enfants puissent être célébrées dans les communes de résidence de leurs parents. Cet amendement répond à une demande forte des élus que je suis heureux de vous proposer.

*

* *

La Commission présidée par le recteur Guinchard appelait à l'ambition d'une « justice apaisée », apaisée pour le justiciable, apaisée pour tous les acteurs judiciaires aussi. Je crois que, par ses avancées nombreuses, le texte soumis à votre examen constitue un pas significatif dans ce sens : pour une justice qui soit mieux comprise, plus accessible et, qui grâce aux allègements et aux clarifications que nous proposons, verra son fonctionnement substantiellement amélioré. Cette ambition pour une Justice efficace et de qualité, je le sais est aussi la vôtre ; le texte nous donne des clés pour y parvenir, je sais pouvoir compter sur la qualité de vos débats pour donner toute leur ampleur à ces évolutions.