

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

Sénat – 18 octobre 2011

Monsieur le président,
Monsieur le président de la Commission des lois (Jean-Pierre Sueur),
Monsieur le rapporteur (Yves Détraigne),
Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Le projet de loi sur la répartition des contentieux et l'allègement de certaines procédures juridictionnelles revient aujourd'hui devant votre Haute assemblée. La commission mixte paritaire qui s'est réunie cet été n'était, en effet, 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 inspiré des réflexions de la commission présidée par le recteur Serge Guinchard et vise également à améliorer la visibilité de l'organisation judiciaire.

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 de renforcer les objectifs de la réforme. Le Sénat a considérablement enrichi ce projet de loi, l'Assemblée ayant d'ailleurs retenu, dans leur grande majorité, les avancées que vous aviez apportées au texte en première lecture, notamment en matière de procédure civile et pénale.

Celle-ci a néanmoins ajouté deux volets visant à rationaliser l'organisation et alléger les procédures devant les juridictions financières et administratives.

J'évoquerai brièvement les grands axes du texte.

I. Tout d'abord, il clarifie la répartition des contentieux en matière civile et poursuit le mouvement de spécialisation en matière pénale.

1. En matière civile, le texte procède à des transferts de compétences entre les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance, en vue d'une meilleure cohérence et d'une plus grande lisibilité dans les attributions de ces deux ordres de juridictions.

Cet effort de lisibilité conduit, comme le préconisait le rapport Guinchard, à supprimer les juridictions de proximité : les juges de proximité seront donc désormais rattachés au tribunal de grande instance. Il ne s'agit pas de supprimer les 581 juges de proximité mais de redéfinir leur périmètre d'intervention : ils participeront désormais aux audiences collégiales, au pénal mais aussi au civil. Ils pourront en outre se voir confier la procédure non contradictoire d'injonction de payer.

Votre assemblée a souhaité revenir sur une des simplifications introduites par le texte, en prévoyant que ces juges conservent leur compétence à juge unique pour les contentieux civils inférieurs à 4000 euros. J'entends les craintes exprimées d'une surcharge d'activité pour les juges d'instance, et je veux donc m'engager devant vous à ce que les situations fassent l'objet d'un examen attentif afin de renforcer, là où ce sera nécessaire, les effectifs des juridictions d'instance concernées par cette réforme. Je veux également souligner qu'en pratique, le maintien de cette compétence poserait des problèmes d'organisation certains et brouillerait la lisibilité justement recherchée par le texte, le juge d'instance pouvant être appelé, dans le dispositif adopté par votre commission, à suppléer l'absence du juge de proximité. C'est pour cette raison que les juges d'instance eux-mêmes, via leur organisation professionnelle, se sont prononcés contre le maintien de cette compétence.

Pour l'ensemble de ces raisons, et afin que le texte puisse atteindre pleinement l'objectif de simplification recherché, le gouvernement vous soumettra un amendement revenant au texte initial, et supprimant donc la compétence des juges de proximité pour les litiges civils de moins de 4000 euros.

2. Le regroupement de certains contentieux techniques et sensibles au sein de pôles spécialisés fait, pour sa part, consensus. Il constitue une réelle avancée pour le traitement d'affaires complexes. Ainsi un pôle compétent pour les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et crimes de torture sera créé. De même, des pôles régionaux spécialement compétents pour les accidents collectifs permettront une meilleure prise en charge de ces dossiers qui impliquent souvent de nombreuses parties civiles (par exemple 2 700 parties civiles au procès AZF, actuellement en cours).

3. Enfin, en supprimant le tribunal aux armées, dont les compétences seront confiées à un pôle spécialisé du TGI de Paris, le texte propose une solution équilibrée. Il parachève ainsi l'intégration de la justice militaire à la justice de droit commun en temps de paix, tout en tenant compte de la spécificité de ce contentieux.

II. Le texte procède également à l'allégement de certaines procédures civiles et pénales.

1. En matière familiale, comme l'a relevé Monsieur le rapporteur, le texte apporte de véritables simplifications dans la vie quotidienne de nos concitoyens :

- il facilite les démarches des adoptants en permettant au tribunal de grande instance de statuer, quelle que soit la procédure d'adoption (simple ou plénière), sur la demande de changement de prénom de l'enfant. Actuellement, il ne peut en effet statuer en cas d'adoption simple, obligeant alors les parents à entamer une nouvelle procédure devant le juge aux affaires familiales ;

- le texte permet également aux futurs époux de célébrer leur union dans la mairie de résidence de leurs parents, et non plus seulement de leur domicile, mettant ainsi un terme à d'inutiles difficultés pratiques.

2. Le texte apporte également de nouvelles garanties au justiciable :

- en généralisant l'obligation pour l'avocat d'établir une convention d'honoraires dans tous les cas de divorce et en fixant des barèmes indicatifs par arrêté du garde des

Sceaux, après avis du Conseil national des Barreaux. Le débat parlementaire a d'ailleurs permis, à l'initiative de votre assemblée, de renforcer le dispositif initialement proposé pour une meilleure transparence des honoraires.

3. En matière d'exercice de l'autorité parentale, le projet introduit à titre expérimental une obligation de médiation préalable avant toute saisine du juge. Comme le souhaitait votre rapporteur, le texte a été précisé en première lecture, pour garantir l'accès effectif au juge : l'obligation pourra donc être écartée s'il était avéré que la médiation ne puisse intervenir dans des délais raisonnables.

4. En matière pénale, le texte vient élargir le champ des procédures simplifiées, qu'il s'agisse de l'ordonnance pénale, de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, de l'amende forfaitaire ou de la transaction pénale.

Améliorer la célérité de notre justice pénale, pour des contentieux ne posant pas de difficulté, renforce la pédagogie de la sanction, notamment car ces procédures doivent être acceptées par la personne poursuivie.

Le champ de ces procédures est élargi dans des conditions qui préservent la progressivité de la sanction pénale. Ainsi l'ordonnance pénale ne peut être utilisée pour la poursuite de faits commis en état de récidive légale. De même, sont exclus du champ de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité les atteintes aux personnes telles que les violences, les menaces et agressions sexuelles aggravées, les homicides involontaires...

III. J'en viens aux deux derniers volets du texte relatifs aux juridictions financières et administratives.

Ces deux derniers volets, ajoutés à l'initiative de l'Assemblée nationale, s'inscrivent dans les objectifs poursuivis par le projet de loi initial, à savoir rationaliser l'organisation des juridictions et alléger les procédures.

1. La réforme des juridictions financières fait l'objet d'une réflexion depuis plusieurs années déjà. Les dispositions de ce texte sont d'ailleurs largement inspirées du

projet de loi déposé en 2009, qui reprenait des orientations portées à l'époque par Philippe Séguin. Je rappellerai qu'après la concertation engagée par le premier président Didier Migaud, le Gouvernement a souhaité approfondir la réflexion. Dès lors, des dispositions relatives à la modernisation des juridictions financières ont 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.

Le texte tel qu'amendé par l'Assemblée nationale poursuit ce mouvement : il consacre ainsi la possibilité pour le Gouvernement de demander la réalisation d'enquêtes, afin de renforcer l'assistance de la Cour des comptes dans l'évaluation des politiques publiques. Il élargit en outre le champ des collectivités et organismes soumis au régime d'apurement administratif. Il renforce enfin les normes professionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales.

2. Enfin, l'Assemblée nationale a introduit des dispositions relatives aux juridictions administratives. Elles permettront de régler plus rapidement les litiges en favorisant la conciliation administrative, en assouplissant les conditions de recours à l'ordonnance de jugement, et en permettant dans certains cas une dispense de conclusions du rapporteur public. Comme le rappelait le Conseil d'Etat dans son rapport pour 2011, « *la qualité du service rendu par la justice administrative se mesure à l'efficacité avec laquelle elle remplit sa mission* ». La protection des droits et libertés, le respect de l'intérêt général, ne sont pleinement assurés que si le juge administratif peut maintenir les délais raisonnables de jugement qui sont aujourd'hui les siens.

Mesdames, Messieurs les sénateurs,

Le projet de loi soumis à votre examen comprend des avancées significatives pour une meilleure organisation de notre justice civile, pénale, mais aussi administrative et financière. Son adoption favorisera l'efficacité de nos procédures et renforcera l'accessibilité de notre justice, qui sont autant de garanties essentielles pour nos concitoyens.

Je vous remercie.