

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

Assemblée nationale – Lundi 4 juillet 2011

Messieurs les présidents (Jean-Luc WARSMANN pour les lois et Guy TEISSIER pour la défense),

Messieurs les rapporteurs (Marcel BONNOT et Alain MARTY),

Mesdames et Messieurs les députés,

Le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui s'inscrit dans un mouvement initié en 2009 et destiné à mettre en œuvre les propositions de la Commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard. Venant après les lois du 22 décembre 2010, relative à l'exécution des décisions de justice et à l'exercice de certaines professions réglementées, et du 28 mars 2011, de modernisation des professions judiciaires ou juridiques, venant aussi après un certain nombre de décrets, il parachève l'inscription dans notre droit des préconisations de cette commission, auquel mandat avait été donné de simplifier, alléger et rendre plus efficace le traitement des procédures judiciaires.

Le texte sur lequel nous débattons aujourd'hui porte à cet effet sur des aspects très divers de l'activité judiciaire, qu'il s'agisse des juridictions 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.

Cette démarche de modernisation est aussi 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, mais qui devait s'accompagner d'une répartition plus claire et rationalisée des compétences.

I. Le premier objectif du texte est de simplifier et améliorer la répartition des contentieux.

1. Le projet offre tout d'abord une plus grande lisibilité des juridictions de première instance, en clarifiant les compétences respectives des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance.

Cette dualité retrouvée passe en particulier par la suppression de la juridiction de proximité : créée par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, ce troisième ordre de juridiction introduisait, pour les justiciables et les praticiens, une confusion et une complexité d'ailleurs soulignées par la commission Guinchard.

Pour autant, l'apport des 581 juges de proximité est indéniable et le Gouvernement a donc choisi de les maintenir, en les intégrant au sein des tribunaux de grande instance et en redéfinissant leur périmètre d'intervention. Je remercie à cet égard votre commission des lois qui a simplifié l'organisation entre juges d'instance et juges de proximité en revenant sur la compétence reconnue à ces derniers par le Sénat en matière de contentieux civils inférieurs à 4.000 €. Les juges de proximité 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. Ils conserveront enfin

leur compétence s'agissant des contraventions des quatre premières classes.

L'équilibre que traduit le projet de loi est donc clair : la volonté du Gouvernement n'a jamais été de supprimer les juges de proximité, mais seulement de clarifier leurs missions.

2. Le texte poursuit par ailleurs le mouvement de spécialisation pour les contentieux les plus complexes, afin de renforcer l'efficacité de la justice pénale dans des contentieux qui se distinguent par leur technicité.

Le projet de loi crée ainsi, au sein du tribunal de grande instance de Paris, un pôle judiciaire spécialisé compétent pour les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ; il sera aussi compétent pour les crimes de torture visés par la Convention de New York.

Il crée également des pôles régionaux compétents pour les accidents collectifs, qui permettront une meilleure prise en charge de ces affaires sensibles, souvent techniques et de grande ampleur.

Le texte, tel qu'il ressort des travaux de la commission des lois, renforce aussi les capacités d'enquête : ainsi, le juge d'instruction et le procureur de la République pourront procéder à des auditions sur le territoire d'un Etat étranger avec l'accord des autorités de celui-ci.

3. Enfin, le projet réforme 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.

Cette mesure de cohérence et de simplification parachève l'intégration, en temps de paix, de la justice militaire dans la justice de droit commun.

II. L'effort de clarification de notre organisation judiciaire se double d'un effort d'allègement des procédures : le texte ouvre ainsi de nouvelles perspectives pour un règlement rapide et efficace des contentieux civils et pénaux qui ne présentent pas de difficultés particulières.

1. En matière civile et notamment familiale :

Outre que 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, de nombreuses améliorations sont apportées par le projet de loi :

- Ainsi, **les futurs époux pourront célébrer leur union dans la mairie** de résidence de leur parents, mettant ainsi un terme aux difficultés pratiques difficilement justifiables que nombre d'entre nous connaissent.

- **En matière de divorce**, le texte qui vous est soumis introduit une plus grande transparence sur les prix pratiqués par les avocats en instaurant, d'une part, une obligation d'établir dans tous les cas de divorce une convention d'honoraires et, d'autre part, un barème indicatif qui sera établi par la Chancellerie après avis du Conseil national des barreaux. Nous sommes parvenus à un point d'équilibre qui doit, je le crois, être préservé dans l'intérêt des justiciables.

- Afin de prendre acte d'un récent arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, le texte introduit des dispositions relatives à l'inscription des experts sur les listes des juridictions.
- En matière de **changement de prénom des enfants faisant l'objet d'une adoption simple**, il est prévu de permettre au tribunal de grande instance, seul compétent pour prononcer une adoption, de statuer également sur le changement de prénom de l'enfant, alors qu'aujourd'hui les parents doivent saisir un autre juge, le juge aux affaires familiales, de cette question spécifique. Une telle dualité de procédure n'apparaît pas opportune et je remercie votre commission d'y avoir remédié ;
- Enfin, il est apparu nécessaire de rendre plus efficace la **procédure de saisie-rémunérations**. Des modifications ont là aussi été adoptées par votre commission pour y parvenir.

2. Le texte étend par ailleurs le champ des procédures pénales simplifiées afin de réduire les délais de jugement et, par là-même, de renforcer la pédagogie de la sanction pénale.

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.

Je voudrais à présent aborder les dispositions, introduites à l'initiative de M. le président WARSMANN, relatives aux juridictions financières.

Ces amendements sont inspirés par un projet de loi qui avait été déposé en octobre 2009 et dont le contenu traduisait les orientations portées à l'époque par Philippe SÉGUIN. Ils reprennent, plus exactement, la

version, à bien des égards différente, qu'en avait retenue la commission des lois de votre assemblée alors qu'à la suite de sa nomination comme premier président de la Cour des comptes, Didier MIGAUD avait commencé à engager une nouvelle concertation interne aux juridictions financières.

Pour cette raison, le Gouvernement avait souhaité approfondir la réflexion sur cette réforme. Après quelques mois de concertation, cette démarche l'a conduit à opter, s'agissant des dispositions les plus consensuelles, pour une mise en œuvre par « blocs », qui est d'ores et déjà en cours :

- Plusieurs dispositions relatives à l'évaluation des politiques publiques ont été reprises dans la proposition de loi déposée par Bernard ACCOYER et sont entrées en vigueur. Elles renforcent en ce domaine les liens entre le Parlement et la Cour des comptes et c'est à l'évidence une bonne chose.

- Le Gouvernement a, de même, inséré dans le projet de loi de finances rectificative qui sera définitivement adopté cette semaine une disposition ouvrant la possibilité d'organiser un concours complémentaire pour le recrutement de magistrats des chambres régionales des comptes. Deux amendements de Michel BOUVARD à ce même texte ont permis d'affermir la mission de certification des comptes des administrations publiques par la Cour des comptes et de renforcer le suivi des recommandations formulées par la Cour.

- Une disposition confiant à la Cour la mission de certification des comptes des grands hôpitaux a par ailleurs été insérée dans la

proposition de loi de Jean-Pierre FOURCADE modifiant la loi « hôpital, patients, santé, territoires ».

En outre, 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.

Le Gouvernement a ainsi fait le choix pragmatique d'une mise en œuvre rapide du cœur de la réforme destinée à moderniser les juridictions financières.

Je sais que le président WARSMANN partage cet objectif de modernisation, dont participent un certain nombre des dispositions qu'il a fait introduire en commission et qui, sans avoir de lien direct avec le projet de loi initial ni même avec le texte issu du Sénat, qui l'un comme l'autre ne concernaient que les procédures judiciaires, peut néanmoins se rattacher aux finalités de simplification qu'il poursuit.

C'est le cas, en particulier, des dispositions permettant à la Cour des comptes de mieux coordonner les enquêtes des chambres régionales des comptes ; de celles modifiant les règles de détermination du ressort de ces chambres régionales ; ou encore de celles donnant au Gouvernement la possibilité de saisir la Cour des comptes dans le cadre de la nouvelle procédure d'évaluation des politiques publiques telle que prévue par l'article 47-2 introduit par la révision constitutionnelle de 2008. C'est dans le même esprit, d'ailleurs, que le Gouvernement

approuve la plupart des dispositions introduites par le président WARSMANN intéressant les juridictions administratives.

En revanche, plusieurs dispositions relatives aux juridictions financières introduites en commission, sortant totalement de la logique technique, organisationnelle et procédurale du projet de loi, refondent entièrement le régime de responsabilité des gestionnaires publics, qu'ils soient fonctionnaires ou agents publics, membres du Gouvernement ou élus locaux. Elles soulèvent de lourdes questions de principe qui sont loin d'être toutes réglées (la rédaction retenue à ce stade s'écarte d'ailleurs très sensiblement de l'équilibre voulu à l'origine, en la matière, par le Gouvernement) et n'ont pas leur place dans le texte qui vous est présenté. Le Gouvernement prendra donc ses responsabilités en vous demandant de les en retirer.

Mesdames et Messieurs les députés,

Par ses avancées nombreuses, le texte soumis à votre examen contribue significativement à l'amélioration de notre justice civile et pénale et donc à un meilleur service rendu aux justiciables, avec une justice plus efficace, mieux organisée, moins lente parfois. Je forme le vœu que, tous ensemble, nous donnions toutes ses chances au processus ainsi engagé, en restant concentrés sur cet objectif dont je me réjouis de constater le caractère très largement consensuel.

Je vous remercie.