

Paris le 21 avril 2016

**Observations du Syndicat de la magistrature sur le projet de loi
portant application des mesures relatives à la justice du 21^{ème}
siècle
devant la commission des lois de l'Assemblée nationale**

Le Syndicat de la magistrature milite depuis sa création pour une justice accessible et de qualité, dont l'organisation et les priorités seraient mises au service des justiciables et non plus dictées par le productivisme. Après deux ans de débats sur la justice du 21^{ème} siècle, de nombreuses missions, groupes de travail et réflexions sur le juge, les juridictions, le parquet, le TTR, le projet de juridiction, l'enquête pénale, l'aide juridictionnelle, et des expérimentations toujours en cours sur les services d'accueil unique du justiciable ou les conseils de juridiction, le projet de loi dit « J21 » apporte peu de réponses ou des solutions dérisoires, loin d'être à la hauteur des enjeux.

Ainsi, malgré quelques avancées, que nous avons soulignées, la déception est grande. En réalité, les logiques gestionnaires ne sont pas écartées. Au contraire, le Sénat a mis le ver du tribunal de premier instance dans le fruit. L'article 13bis introduisant la mutualisation des greffes n'est qu'une expression de la tactique des petits pas, assumée par certains sénateurs, visant à instaurer lentement mais sûrement le tribunal de première instance que l'ensemble des fonctionnaires et magistrats avaient combattu et dont nous avons obtenu le retrait en 2014. Elles éclairent l'intention gestionnaire qui préside par exemple au transfert du contentieux du tribunal de police au TGI, au mépris de la proximité.

Curieusement, les rares cas susceptibles de soulager les services judiciaires sans dommage pour la proximité ou la qualité du service rendu, tels que le

transfert de l'enregistrement des PACS aux officiers d'état civil, ont été supprimés, vraisemblablement sous la pression des élus locaux.

Tout concourt à démontrer la fragilité des fondations politiques de ce texte : la « simplification » y éclipe la préoccupation pour un service public de la justice (la notion même en a été évincée) de qualité. C'est ainsi que le champ de la justice pénale a été purement et simplement écarté du texte : le gouvernement a renoncé à tout débat sur la dépenalisation des infractions de faible gravité accumulées pendant les années Sarkozy et même d'une partie des infractions routières. Pour ces dernières pourtant, de nombreux rapports la préconisaient, tant il est évident que l'efficacité réside en cette matière dans les sanctions administratives (suspension de permis, perte de points et retrait du permis) et non pénales.

Cette fragilité ressort également de la soumission d'avancées significatives aux intérêts de certains ou à des contraintes trop vite décrites comme insurmontables. Ainsi, si la création d'une action de groupe de droit commun doit être saluée, les restrictions apportées à cette action en matière de discrimination au travail, dès lors que la personne responsable est un employeur, sont inacceptables et n'ont d'autre justification que de mettre ces derniers à l'abri de poursuites parfois aussi lourdes de conséquences sur le plan financier que ne sont insupportables les actes de discrimination visant les salariés. Le ministre de l'économie et des finances n'est pas le seul à avoir grevé politiquement le texte J21 : l'invocation de la contrainte budgétaire et la minimisation de la situation financière dramatique de la justice par le ministre des finances a contribué à en freiner les ardeurs.

De même, en matière d'accès au droit, le chemin reste semé d'embûches pour parvenir à une justice permettant à tous les citoyens d'être informés de leurs droits, et d'avoir accès au juge, quels que soient leurs revenus. Les quelques efforts réalisés dans l'accueil des justiciables dans les palais de justice – certes introduites dans le texte mais dont on sait déjà qu'elles ne seront universellement appliquées que dans plusieurs années – et les modifications à la marge des dispositifs d'accès au droit ne suffiront pas à masquer une politique budgétaire catastrophique en matière d'aide juridictionnelle, pourtant seule à même d'assurer une assistance par un avocat. Si le budget a été annoncé à la hausse pour 2016, celle-ci correspond à la revalorisation du plafond de ressources de 941 à 1000 euros pour en bénéficier, et aux missions nouvelles de l'aide juridictionnelle. L'indemnisation des avocats, elle, sera fortement impactée par la réévaluation à la baisse de leurs barèmes de rémunération dans les contentieux les plus importants : ce seront les justiciables précaires qui en subiront au premier chef les effets.

Enfin, tandis que les conseils des prud'hommes subissent les assauts répétés et destructeurs de ce gouvernement, celui-ci renonce bien facilement à toute réforme de fond de la justice commerciale, dont les dysfonctionnements, régulièrement dénoncés, sont inacceptables socialement et contre-productifs économiquement. Restent deux aménagements importants : si le syndicat de la magistrature soutient les exigences accrues en matière de déontologie des juges consulaires, il ne peut que s'élever contre la disposition qui réduirait de moitié la durée du plan de sauvegarde des entreprises en difficulté.

1. Rapprocher la justice du citoyen

Article 1^{er} : Renforcer la politique d'accès au droit : les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD)

Ces instances, singulières par leur composition, leur mode de fonctionnement et leur objet, constituent un rouage fondamental – et pourtant trop souvent délaissé – de l'accès au droit et aux droits pour les plus précaires. Leur réforme est indispensable et doit passer, tant par la redéfinition de leurs priorités que par leur refonte, pour répondre aux enjeux de la grande pauvreté.

Le « service public de la justice »

Le Syndicat de la magistrature a toujours revendiqué la reconnaissance d'un « service public de la justice » dont il convient particulièrement, en ces temps de politiques d'austérité, de défendre l'existence et la qualité. Les revendications anciennes visant à asseoir l'indépendance de l'autorité judiciaire et à assurer sa force dans l'équilibre des pouvoirs n'est pas exclusive de l'affirmation que la justice est un service rendu aux citoyens, de fait soumis aux principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, afin de répondre aux besoins des justiciables.

Le Sénat a cru devoir céder à la pression de certains, qui cherchent les atteintes à l'indépendance là où elles n'existent pas. Il appartiendra à l'Assemblée de maintenir la notion de « service public de la justice » aux articles L 111-4 et L 141-1 du code de l'organisation judiciaire.

La définition de l'accès au droit

L'article 1 du projet de loi modifie l'article 54 de la loi du 10 juillet 1991 en ajoutant que le CDAD « participe à la mise en œuvre d'une politique locale de

résolution amiable des litiges ». En 1998, un projet de loi introduisait à l'article 53 de la loi du 10 juillet 1991 la mention suivante : « Ces actions sont conduites de manière à favoriser le règlement amiable des litiges. Les modalités de l'aide à l'accès au droit sont adaptées aux besoins des personnes en situation de grande précarité ». Cette disposition n'avait malheureusement pas été votée à l'époque par les parlementaires.

Le Syndicat de la magistrature estime fondamental que la rédaction de **l'article 54 précise que « les modalités de l'aide à l'accès au droit sont adaptées aux besoins des personnes en situation de grande précarité »**, l'accès au droit des plus démunis devant être la priorité de toute politique d'accès au droit. Cette rédaction pourra utilement être introduite immédiatement après l'alinéa de l'article 54 indiquant : « Il participe à la mise en œuvre d'une politique locale de résolution amiable des différends ».

La composition des CDAD

Le projet de loi ne modifie qu'à la marge la composition des CDAD.

Le texte initialement proposé conservait au préfet, « représentant de l'Etat dans le département », un pouvoir de proposition dans le cadre de la nomination de l'association membre du CDAD, tout en précisant que celle-ci pouvait œuvrer non plus seulement dans le domaine de l'accès au droit mais également dans celui de l'aide aux victimes ou de la médiation.

Cette prééminence du préfet sur les autres membres de droit du CDAD est d'autant plus choquante qu'en la matière, certains objectifs préfectoraux, dans le domaine du droit des étrangers ou des expulsions de terrain, se heurtent frontalement au développement des politiques d'accès au droit des plus démunis, Le Syndicat de la magistrature demande **la suppression de la mention « sur proposition du représentant de l'Etat dans le département »**.

Le Syndicat de la magistrature est attaché à ce que les membres du CDAD y jouent un rôle conforme aux réalités des institutions. Il propose ainsi par exemple que le magistrat de la cour d'appel délégué à la politique associative, dont le rôle est notamment de répartir les subventions entre les différentes associations qui concourent au service public de la justice, y participe comme commissaire du gouvernement, ce qui est son rôle effectif dans l'instance.

Quant au procureur de la République, dont il est normal qu'il soit entendu sur la politique d'accès au droit qui concerne également le champ pénal et ses

compétences strictement civiles, il pourrait y siéger en tant que membre de droit.

Dans cette hypothèse, **la vice-présidence devrait être confiée à un magistrat du ou des TGI du ressort du département**, à l'exclusion des magistrats de la cour d'appel, afin que la juridiction jouisse de toute l'autonomie nécessaire pour répondre aux besoins de son territoire.

Il nous paraît également important que le **nombre d'associations membres du CDAD soit élargi**, notamment aux associations qui en pratique assistent les personnes les plus précaires dans le cadre de l'accès au droit. Le Syndicat de la magistrature propose aussi de **désigner en tant que membres du CDAD le président du bureau d'aide juridictionnelle, un représentant local du Défenseur des droits, un juge d'instance du ressort et le représentant des conciliateurs du département.**

Article 2 : Faciliter l'accès à la justice : les services d'accueil unique du justiciable (SAUJ)

La création de ces services est inscrite dans le code de l'organisation judiciaire, dans un article L123-3 nouveau qui prévoit qu'« *il est institué un service d'accueil unique du justiciable dont la compétence s'étend au-delà de celle de la juridiction où il est implanté. Le service informe les personnes sur les procédures qui les concernent et reçoit de leur part les actes afférents à ces procédures* ».

Le Syndicat de la magistrature a revendiqué la création de ces points d'entrée unique permettant à tout justiciable, où qu'il se trouve sur le territoire, d'obtenir des informations sur ses droits, les procédures en cours et d'accomplir les formalités sans être contraint de se rendre physiquement dans les locaux de la juridiction compétente.

Une telle évolution impose cependant que des efforts conséquents soient mis en oeuvre afin de mettre les juridictions en capacité de répondre à cette nécessité, par l'attribution de moyens humains et matériels. Si le budget 2016 prévoit la création de 69 greffiers pour l'ensemble du projet J21, cette évaluation est dérisoire tant les juridictions souffrent d'un manque cruel d'effectifs. Les expérimentations en cours ont d'ailleurs montré le manque d'empressement de la chancellerie à renforcer les effectifs de fonctionnaires dans ces juridictions pilote et laissent craindre une mise en oeuvre des SAUJ alimentée seulement par des redéploiements et non par des créations de postes.

Par ailleurs, le ministère de la Justice a pris un retard considérable dans la mise au point du logiciel Portalis, futur support informatique de la chaîne civile et seul à même de permettre l'accomplissement d'actes de procédure en tout lieu.

Un projet de décret a déjà été communiqué aux organisations professionnelles. Le Syndicat de la magistrature a dénoncé son caractère étriqué et une introduction « à petits pas » de SAJJ limités à certains contentieux et cantonnés à une compétence régionale et non nationale, bien loin de la volonté affichée de renforcer l'accès au droit et de faciliter l'accès des citoyens à la justice. Sur le plan législatif toutefois, nous ne pouvons qu'être très favorables à cette disposition.

2. Favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges

Le Syndicat de la magistrature a toujours considéré que la conciliation comme la médiation étaient des modes de résolution des litiges qui devaient avoir une place significative, en ce qu'ils permettent de donner une issue apaisée à un conflit. Toutefois, leur développement ne doit pas avoir pour objet principal de répondre à des contraintes budgétaires qui imposeraient de rechercher par tous moyens à limiter l'intervention du juge dans certains contentieux.

Article 3 : la conciliation.

Le projet de loi institue une tentative de conciliation obligatoire menée par un conciliateur de justice lorsque le juge est saisi selon les modalités prévues à l'article 843 du code de procédure civile, c'est à dire lorsque la demande n'excède pas 4000 euros et que le juge est saisi par requête.

Le Syndicat de la magistrature est **favorable à une telle disposition** qui est de nature à offrir aux justiciables l'occasion, dans le cadre des litiges de la vie quotidienne, de trouver un lieu de parole et d'échange permettant l'expression du conflit mais également son apaisement.

La tentative de conciliation obligatoire pourra être écartée, selon le projet de loi, si elle risque, compte tenu des délais dans lesquels elle est susceptible d'intervenir, « de porter atteinte au droit des intéressés d'avoir accès au juge dans un délai raisonnable ».

Cette exception pertinente videra toutefois de sa substance cette avancée si

cette évolution n'est pas accompagnée d'un effort réel à destination des conciliateurs. Leur nombre doit être suffisant, ils doivent être défrayés d'une façon décente et soutenus par les magistrats professionnels. Comme nous l'indiquions dans notre contribution aux réflexions sur la justice du 21^{ème} siècle, les conciliateurs devraient être intégrés au fonctionnement des juridictions et leur statut revalorisé. Cette nouvelle place devrait être accompagnée de garanties quant à leur statut et à leur formation.

Article 4 : la médiation

L'article 4 du projet de loi autorise la ratification de l'ordonnance du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale et modifie à la marge le code de justice administrative pour favoriser le recours aux modes de résolution amiable des litiges devant le juge administratif. Il n'appelle **pas d'observations particulières**.

Article 5 : la procédure participative

La procédure participative, jusque là limitée à la recherche d'une résolution amiable d'un conflit qui n'a pas encore donné lieu à la saisine du juge, sera, selon l'article 5 du projet de loi, étendue et autorisera la conclusion d'une telle convention lorsque le juge est déjà saisi.

Le Syndicat de la magistrature **refuse cette extension**, qui visera non seulement le fond mais la mise en état. Dans le cadre des réflexions sur la justice du 21^{ème} siècle, il s'était opposé à la création de l'acte de procédure d'avocat, permettant aux parties d'accomplir les actes d'enquête civile entre avocats en dehors du juge. La privatisation induite du contentieux aurait pour effet de créer une justice à deux vitesses et d'écarter le juge de nombre de procédures. L'équilibre entre les parties dans la recherche et le contenu de l'accord doit être garanti, et le juge rester l'acteur principal du mode alternatif de résolution des litiges.

3. Dispositions tendant à l'amélioration de l'organisation judiciaire et du fonctionnement du service public de la justice.

Dispositions relatives à la compétence territoriale du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance

Article 8 : les contentieux de la sécurité sociale

Le Syndicat de la magistrature revendique de longue date la fusion des TASS et des TCI au sein d'un tribunal de la protection sociale, qui devrait également connaître des contentieux annexes comme celui de l'assurance chômage, des retraites, de la CMU, de l'aide sociale. Il s'agit en effet de contentieux complexes éclatés entre plusieurs juridictions, qui concernent des justiciables fragilisés par leur situation de grande précarité, rendant particulièrement ardue la défense de leurs droits sociaux.

Le texte initial se limitait à inscrire dans la loi la compétence générale du tribunal de grande instance pour connaître de ces contentieux dans l'article 8, l'article 52 autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes les mesures de nature législative organisant la nouvelle juridiction des affaires sociales.

Le Sénat a choisi de légiférer et d'inscrire directement dans la loi toutes les règles organisant le nouveau « tribunal des affaires sociales », ce dont on ne peut que se féliciter.

Le contentieux de cette juridiction demeure toutefois partiel : s'il inclut avec raison le contentieux de l'assurance retraite, en demeurent exclus le contentieux de l'assurance chômage et du RSA. Or, c'est à tort que ce dernier a été dévolu aux juridictions administratives à la date où il s'est substitué au RMI, au prétexte que le traitement dont devait bénéficier cette prestation ne pouvait différer de celui des autres. C'est ignorer combien le RSA touche aux moyens vitaux d'existence et relève donc pleinement d'une juridiction des affaires sociales.

Sa définition n'est en outre pas pleinement satisfaisante dans sa rédaction pour « l'admission à l'aide sociale » : en effet, les commissions départementales de l'aide sociale traitent un contentieux bien plus large et il convient de parler de « contentieux de l'aide sociale » et d'y inclure toutes les matières traitées actuellement par les CDAS et la CCAS (récupération de certaines prestations sur succession ou définition du domicile de secours...). Le texte du Sénat y inclut justement le contentieux de la CMU-C et de l'ACS (aide à la complémentaire santé) mais devrait également concerner tous les contentieux concernant les décisions rendues dans le domaine d'intervention des MDPH (maisons départementales des personnes handicapées).

Un tel regroupement se ferait dans « l'intérêt des personnes intéressées », selon la formule utilisée dans son avis par le Conseil d'Etat (n°390291), les personnes concernées par la protection et l'aide sociale étant de fait mal outillées pour conduire des contentieux éparpillés, selon l'aspect de leur situation qui est en cause, même quand ces aspects sont traités, au premier

niveau, par une même structure.

S'agissant de son fonctionnement, le Syndicat de la magistrature est attaché à ce que ce regroupement intervienne dans des conditions permettant d'en conserver la spécificité, c'est-à-dire une juridiction échevinée, s'appuyant sur une procédure orale impliquant des démarches de conciliation, respectueuse du droit au procès, sans imposer la représentation d'un avocat. Sur ce point, le texte satisfait à nos exigences.

Il est évident que la procédure doit rester simple et accessible au public en difficulté concerné (malades, retraités, personnes sans ressources). L'assistance par un représentant d'association ou de syndicat peut ainsi s'avérer pertinente.

L'échevinage a toutefois vocation à être modulé selon le contentieux en cause : en effet, les formations pourraient être composées de représentants des usagers, personnes issues d'associations à vocation sociale pour lesquelles des modalités d'habilitation pourraient être définies (en se référant au système de représentation dans les ARS).

Ces mêmes raisons conduisent le Syndicat de la magistrature à se déclarer hostile au recours amiable préalable obligatoire instauré par le nouvel article L 142-1 du CSS. L'imposer dans le contentieux des aides sociales comme de la sécurité sociale, c'est, de fait, limiter l'accès au juge. L'aide juridictionnelle ne lui est pas applicable, alors même que les demandeurs ne sont pas en capacité de faire valoir utilement leurs arguments. L'échec du recours amiable risque de dissuader le demandeur d'agir. L'expérience de ces commissions dans les CPAM est instructive : sauf erreur flagrante d'application, les commissions constituées du personnel de la caisse valident quasi systématiquement la décision initiale et les organisations professionnelles y font de la figuration.

Il faut dès lors distinguer deux types de contestations. Les recours relatifs à des remises de dettes ou de majorations de retard, de calcul de prestations, qui aboutissent à une satisfaction des demandes dans 90% des cas d'une part, les contestations de droit de l'autre, qui ne trouvent une issue favorable que dans 29% des demandes. Or, les chiffres démontrent que ce recours préalable dissuade ceux qui se voient opposer un refus : sur 500 000 affaires portées en CRA, 175 000 environ concernent des contestations de droit. Or, les TASS sont saisis chaque année de 100 000 dossiers, qui ne correspondent pas intégralement à ces dossiers.

Le Syndicat de la magistrature n'est pas hostile au recours préalable lorsqu'il

est question de remise de dette, celle-ci s'apparentant à une négociation, mais refuse qu'il soit obligatoire en matière de contestation de droit. Cette position est partagée par les associations de patients et de personnes en situation de handicap (APF, FNATH, CISS...)

S'agissant des membres de la juridiction, le Syndicat de la magistrature estime que la condition de nationalité française exigée par le futur article L142-19 du code de la sécurité sociale pour les assesseurs de ces nouvelles juridictions devrait être écartée : il est en effet essentiel que les personnes amenées à se prononcer sur ces questions soient proches des populations concernées qui ne sont pas forcément de nationalité française.

Enfin, il note que la question des greffes de ces nouvelles juridictions de la protection sociale n'est pas résolue. Leur mise en oeuvre nécessitera le financement de postes suffisants de greffiers formés à ces nouvelles matières. La pratique consistant à y nommer des magistrats honoraires (comme c'est le cas beaucoup de TASS, TCI, CDAS et CCAS) devra prendre fin : il est essentiel que ces postes soient offerts aux magistrats en activité. Une nouvelle fois, cela implique que des moyens humains soient affectés au service public de la justice.

Article 9 et 10 : transferts de contentieux entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance

Le projet de loi opère un transfert de contentieux entre les TI et les TGI. Le contentieux de l'indemnisation des dommages corporels et celui du tribunal de police est transféré au tribunal de grande instance.

Le Syndicat de la magistrature **s'y oppose, ces transferts étant** dictés par des considérations gestionnaires portées par la direction des services judiciaires. S'agissant du tribunal de police, contentieux pénal de proximité, rien ne justifie son transfert vers le tribunal de grande instance. Quant aux préjudices corporels, leur technicité n'est pas telle, compte tenu du montant nécessairement limité de la demande, qu'elle justifie ce transfert.

Le Syndicat de la magistrature rappelle par ailleurs que, si l'on veut faire du tribunal d'instance une véritable juridiction de proximité, **il aurait fallu lui transférer le contentieux de l'exécution des décisions en matière mobilière qui, avec le contentieux du surendettement pour lequel le juge d'instance est déjà compétent, touche aux difficultés**

économiques des justiciables et nécessite, pour une meilleure efficacité, une grande proximité et une procédure simple (orale et sans représentation obligatoire).

Ces transferts successifs de contentieux aboutissent à un démantèlement progressif de la justice de proximité, en contradiction flagrante avec les objectifs affichés du projet de loi. Ils affaibliront encore un peu plus les tribunaux d'instance, et les magistrats et personnels qui y sont affectés. La crainte est donc grande de voir à terme ces tribunaux fragilisés fusionner avec les TGI au sein d'un tribunal de première instance.

Le Sénat a introduit à l'article 10 de nouvelles délégations des pouvoirs du procureur de la République vers les officiers du ministère public, dont les fonctions sont exercées par un commissaire ou un commandant de police, notamment s'agissant de la procédure de l'amende forfaitaire. Le Syndicat de la magistrature n'y est pas favorable. Il estime de manière générale problématique que les fonctions du ministère public soient confiées, au tribunal de police, à l'OMP, qui les exerce sans aucune garantie statutaire d'indépendance et sans contrôle réel des parquets. Evidemment, l'attribution de ces fonctions aux magistrats des parquets impliquerait une réévaluation radicale de leurs moyens.

Dispositions relatives au fonctionnement interne des juridictions

Article 11 : le juge des libertés et de la détention (JLD)

L'article 11 du projet de loi modifie l'article 137-1 du code de procédure pénale relatif à la désignation du JLD. Cette modification s'inscrit dans un contexte de régression puisque le Sénat a refusé de voter la nomination du JLD par décret et s'est borné, dans le projet de loi organique, à instaurer une désignation par le président du tribunal après avis conforme de l'assemblée générale. Le Syndicat de la magistrature dénonce ce recul opéré sous la pression des chefs de juridiction au prétexte que ces fonctions ne seraient jamais demandées. Au contraire, en les stabilisant au sein d'un fonctionnement de cabinet, et en leur donnant un véritable contenu, ces fonctions attireront plus de collègues, notamment en avancement.

Le présent texte concerne les situations de vacance d'emploi, d'absence ou d'empêchement. Il peut s'agir de cas fréquents et il est dès lors important de s'assurer que les modalités de désignation ne fragilisent pas les garanties statutaires que nous continuerons à revendiquer pour les juges des libertés et de la détention. Ainsi, nous estimons que, dans ces situations, il revient à l'assemblée générale d'émettre un avis conforme sur la désignation du ou des

magistrats remplaçants, qui devront être choisis selon des critères objectifs.

Le choix à l'ancienneté dans le grade constitue certes un critère objectivable auquel le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé. Il pourrait toutefois se voir préférer un système de désignation annuelle de remplaçant, sur avis conforme, permettant d'allier indépendance et qualité du service rendu.

Article 12 : prévention des conflits d'intérêt

L'article 12 du projet de loi introduit un neuvième cas de récusation à l'article 111-6 du code de l'organisation judiciaire. Cette disposition est couplée avec le projet de loi organique qui intègre un précédent projet de loi relatif aux obligations déontologiques des magistrats. Le Syndicat de la magistrature s'était alors opposé à l'introduction de ce cas de récusation, en raison d'une définition trop large et imprécise de la notion de conflit d'intérêt, et de l'absence de protection des intérêts moraux des magistrats et de leur liberté d'expression.

En effet, l'introduction de la notion de conflit d'intérêts dans le COJ n'est conçue que comme un nouveau cas de récusation, alors qu'elle aurait pu être introduite comme un principe de portée générale. De fait, il est impossible de prévoir quelle situation exacte, qui ne serait pas déjà prévue par le COJ, serait visée par ce nouveau cas de récusation.

Le Syndicat de la magistrature demande à tout le moins que le renvoi à la définition du conflit d'intérêt dans l'article L111-6 **précise clairement qu'il ne peut s'agir de récuser un magistrat en raison de ses opinions ou de ses activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques.**

Il aurait été souhaitable, plutôt que de créer un nouveau cas de récusation, de renforcer les règles de déport d'un magistrats lorsqu'il est partie à une instance. Dans ce cas, la saisine d'une juridiction limitrophe devrait être obligatoire et non simplement facultative comme le prévoit l'article 47 du code de procédure civile.

En outre, les juridictions n'ont pas adopté de règles spécifiques lorsque un des magistrats est victime d'une infraction comme l'outrage à magistrat, l'auteur de l'infraction étant jugé d'une manière générale dans la juridiction où exerce le magistrat victime. Dans cette situation, la saisine de la juridiction limitrophe devrait être une obligation et non une simple faculté.

Le Syndicat de la magistrature demande en conséquence que l'article 12 du projet de loi soit retiré. Il préconise une modification de l'article 47 du code de procédure civile et de l'article 382 du code de procédure pénale, afin que la saisine de la juridiction limitrophe soit obligatoire lorsqu'un magistrat de la juridiction est partie au litige (civil ou pénal).

Ainsi, l'article 382 du CPP pourrait comporter un dernier alinéa ainsi rédigé : « Par exception, lorsque l'infraction a été commise au préjudice d'un magistrat exerçant ses fonctions au sein du tribunal de grande instance, est compétent le tribunal de grande instance limitrophe ».

Article 13 : l'inscription des experts sur la liste nationale

La loi du 29 juin 1971 relative aux experts inscrits sur la liste nationale précisera désormais que ces experts seront inscrits pour une durée de 7 ans. Pour le Syndicat de la magistrature, il ne paraît pas pertinent d'alléger le contrôle sur la qualité des experts sous réserve bien sûr que les magistrats aient la possibilité matérielle d'investir ce champ essentiel pour la justice.

Article 13 Bis : mutualisation des greffes

Le Syndicat de la magistrature est totalement opposé à l'introduction de cette disposition qui prévoit la mutualisation des greffes, au prétexte qu'elle serait rendue nécessaire par la mise en place de services d'accueil uniques du justiciable. Cette affirmation est parfaitement fallacieuse : en effet, les fonctionnaires affectés au SAUJ tireront de la loi elle-même et de leur nomination dans un tel service l'extension de compétence nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. La mutualisation a pour objet unique la flexibilisation des personnels ainsi placés sous la coupe des chefs de juridiction dans un contexte de pénurie qui les fragilisera encore. Cette mesure annonce de manière évidente la réintroduction à petits pas, et sous couvert du critère extrêmement extensif de la « nécessité de service », du tribunal de première instance à laquelle le Syndicat de la magistrature s'est fermement opposé, aux côtés de l'ensemble des organisations de fonctionnaires et de magistrats.

Au demeurant, cet article trahit la conception inacceptable que portent les tenants de cette mutualisation : il est incompréhensible que l'affectation des personnels de greffe dans les SAUJ soit décidée par le seul président de la

juridiction qui ne dispose pas sur eux de pouvoir hiérarchique et non pas par le directeur des services de greffe judiciaire.

Le Syndicat de la magistrature exige l'abandon pur et simple de cette disposition.

Article 14 : Simplifier la transmission des procès verbaux en matière pénale

L'article 14 du projet de loi simplifie la transmission des procès verbaux dès lors qu'ils sont numérisés, en supprimant l'exigence d'une transmission d'une copie papier certifiée conforme. Le Syndicat de la magistrature, qui n'a pas d'opposition de principe à formuler, rappelle cependant que préalablement à la mise en œuvre de cette disposition, devront être impérativement réglées les questions de signature électronique et des moyens techniques indispensables.

Article 15 : Dispositions améliorant la répression de certaines infractions routières

Le Syndicat de la magistrature ne peut que regretter que toute tentative de dépenalisation, pourtant largement insuffisante, ait été abandonnée.

A l'occasion des discussions sur le projet, le Syndicat de la magistrature avait contesté le caractère homéopathique, et même contradictoire de la contraventionnalisation proposée dans le domaine routier.

En effet, la réforme ne concernait que les défauts de permis de conduire et les défauts d'assurance et se limitait au premier acte commis. La réitération de ces actes restait un délit.

Pire, le gouvernement durcissait en réalité la répression, puisque le défaut de permis de conduire réitéré aurait été puni d'une peine de 2 ans d'emprisonnement, et le défaut d'assurance d'une peine de 2 mois d'emprisonnement, alors que ce dernier n'est réprimé aujourd'hui que d'une peine d'amende, même en récidive.

Par ailleurs, le défaut de permis de conduire serait resté un délit, puni de 2 ans d'emprisonnement (au lieu de un aujourd'hui), s'il était accompagné de circonstances listées par le texte et notamment d'une contravention de cinquième classe en matière de respect des vitesses maximales autorisées.

Enfin, le premier terme de la « réitération » était accompli, selon le projet de

loi, dès lors « qu'il a été constaté par procès verbal que ce fait a déjà été commis au cours des 5 années précédentes ». Cette disposition imprécise introduisait ici une sévérité accrue fondée sur un concept bien plus vaste et moins garantiste que celui de récidive, lequel nécessitait une condamnation pénale définitive.

Le Syndicat de la magistrature ne renonce toutefois pas à sa revendication de voir un large pan des infractions routières purement et simplement dépenalisées. Il rappelle que la répression de ces infractions occupe très largement les tribunaux correctionnels au point que certains parquets surchargés ne les traitent en pratique que de façon standardisée, notamment par le recours massif aux ordonnances pénales, sans pouvoir se préoccuper du suivi ou de l'efficacité de la réponse apportée. Si la répression pénale est devenue la règle en cette matière depuis la fin des années 1980 et a été notamment aggravée dans les années 2000, elle doit pouvoir être interrogée. En effet, le caractère dissuasif des poursuites est largement illusoire : les sanctions administratives (et la certitude de la sanction induite par des contrôles plus fréquents) constituent des réponses bien plus adaptées que la menace de la répression pénale et de l'emprisonnement, sous réserve évidemment d'améliorer les garanties offertes aux personnes concernées.

Le Syndicat de la magistrature revendique une politique ciblée de dépenalisation, afin de ne réserver la sanction pénale qu'aux comportements les plus graves, les autres pouvant faire l'objet d'un traitement administratif adapté.

Il estime d'ailleurs que cette politique de dépenalisation, ou dans certains domaines de contraventionnalisation, doit dépasser le contentieux routier pour concerner les délits de faible gravité. Ainsi, devrait-elle concerner les faits d'usage illicite de stupéfiants, d'occupation de hall d'immeuble, de racolage passif, d'aide à l'entrée et au séjour, d'injures publiques, d'abandon de famille et de non représentation d'enfant, de grivèlerie, d'outrage... La contraventionnalisation des dégradations et des vols mineurs devrait également être envisagée.

Article 15 bis nouveau : dispositions améliorant les procédures pénales

Actuellement, la personne poursuivie qui forme un pourvoi en cassation est dispensée du ministère d'avocat. Le projet de texte prévoit de rendre cette assistance obligatoire, ce qui aura pour effet de réduire l'accès à la Cour de cassation pour les plus démunis. L'information donnée par le président de la cour d'assises est évidemment insuffisant à pallier cet inconvénient. S'il est

évident qu'un recours a plus de chances de prospérer s'il est formé avec l'assistance – et la représentation – d'un avocat spécialisé dans le contentieux technique de la Cour de cassation, il est hautement problématique, au pénal, de l'imposer. Le caractère dissuasif de cette mesure sera de nature à empêcher l'accès au juge dans des conditions que le Syndicat de la magistrature ne juge pas acceptables.

4. Recentrer les juridictions sur leurs missions essentielles

Article 16 : l'envoi en possession

Le projet de loi supprime le contrôle du juge en matière d'envoi en possession, désormais confié aux notaires. Le Syndicat de la magistrature est réservé sur cette disposition.

Article 17 : le pacte civil de solidarité

Le projet de loi initial transférait l'enregistrement des PACS à l'officier d'état civil. Le Syndicat de la magistrature s'était prononcé en faveur de cette évolution. Il souhaitait également que tous les enregistrements de PACS sans distinction soient confiés à l'officier d'état civil, et que la possibilité d'enregistrement par le notaire, lorsqu'il établit la convention, soit supprimée. Il conviendrait dès lors de supprimer l'alinéa 5 de l'article 515-3.

Les pressions exercées par les maires ont manifestement abouti : il conviendra de revenir sur cette régression. Le transfert est pertinent et essentiel : il dégagera des moyens pour les juridictions.

Article 18 : l'état civil

Le Syndicat de la magistrature est également favorable à l'allègement des obligations du procureur de la République en matière d'état civil, dès lors que celui-ci conservera la possibilité de vérifier l'état des registres et que les officiers d'état civil continueront à exercer leurs fonctions sous son strict contrôle.

Les articles 18 bis et 18 ter qui allongent le délai de déclaration de naissance en cas d'éloignement entre le lieu de naissance et celui où se trouve l'officier d'état civil et qui amendent la procédure de rectification d'erreur matérielle n'appellent pas d'observations et ce d'autant que la concentration des

hôpitaux et les fusions de communes justifient cette mesure.

5. L'action de groupe

Le Syndicat de la magistrature avait contesté, lors de la discussion de la loi relative à la consommation, l'introduction a minima d'une action de groupe, strictement limitée au droit de la consommation et avait milité pour une action de droit commun dans le code de procédure civile, faisant de cette action une véritable voie d'action pour les justiciables, dont le champ d'application pourrait ensuite être étendu.

Il est donc satisfait de voir aboutir, cette revendication, puisque le projet de loi entérine l'existence d'une action de groupe en matière civile et administrative, qu'il étend immédiatement en matière de discrimination. L'article 19 bis nouveau prévoit d'ailleurs que l'action de groupe est introduite et régie selon les règles prévues par le code de procédure civile, sauf disposition contraire.

Comme en matière de consommation, le projet de loi a choisi une action de type « opt-in », qui limite l'indemnisation au groupe de personnes qui ont manifesté leur volonté d'être partie à l'action, même si la publicité de l'action est susceptible d'élargir ce groupe. Ce choix restreint considérablement le montant total de l'indemnisation mise à la charge du professionnel ou de l'employeur et donc l'effet dissuasif que pourraient avoir de telles actions.

Articles 20 à 42 : L'action de groupe devant le juge judiciaire

Contrairement à l'action de groupe introduite dans le code de la consommation, l'action de groupe en matière civile permettra d'obtenir la réparation des préjudices subis et le cas échéant la cessation du manquement. Le juge aura ainsi la possibilité, lorsqu'il jugera de la responsabilité, d'enjoindre au défendeur de faire cesser le manquement constaté et de prendre toutes mesures utiles à cette fin. Le Syndicat de la magistrature, qui avait regretté une réforme limitée dans le droit de la consommation, y est donc favorable.

L'article 21 limitait initialement la qualité pour agir aux associations agréées et aux associations régulièrement déclarées depuis 5 ans au moins dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte, ainsi qu'aux syndicats professionnels représentatifs. Le Syndicat de la magistrature avait alors considéré que la durée de 5 ans d'existence dès lors exigée n'apparaissait pas indispensable, sauf à interdire l'exercice d'une

action de groupe à une association se constituant pour les besoins de la cause pour défendre les droits de victimes. La limitation aux rares associations agréées va dans le sens d'une restriction encore plus forte du droit d'agir, à laquelle le Syndicat de la magistrature s'oppose fortement. Le texte a en outre supprimé la disposition spécifique relative aux syndicats représentatifs (cantonnés dans l'action de groupe relative aux discriminations dans la relation de travail) mais aussi la possibilité d'action du procureur de la République. Le Syndicat de la magistrature demande à ce que ces mesures soient réintroduites.

L'article 22 exige, avant toute introduction d'une action de groupe, et sous peine d'irrecevabilité, une mise en demeure préalable de la personne à l'encontre de laquelle est envisagée l'action, soit de faire cesser le manquement, soit de procéder à l'indemnisation. L'action ne pourra être introduite qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois de cette mise en demeure.

Le Syndicat de la magistrature est **opposé à ce mécanisme de mise en demeure préalable** qui risque de n'avoir aucune efficacité sur le destinataire, et aura pour effet de retarder de quatre mois l'introduction d'une telle action, période au cours de laquelle le défendeur pourrait entreprendre toute manœuvre pour dissuader l'action, notamment en proposant des indemnisations minimales ou des avantages dérisoires aux personnes lésées.

La procédure se déroulera en plusieurs phases.

Dans une première phase, le juge statuera sur la responsabilité du défendeur, définira le groupe de personnes à l'égard desquelles la responsabilité du défendeur est engagée, ainsi que les critères de rattachement au groupe et les préjudices susceptibles d'être réparés pour chacune des personnes constituant le groupe. Le juge fixera également le délai dans lequel les personnes souhaitant se prévaloir du jugement pourront adhérer au groupe en vue d'obtenir réparation de leur préjudice. Le texte sénatorial précise que ce délai ne peut être inférieur à deux mois ni supérieur à six mois après l'achèvement des mesures de publicités ordonnées. Si ce délai ne paraît pas en soi problématique, notamment s'agissant du « plancher » de deux mois, la fixation d'un plafond suscite quelques réserves : en effet, certaines conditions pourraient justifier un délai plus long. Lorsque le demandeur à l'action le réclame, et si les éléments produits permettent la mise en œuvre d'une procédure collective de liquidation des préjudices, le juge déterminera le montant de tous les éléments permettant cette liquidation, ainsi que les délais et modalités selon lesquels cette réparation devra intervenir. Le juge

ordonnera enfin les mesures de publicité adaptées pour informer les personnes susceptibles d'avoir subi un dommage.

Deux procédures de réparation pourront alors être mises en oeuvre : une procédure individuelle dans laquelle la personne déclarée responsable procèdera à l'indemnisation individuelle des préjudices, et une procédure collective dans laquelle le demandeur à l'action sera habilité à négocier avec le défendeur, sous des délais et modalités fixés par le juge, obtenir la liquidation des préjudices ou obtenir l'exécution forcée du jugement. En cas d'accord, le juge pourra l'homologuer, le texte issu du Sénat précisant utilement sa mission, consistant à vérifier que l'accord est conforme aux intérêts de ceux auxquels il a vocation à s'appliquer. Les mesures de publicité sont alors précisées dans le même accord.

Le projet de loi prévoit expressément que le demandeur à l'action pourra participer à une médiation.

Ces dispositions nous paraissent devoir être soutenues.

Article 43 : l'action de groupe devant le juge administratif

L'action de groupe est également créée devant les juridictions administratives dès lors que des personnes subissent un dommage causé par une personne morale de droit public ou un organisme privé chargé de la gestion d'un service public. L'objet de l'action, la qualité pour agir, la procédure, les conditions d'indemnisation sont similaires à ce qui a été prévu devant le juge judiciaire et n'appellent pas d'autres observations.

Article 44 et 45 : l'action de groupe en matière de discrimination et dans les relations relevant du code du travail

Le projet de loi, dans sa version sénatoriale, revient une nouvelle fois sur les conditions d'ouverture aux associations déclarées depuis plus de 5 ans pour les limiter aux associations agréées pour la lutte contre les discriminations ou oeuvrant dans le domaine du handicap, ou les syndicats représentatifs. Lorsque l'action est dirigée contre un employeur, l'action n'est ouverte aux associations qu'en matière d'accès à un emploi ou à un stage.

Dans le cadre des relations de travail, l'influence du ministère de l'Economie et des Finances avait été manifeste puisque les possibilités d'indemnisation du préjudice y étaient réduites de manière inacceptable. La version

sénatoriale sacrifie plus encore les intérêts des salariés en fermant toute possibilité de recours collectif en indemnisation, le nouvel article L1134-8 limitant l'action à la cessation du manquement. Comment justifier qu'une discrimination dans le monde du travail, c'est-à-dire une atteinte au principe fondamental d'égalité fondée sur un abus de la relation de subordination inhérente au contrat de travail ne puisse donner lieu à réparation collective ? Encore une fois, les droits des travailleurs cèdent devant les intérêts patronaux, les illégalismes de ces derniers bénéficiant d'une curieuse bienveillance.

Le projet de loi prévoit que les demandeurs à l'action devront demander à l'employeur de faire cesser la situation de discrimination. L'employeur devra alors saisir les instances représentatives du personnel et les organisations syndicales de l'entreprise. L'action de groupe ne sera recevable que passé un délai de 6 mois à compter de cette demande, si l'employeur n'a pas pris les mesures permettant de faire cesser la situation de discrimination collective. **Ce délai allongé est inacceptable dans une matière qui imposerait au contraire une réaction immédiate de l'employeur et assurément dans un délai plus court que le délai de 4 mois prévu pour les actions de groupe classiques.** Le Syndicat de la magistrature milite pour qu'aucun délai ne soit fixé.

Ces restrictions n'ont aucune justification et sont inacceptables. Il s'agirait, selon l'étude d'impact, de rechercher essentiellement un diagnostic commun des partenaires sociaux en vue de la cessation du manquement. C'est faire fi de la réalité des conditions de travail et du dialogue social, qui font qu'une action n'est engagée par des salariés ou leurs représentants que lorsque le dialogue a échoué ! Le Gouvernement, malgré les annonces fortes de la mise en œuvre d'une action destinée à combattre les discriminations, particulièrement présentes dans le monde du travail, n'envisage en réalité pas que les employeurs soient condamnés à indemniser les salariés, contraignant ces derniers à engager autant d'actions individuelles devant le conseil de prud'hommes pour obtenir l'indemnisation à laquelle ils ont droit, lorsque la responsabilité de l'employeur sera retenue.

Le Syndicat de la magistrature demande la suppression pure et simple de ces deux dispositions, soit des articles 1134-9 (mise en demeure et délai de 6 mois) et 1134-08 (limitation de l'action à la cessation du manquement).

Un nouvel article 46 bis introduit une action – de nature administrative – en reconnaissance de droits sur laquelle le Syndicat de la magistrature n'a, à ce stade, pas d'observation à formuler.

6. Rénover et adapter la justice commerciale aux enjeux de la vie économique et de l'emploi

La réforme des tribunaux de commerce est limitée, dans le projet de loi, à des dispositions relatives aux obligations déontologiques et au statut des juges commerciaux mais également à un contrôle accru, dévolu au parquet notamment, des organes de la procédure. Elles reprennent pour l'essentiel un précédent projet de réforme, dont le Syndicat de la magistrature avait dénoncé le manque d'ambition. Pour autant, il se félicite de l'introduction des obligations en matière de déclaration d'intérêt et de patrimoine qu'il avait réclamées et qui constituent le premier pas vers un meilleur fonctionnement de la justice commerciale.

Cependant, les dysfonctionnements des tribunaux de commerce restent patents : ils sont inacceptables socialement et contre-productifs économiquement.

Le Syndicat de la magistrature rappelle qu'il a toujours revendiqué très fermement que ces juridictions dans lesquelles la présence de représentants de la vie économique a du sens soient échevinées, l'expérience de l'Alsace Moselle étant suffisamment ancienne pour avoir fait la preuve de sa pertinence. Le Syndicat de la magistrature n'est d'ailleurs pas opposé à ce que l'échevinage introduit en première instance trouve une continuité au stade de l'appel, en introduisant une forme de participation proche de celle qui existe dans d'autres domaines (comme devant la chambre de l'application des peines).

De même, il est plus que temps qu'il soit mis fin à la rente des greffiers des tribunaux de commerce et que les agents de ces greffes soient fonctionnarisés.

Enfin, rien ne s'oppose à ce que les artisans voient les conflits qui les opposent, au même titre que les procédures collectives qui les concernent, jugés par une juridiction commerciale rénovée dans laquelle leur représentation serait organisée.

De même, la disparition de la mention relative à la liquidation judiciaire du bulletin numéro un du casier judiciaire est évidemment à saluer, les procédures collectives devant, pour des raisons de principe mais également d'efficacité, perdre le caractère infâmant attaché à une telle mention.

En revanche, le Syndicat de la magistrature ne peut tolérer que la modification de l'article L626-12 du code de commerce vise à réduire le délai

du plan de sauvegarde de dix à cinq ans. Une telle mesure, introduite suite aux pressions des banques, aura pour effet de réduire à néant une procédure qui n'a des chances d'aboutir, surtout dans la conjoncture économique actuelle, que si le débiteur a le temps de mettre tout en œuvre pour redresser son activité.

7. Article 52 : Des habilitations

Le Gouvernement sera autorisé à prendre par ordonnance les mesures de nature législative et à mettre fin aux fonctions dévolues aux magistrats de l'ordre judiciaire dans les commissions administratives créées par la loi dont les activités ne mettent pas en cause la liberté individuelle ou ne relèvent pas, par nature, de la sphère judiciaire.

Le Syndicat de la magistrature sera particulièrement vigilant sur les mesures ainsi mises en œuvre.