

12-14 rue Charles Fourier
75013 PARIS

Tel 01 48 05 47 88

Fax 01 47 00 16 05

Mail : syndicat.magistrature@wanadoo.fr

site : www.syndicat-magistrature.org

OBSERVATIONS SUR LE PROJET DE LOI RELATIF A LA REPARTITION DES CONTENTIEUX ET A L'ALLEGEMENT DE CERTAINES PROCÉDURES JURIDICTIONNELLES

Ce projet de loi fait suite aux propositions formulées par le rapport de la « commission Guinchard » dont une partie a déjà été intégrée dans une précédente réforme civile ayant entraîné le transfert réciproque de certaines compétences entre tribunaux d'instance et tribunaux de grande instance (tutelles mineurs, surendettement..) et renforçant le rôle de la conciliation.

Le Syndicat de la magistrature déplore le choix effectué de réformes partielles et incomplètes, les rendant ainsi plus difficilement compréhensibles par des professionnels déjà asphyxiés et par les justiciables.

S'il ne peut s'opposer à une recherche de « *rationalisation du traitement des contentieux* » et de « *développement des des voies amiables des règlements des différends en matière d'autorité parentale* », il s'étonne de ce que ce projet soit maintenant traité en procédure accélérée, après être resté un an en attente au Sénat où il avait été déposé le 3 mars 2010.

La suppression de la juridiction de proximité et le rattachement des juges de proximité aux tribunaux de grande instance

Dès le départ, le Syndicat de la magistrature s'est opposé à la création de la juridiction de proximité en soulignant notamment la complexité juridique qu'elle allait entraîner pour les justiciables et que constatait l'exposé des motifs du projet de loi ainsi que l'étude d'impact. On ne compte pas les difficultés engendrées par une erreur de saisine dans une déclaration au greffe ou une assignation et le temps perdu de ce fait pour tous.

Nous avons également à l'époque dénoncé le statut précaire des juges de proximité à qui étaient pourtant confiées des missions juridictionnelles et nous avons pu vérifier au cours de l'année 2010 combien nos craintes étaient fondées, puisque du jour au lendemain le nombre de vacations confiées aux juges de proximité a été réduit de moitié ou totalement supprimé pour des raisons budgétaires.

Le Syndicat de la magistrature est donc favorable à la suppression de la juridiction de proximité et rappelle que le tribunal d'instance est par essence un lieu judiciaire de proximité, même si les effets désastreux de la réforme de la carte judiciaire entravent considérablement cette mission dans certaines régions.

Cependant la formulation du texte telle qu'elle résulte du vote du Sénat maintient en matière civile une forme d'audience de « proximité » sans le dire puisqu'il prévoit que *« lorsqu'il connaît des actions personnelles ou mobilières jusqu'à la valeur de 4000 euros ou des demandes indéterminées qui ont pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excède pas 4000 euros sous réserve des dispositions légales ou réglementaires fixant la compétence des autres juridictions, le tribunal d'instance est constitué par un juge de proximité et à défaut par un juge du tribunal d'instance »*.

Cette disposition, qui peut interroger du point de vue de la cohérence, a peut-être pour but de rappeler au président du tribunal de grande instance chargé de définir l'affectation des juges de proximité que leur première mission est de siéger au tribunal d'instance. En effet, même s'il est logique pour nous que les juges d'instance reprennent le contentieux dont ils s'occupaient il y a quelques années, ce nouveau transfert intervient à une période où les tribunaux d'instance sont particulièrement sinistrés compte tenu du double effet de la suppression de près d'un tribunal d'instance sur deux et de la réforme des tutelles qui contraint le juge à réviser et reprendre des décisions dans tous les dossiers de protection en cours d'ici janvier 2014.

La suppression de la juridiction de proximité devrait donc logiquement s'accompagner du renforcement des effectifs des juges d'instance, ce qui n'a pas été fait pour la réforme des tutelles. Pourtant, l'étude d'impact réalisée alors jugeait indispensable la création de 80 postes de juges des tutelles pour faire face à leurs nouvelles obligations. Le projet de loi de finances pour l'année 2011 prévoyait lui la suppression de 76 postes de magistrats...

Il faut relever une autre incohérence du texte qui consiste à confier aux juges de proximité les injonctions de payer, mais non l'opposition sur ces

injonctions, tout en prévoyant qu'ils pourront juger des affaires de même nature venant sur déclaration au greffe ou assignation. Ou l'on estime qu'ils ne peuvent statuer dans les affaires civiles et ils ne doivent pas pouvoir signer d'injonctions de payer, ou l'on reconnaît au moins à certains la possibilité de le faire en fonction de leur parcours antérieur, et ils doivent pouvoir statuer sur les oppositions aux injonctions qu'ils ont délivrées. (Le taux d'opposition aux injonctions de payer est malheureusement infime.)

Compte tenu du déséquilibre existant entre tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance, il est manifeste que dans la plupart des juridictions l'activité des juges de proximité sera désormais absorbée pour l'essentiel au tribunal de grande instance.

Ce recours plus important aux juges de proximité va rendre l'organisation du tribunal plus fragile, si leur intervention est à nouveau remise en cause brutalement pour des raisons budgétaires comme cela a été le cas en 2010.

L'introduction des « citoyens assesseurs » dans les juridictions correctionnelles prévue par le projet de loi actuellement déposé devant le parlement va au demeurant compliquer le recours aux juges de proximité dans les formations correctionnelles puisque, pour garantir la présence majoritaire des magistrats professionnels dans les futurs tribunaux citoyens, les citoyens-assesseurs ne pourront siéger qu'avec des magistrats professionnels.

Les modifications de la procédure civile en matière d'affaires familiales et la médiation

Le Syndicat de la magistrature constate qu'après le vote du Sénat, il n'est plus question de l'allègement de la procédure consistant à dispenser les époux de comparaître dans le cadre de la procédure par consentement mutuel. Nous n'avons pas d'opposition de principe à cet allègement qui en pratique correspond à peu de situations.

Le Syndicat de la magistrature est très favorable à l'expérimentation dans les services des affaires familiales d'une proposition systématique de médiation. Toutefois, si le principe est intéressant, demeure la question de son financement, beaucoup de propositions de médiation butant sur le fait qu'une participation financière est demandée aux intéressés. En l'absence de toute précision sur les possibilités de financement des services de médiation, on peut s'interroger dans le contexte actuel sur les possibilités concrètes de telles expériences. L'étude d'impact réalisée à la suite de l'expérimentation de cette médiation familiale dans cinq juridictions (Bordeaux, Arras, Paris, Niort,

Saint Pierre) chiffre le coût de la mesure à une somme comprise entre 500 000 et 800 000 euros.

Pourtant la mise en place ou le soutien de structures à même d'accompagner la séparation des parents devrait s'inscrire dans une véritable politique de protection de l'enfance, de prévention de santé mentale et de prévention de la délinquance. Bien des dégâts psychologiques et moraux, des procédures pénales, des saisines de juges des enfants seraient évités si les intéressés avaient pu faire appel rapidement à un tiers.

Les nouvelles compétences en matière de pôles de spécialisation

La démarche déjà initiée par la création en 2004 des juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS) et par celle, en 2002, des pôles santé et sécurité alimentaire se poursuit. Le risque est que, sous couvert d'une recherche de compétence technique accrue de certains magistrats, on éloigne les justiciables de leurs juges et on rende plus difficile leur accès à la justice.

Pour autant, le Syndicat de la magistrature est favorable à la création de pôles concernant les crimes contre l'humanité. A l'heure actuelle, les affaires de ce type sont confiées à des juges d'instruction qui doivent les traiter au milieu de leur contentieux habituel et qui ne sont pas, le plus souvent, suffisamment déchargés pour y faire face.

En revanche, la spécialisation de certaines juridictions en matière de catastrophes naturelles est matière à débat : il s'agit d'une atteinte à l'accessibilité de la justice, déjà piétinée allègrement depuis 2007 et cet élément doit au minimum nécessiter une réflexion au regard des difficultés d'éloignement que cela posera à de nombreuses victimes.

La création de ces pôles devrait certes aboutir à un renforcement réel en moyens humains et techniques et donc à plus grande disponibilité, mais le contexte budgétaire actuel extrêmement contraint ne le permettra probablement pas. Par ailleurs, la compétence technique en cette matière de catastrophes ne sera pas acquise par les magistrats qui y seront affectés dans la mesure où elles peuvent avoir des origines très différentes (transports, risques technologiques divers...). Enfin, l'impact immobilier de la réforme ne sera pas négligeable puisque les juridictions retenues (au nombre de huit semble-t-il) devraient se voir dotées de salles d'audiences susceptibles de recevoir des audiences de grande ampleur, sachant que l'aménagement d'une salle d'audience « ordinaire » est chiffrée entre 30 000 et 50 000 euros.

La généralisation des procédures pénales simplifiées et la consécration d'une justice déshumanisée

Dans le contexte actuel et pour obtenir à la fois un meilleur « rendement » de l'institution judiciaire en économisant du temps de juge et pour atteindre un taux de réponse pénale de 100%, le gouvernement cherche à éviter à tout prix le recours à l'audience pénale. Ainsi, outre les alternatives aux poursuites telles que la composition pénale où le parquet « juge », le plus souvent par l'intermédiaire d'un délégué des personnes qui voient ensuite la sentence validée par un juge-alibi, le recours aux procédures rapides que sont l'ordonnance pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) se voit développé. Le recours à l'amende forfaitaire serait en outre étendu aux contraventions de cinquième classe.

Le Syndicat de la magistrature est totalement opposé à cette dérive, qu'il s'agisse de l'extension démesurée des ordonnances pénales à un très grand nombre d'infractions (dont la vente à la sauvette, délit qui vient d'être créé !) ou de la généralisation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Il s'inquiète des glissements de compétences que ces dispositifs engendrent, aboutissant à transférer au parquet le pouvoir du juge et aux enquêteurs, par la généralisation du traitement en temps réel, celui du ministère public.

Les **ordonnances pénales**, qui ne peuvent certes aboutir dans le projet au prononcé d'une peine d'emprisonnement ou d'amende supérieure à 5000 euros, constituent une procédure écrite et non contradictoire. Elle est le plus souvent incomprise par les justiciables qui, « ayant reçu une amende par la poste » ne considèrent pas qu'ils ont fait l'objet d'une condamnation pénale et ne consultent guère un avocat pour éventuellement former opposition.

Les garanties telles que prévues par le futur article 495 du code de procédure pénale sont évidemment trop vagues. Le texte prévoit en effet que *« Le procureur de la République peut décider de recourir à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale pour les délits mentionnés au II lorsqu'il résulte de l'enquête de police judiciaire que les faits reprochés au prévenu sont simples et établis, que les renseignements concernant la personnalité de celui-ci, et notamment ses charges et ses ressources, sont suffisants pour permettre la détermination de la peine, qu'il n'apparaît pas nécessaire, compte tenu de la faible gravité des faits, de prononcer une peine d'emprisonnement ou une peine d'amende d'un montant supérieur à celui fixé par l'article 495-1 et que le recours à cette procédure n'est pas de nature à*

porter atteinte aux droits de la victime. »

En réalité, la tentation sera grande dans les parquets soumis à une pression statistique de plus en plus importante de faire juger en ordonnance pénale des délits qui échapperont ainsi à un contrôle réel du juge et dont les procédures ne seront pas examinées avec le soin qui leur est accordé à l'audience. En outre, lorsqu'on connaît le contenu des notices de renseignements de personnalité établies par les services de police et de gendarmerie, on ne peut que craindre que le montant de l'amende sera déterminé à l'aveugle.

La liste établie par l'article 495-1 Il vise en réalité à faire éventuellement juger en ordonnance pénale la quasi-totalité du contentieux qui ressort actuellement des audiences à juge unique. Ces procédures se sont vues ainsi rétrograder en quelques années de la collégialité au juge unique puis du juge unique au juge absent.

On ne peut que s'interroger sur la création de délits tels que l'occupation de halls d'immeuble ou la vente à la sauvette, autrefois qualifiés d' « incivilités » qui seront jugés de manière purement administrative et probablement réprimés par des amendes de montant contraventionnel. Cela n'en est pas moins grave pour un grand nombre de personnes en situation précaire dont font partie précisément les « vendeurs à la sauvette ». Il s'agit désormais de permettre de poursuivre encore un peu plus d'affaires et d'alimenter le fonctionnement infernal de la « machine pénale » qui ne sait plus classer les affaires de faible importance.

Par ailleurs, le juge pourra désormais également être saisi en ordonnance pénale lorsqu'une partie civile se sera constituée dès la procédure d'enquête. En pratique, les enquêteurs, qui considèrent que la question des intérêts civils est pour eux une tâche indue, sont bien en peine de conseiller la victime qui, dans l'urgence, ne peut utilement étayer sa demande et produire, dans le temps du traitement en temps réel des affaires, les justificatifs nécessaires. Le juge pourra ainsi être amené à statuer sur des montants d'indemnisation parfois importants sur la base des quelques éléments de la procédure et en l'absence des explications orales des intéressés.

Il est aisé de prévoir que bon nombre d'affaires reviendront sur opposition au tribunal sur les intérêts civils ; à l'audience pénale qu'on cherche à contourner à tout prix se substituera une audience sur intérêts civils avec un débat tronqué.

Enfin, l'étude d'impact après avoir évalué à 12 et à 62 les nombres respectifs

d'ETPT de magistrats et de fonctionnaires qui pourraient être « économisés » par cette procédure, note justement que ce gain sera très probablement minoré et qui doit être considéré avec prudence en raison des oppositions devant le tribunal correctionnel qui conduiront à réexaminer les affaires qu'on aura voulu juger de cette manière.

La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité est également généralisée dans le projet. En procédure d'abord puisqu'elle pourra intervenir désormais à la suite d'une information judiciaire. Toujours pour gagner du temps est validé le principe de la double orientation, le juge d'instruction prévoyant dans son ordonnance de renvoi que la saisine du tribunal est « de plein droit » en cas d'échec de la CRPC. Le procureur de la république disposera d'une même compétence de double saisine. Cette procédure s'avérera extrêmement complexe et risquera de n'être pas comprise des justiciables.

En outre, la CRPC concernera tous les délits à l'exception de violences volontaires, menaces et agressions sexuelles et à l'exception de ceux mentionnés à l'article 495-16 du code de procédure pénale à savoir les délits commis par les mineurs, les homicides involontaires, les infractions politiques ou en matière de presse. Son champ est donc étendu à la quasi-totalité du droit pénal et la seule limite sera celle de la peine prononcée. Contrairement à ce qu'énonce le rapport au Sénat, il est hâtif de dire que « *sept ans après sa création par la loi du 9 mars 2004, la CRPC semble avoir démenti les appréhensions qu'elle avait initialement suscitées et faire aujourd'hui l'objet d'une acceptation par l'ensemble de acteurs de la chaîne pénale qui y trouvent un outil intéressant de règlement rapide d'affaires dans lesquelles l'auteur des faits reconnaît sa responsabilité et accepte les peines proposées.* » Les juges du siège déplorent au contraire l'organisation de ces audiences où le parquet peut les placer devant le fait accompli dans des procédures souvent contestées tandis que les magistrats du ministère public font justement observer que cette voie procédurale est pour eux très chronophage. Quant à la défense, elle critique souvent cette pseudo-négociation dont elle est exclue.

Enfin, le texte envisage d'étendre le recours à l'**amende forfaitaire**, actuellement autorisée pour les seules contraventions des quatre premières classes, aux contraventions de la cinquième classe. L'objectif est de « *garantir au justiciable une justice plus rapide* » selon l'étude d'impact. La réforme viserait surtout à priver une fois de plus le juge de son pouvoir d'appréciation et à développer le prononcé de peines automatiques dont on voit bien qu'elles sont considérées comme la possibilité d'une répression accrue et la solution à tous les contentieux de masse et au laxisme des juges.

En définitive, ce texte, allié aux pressions constantes pour développer le recours à la visio-conférence, procède de l'éternelle tentation d'une justice pénale productiviste obsédée de statistiques et faisant de l'audience «un luxe » auquel il faut éviter à tout prix de recourir.

Il s'agit d'un dévoiement total de la fonction de juger, faisant abstraction de l'importance symbolique de l'audience pénale, de l'audition de la personne et la possibilité pour les professionnels de découvrir que la procédure, établie sur la foi de compte rendus téléphoniques et jamais étudiée par le magistrat chargé des poursuites, ne reflète pas la réalité d'une situation. Le risque d'un débat tronqué en CRPC sur la culpabilité ou l'appréciation de la responsabilité d'un individu est bien réel, tant les justiciables fragilisés par leur comparution peuvent être enclins à accepter aveuglément une peine présentée -parfois à tort- comme bien inférieure à celle qui pourrait leur être infligée à l'audience.

La généralisation de procédures expéditives aboutissant au final à des peines plancher en cas de récidive (d'un premier terme qui peut être la CRPC) et même en cas de première infraction depuis la LOPPSI 2, réduit à néant l'essence de l'institution judiciaire.

Plutôt que continuer dans cette voie d'un productivisme pénal forcené, mieux vaudrait s'interroger sur l'utilité de renforcer encore la prééminence du droit pénal et de poursuivre tout et à n'importe quel prix, alors que d'autres secteurs de la justice ont tant de mal à répondre à la demande de nos concitoyens qu'il s'agisse de la justice familiale ou sociale ...

En conséquence, le Syndicat de la magistrature s'oppose fermement au volet pénal du projet de loi, catastrophique pour l'avenir de la justice.