



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI RELATIF A LA RÉPARTITION DU CONTENTIEUX ET A L'ALLÈGEMENT DE CERTAINES PROCÉDURES JURIDICTIONNELLES

1er mars 2010

SOMMAIRE

	Page
I. Diagnostic/ Etat des lieux/ Nécessité de la réforme.....	4
1 Présentation de l'organisation judiciaire.....	4
2 Problèmes dont la résolution apparaît nécessaire.....	6
3 Les propositions de la commission Guinchard.....	6
4 Etat du droit européen et éléments de droit comparé.....	8
5 Cas particulier de la justice militaire.....	11
II. Définition et présentation des objectifs de la réforme.....	13
III. Etude d'options.....	15
1 La simplification de l'organisation judiciaire.....	15
2 La spécialisation de l'organisation judiciaire.....	17
3 Les mesures procédurales de nature civile et pénale.....	20
4 Les textes législatifs existants.....	22
5 Le choix de l'expérimentation retenu en matière de médiation familiale.....	23
6 Le choix du vecteur législatif.....	23
IV. Analyse des impacts des dispositions envisagées.....	23
1 Impacts de la réforme sur le justiciable.....	23
a) Pour les dispositions de nature civile.....	23
b) Pour les mesures d'organisation judiciaire.....	24
c) Pour les mesures de nature pénale.....	27
2 Impacts sur le fonctionnement des juridictions.....	29
i. Impact sur le volume de contentieux.....	29
a) Pour les dispositions de nature civile.....	29
b) Pour les mesures d'organisation judiciaire.....	29
c) Pour les mesures de nature pénale.....	30
ii. Impact sur les besoins en personnel.....	32
a) Pour les dispositions de nature civile.....	32
b) Pour les mesures d'organisation judiciaire.....	35
c) Pour les mesures de nature pénale.....	36
iii. Impact sur les conditions de fonctionnement de l'institution.....	38
a) Pour les dispositions de nature civile.....	38

	<i>b) Pour les mesures d'organisation judiciaire.....</i>	38
	<i>c) Pour les mesures de nature pénale.....</i>	38
	<i>iv. Impact sur les dépenses associées au fonctionnement judiciaire.....</i>	39
	<i>a) Pour les dispositions de nature civile.....</i>	39
	<i>b) Pour les mesures d'organisation judiciaire.....</i>	39
	<i>c) Pour les mesures de nature pénale.....</i>	39
3	Impacts juridiques.....	40
	<i>i. Impact sur l'ordonnancement juridique.....</i>	40
	<i>ii. Impact sur les libertés publiques et les droits fondamentaux.....</i>	41
	<i>iii. Risque contentieux lié à la mise en place de la réforme.....</i>	41
4	Impact budgétaire.....	41
V.	Consultations menées.....	43
VI.	Mise en œuvre et suivi de la réforme.....	45
1	Articulation.....	45
2	Textes d'application.....	45
3	Application outre-mer.....	46
4	Application de la réforme dans le temps et les mesures transitoires.....	46
5	Indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la réforme.....	46
Annexe	Eléments d'étude d'impact relatifs au projet d'ordonnance portant réforme de la procédure devant les tribunaux maritimes	48

I) Diagnostic/Etat des lieux/ Nécessité de la réforme

L'organisation de la justice judiciaire telle qu'elle s'est stratifiée au fil des ans, est devenue peu lisible pour les citoyens. La répartition de principe des contentieux entre le tribunal de grande instance, le tribunal d'instance et le juge de proximité, fondée sur les critères de collégialité ou du juge unique, ainsi que sur la nature des contentieux et la représentation obligatoire ou non par un avocat, a perdu de sa pertinence. Elle est devenue trop complexe et ne répond plus aux attentes des justiciables.

L'installation de la commission Guinchard¹ le 20 janvier 2008 se situe dans ce contexte. Le 30 juin 2008, le Recteur Guinchard remettait au Garde des Sceaux, ministre de la justice, le rapport sur la répartition des contentieux qui lui avait été demandé par lettre de mission du 20 décembre 2007.

La commission présidée par le Recteur Guinchard, composée d'universitaires, de représentants des professionnels du droit, de la justice et de syndicats, a procédé à de très nombreuses auditions lui permettant de recueillir l'avis de l'ensemble des acteurs de la vie judiciaire sur les évolutions souhaitables de l'organisation et du périmètre de l'intervention judiciaire.

Le rapport de la commission formule 65 propositions qui proposent 3 axes principaux d'évolution :

- une simplification de l'organisation judiciaire
- la déjudiciarisation de certains contentieux
- la simplification de certaines procédures

1. Présentation de l'organisation judiciaire actuelle

Au 1^{er} janvier 2010, l'organisation judiciaire se trouve ainsi composée :

- en première instance :

- * 179 tribunaux de grande instance en métropole et dans les départements et régions d'outre-mer ;
- * 305 tribunaux d'instance en métropole et dans les départements et régions d'outre mer ;
- * 5 tribunaux de première instance dans les collectivités d'outre-mer (à Mamoudzou [Mayotte], Papeete [Polynésie française], Nouméa et Mata-Utu [Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna], Saint Pierre [Saint Pierre et Miquelon])
- * 305 juridictions de proximité sur l'ensemble du territoire national à l'exclusion de la collectivité Saint-Pierre et Miquelon ;

- en appel :

- * 35 cours d'appel dont 30 en métropole, 3 dans les départements et régions d'outre mer ainsi que 2 dans des collectivités d'outre-mer (à Nouméa [Nouvelle Calédonie] et Papeete [Polynésie française]) ;
- * 2 tribunaux supérieurs d'appel dans deux collectivités d'outre mer (à Saint-Pierre [Saint-Pierre-et-Miquelon] et Mamoudzou [Mayotte]).

Il n'y a pas de juridiction dans les terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Les juridictions sises au siège de la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion sont compétentes dans les

¹ <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000392/0000.pdf>

TAAF (article R541-1 du code de l'organisation judiciaire).

Lorsqu'ils statuent en matière pénale, le tribunal de grande instance est dénommé tribunal correctionnel et le tribunal d'instance est dénommé tribunal de police. A Paris, Lyon et Marseille, 22 tribunaux d'instance ne statuent pas en matière pénale ; en revanche, 3 tribunaux ont une compétence exclusive en matière pénale.

En matière civile, la compétence matérielle des tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance et juridictions de proximité est fixée par le code de l'organisation judiciaire :

- articles L211-3 et L211-4, R211-3 et R211-4 pour le tribunal de grande instance ;
- articles L221-4 et L221-5, R221-3 et suivants pour le tribunal d'instance ;
- articles L231-3 et suivants, R231-3 et R231-4 pour la juridiction de proximité.

Dans les collectivités d'outre mer, le tribunal de première instance exerce les compétences dévolues au tribunal de grande instance et au tribunal d'instance en métropole et dans les départements et régions d'outre mer.

S'agissant des territoires et collectivités d'outre-mer, en matière civile, la compétence matérielle des tribunaux de première instance et des juridictions de proximité est fixée par le code de l'organisation judiciaire en son livre V :

- articles L513-1 et R513-1 pour le TPI de Saint-Pierre à Saint-Pierre et Miquelon ;
- articles L522-3 et R522-2 pour le TPI de Mamoudzou à Mayotte ;
- articles L532-3 et L532-4, R532-4 pour le TPI de Mata-Utu à Wallis-et-Futuna ;
- articles L552-4 et L552-5, R552-3 pour le TPI de Papeete en Polynésie française ;
- articles L562-4 et L562-5, R562-3 pour le TPI de Nouméa en Nouvelle-Calédonie ;
- articles L522-29-1, R522-24 pour la juridiction de proximité à Mayotte ;
- article L532-20 pour la juridiction de proximité à Wallis-et-Futuna ;
- article L552-14 pour la juridiction de proximité en Polynésie française ;
- article L562-30 pour la juridiction de proximité en Nouvelle-Calédonie ;

En métropole et dans les départements et régions d'outre mer, la juridiction de proximité connaît des litiges n'excédant pas 4000 euros.

Ce seuil a été adapté au niveau de vie économique des collectivités d'outre mer. Il est de 250 euros à Mayotte et de 1500 euros à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

- articles L562-4 et L562-5, R562-3 pour le TPI de Nouméa en Nouvelle-Calédonie ;
- articles L522-29-1, R522-24 pour la juridiction de proximité à Mayotte ;
- article L532-20 pour la juridiction de proximité à Wallis-et-Futuna ;
- article L552-14 pour la juridiction de proximité en Polynésie française ;
- article L562-30 pour la juridiction de proximité en Nouvelle-Calédonie.

A ce jour, 639 juges de proximité siègent en métropole.

Les juges de proximité qui siègent dans les départements et régions d'outre-mer se répartissent de la façon suivante :

- 4 dans le ressort de la cour d'appel de Basse-Terre (Guadeloupe) ;

- 5 dans le ressort de la cour d'appel de Fort-de-France (Martinique et Guyane) ;
- 6 dans le ressort de la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion (Réunion).

Aucun juge de proximité ne siège dans les collectivités d'outre-mer.

2. Problèmes dont la résolution apparaît nécessaire

Il ressort de ce qui précède qu'en première instance, trois juridictions différentes peuvent être compétentes : le tribunal de grande instance, le tribunal d'instance et la juridiction de proximité.

L'organisation judiciaire en première instance, telle qu'elle a été décrite ci-dessus, est difficile à appréhender pour le justiciable pour plusieurs raisons. La distinction entre la juridiction de proximité et le tribunal d'instance est malaisée, d'autant que la juridiction de proximité est composée du juge d'instance lorsqu'il n'existe pas de juge de proximité.

Par ailleurs, alors que le tribunal de grande instance doit être la juridiction des affaires les plus complexes et le tribunal d'instance une juridiction concentrée sur les litiges plus quotidiens et pour des litiges n'excédant pas 10.000 euros, la répartition actuelle des compétences entre ces deux juridictions ne suit pas toujours exactement cette ligne de partage, notamment s'agissant de contentieux attribués exclusivement aux tribunaux d'instance en dehors de toute appréciation du montant du litige.

Il s'ensuit une complexité de l'organisation judiciaire qui remet en cause l'accessibilité au service public de la justice. Une simplification de l'organisation judiciaire est donc souhaitable. D'ores et déjà, le décret n° 2009-1693 du 29 décembre 2009, relatif à la répartition des compétences entre le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance a procédé à des ajustements de la répartition des contentieux entre ces deux juridictions.

Outre la complexité de l'organisation judiciaire actuelle, il peut arriver qu'elle soit inadéquate eu égard au contentieux à traiter, notamment en ne permettant pas une spécialisation suffisante des magistrats ayant à traiter certains contentieux extrêmement spécifiques, soit du fait de leur complexité technique, soit en raison de leur faible fréquence.

3. Les propositions de la Commission sur la répartition des contentieux

A la suite de la lettre de mission confiée au Recteur Guinchard le 20 décembre 2007 par laquelle le Garde des Sceaux faisait le constat d'une nécessaire simplification et spécialisation de l'organisation judiciaire française, le rapport sur la répartition des contentieux fut remis le 30 juin 2008 au Garde des Sceaux, ministre de la justice.

Certaines préconisations de ce rapport ont d'ores et déjà été reprises dans la loi du 12 mai 2009² de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures qui permet déjà de progresser dans la mise en œuvre d'un pôle famille au sein du tribunal de grande instance (TGI), de spécialiser certains tribunaux dans des contentieux techniques comme les pensions militaires ou l'adoption internationale.

La commission constate également que l'autorité judiciaire intervient parfois dans des matières qui ne requièrent en réalité pas la compétence d'un personnel judiciaire, greffé ou magistrat. Elle propose

² LOI n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures

donc de recentrer le juge et son greffe sur leur cœur de métier.

En matière de déjudiciarisation, la loi du 12 mai 2009³ de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures allège ou rationalise l'intervention judiciaire dans certains domaines, comme les déclarations de nationalité, ou encore le contentieux électoral politique.

D'autres mesures de déjudiciarisation sont contenues dans la proposition de loi relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées, à l'initiative du sénateur Laurent Béteille, qui a été adoptée en première lecture par le Sénat le 11 février 2009⁴, en particulier s'agissant du recueil du consentement à l'adoption par le seul notaire et de l'apposition des scellés en matière de successions par les huissiers de justice.

Le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, adopté en première lecture par le Sénat le 17 juin 2009⁵, permettra de rationaliser les procédures de surendettement et de rétablissement personnel.

Enfin, la commission Guinchard propose de simplifier et d'alléger certaines procédures et de développer les modes alternatifs de règlement des conflits. A cet égard, la proposition de loi relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées prévoit la création d'une procédure participative.

Les dispositifs régissant la médiation familiale et le divorce sont applicables sur tout le territoire de la République. En revanche, en pratique, les médiateurs familiaux ne sont pas implantés uniformément sur tout le territoire.

En matière pénale, la commission Guinchard propose de développer les procédures dites « simplifiées » que sont la forfaitisation, l'ordonnance pénale ou la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Ces procédures sont applicables dans les territoires et collectivités d'outre-mer.

S'agissant de la juridiction de proximité

Le rapport parlementaire relatif au projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice portant création de la juridiction de proximité déposé par Messieurs Schosteck et Fauchon le 24 juillet 2002 relevait le risque que la création de la juridiction de proximité complexifie l'organisation judiciaire. La commission Guinchard a constaté que ce risque s'était avéré, avait engendré une certaine forme de confusion de notre organisation judiciaire et contribué à en amoindrir la lisibilité, notamment lorsqu'en l'absence du juge de proximité, ses fonctions sont exercées par le juge d'instance.

En outre, le contentieux civil dévolu aux juridictions de proximité, initialement limité, a été étendu par la loi n°2005-47 du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance à un seuil qui les a conduites à connaître un contentieux de masse, alors même que les juridictions de proximité devaient initialement répondre à un besoin d'écoute des justiciables. Or, le magistrat professionnel paraît mieux à même de mobiliser les moyens procéduraux à sa disposition pour diriger des procédures.

³ id.

⁴ <http://www.senat.fr/dossierleg/pp108-031.html>

⁵ <http://www.senat.fr/leg/tas08-098.html>

Si la juridiction de proximité ne paraît pas parfaitement adaptée à l'objectif qui lui avait été assigné, les juges de proximité ont su trouver une place légitime et singulière dans notre fonctionnement judiciaire ; c'est pourquoi, il semble indispensable de les maintenir, tout en les rattachant au tribunal de grande instance. Ils bénéficieraient ainsi d'un meilleur contact avec les juges professionnels.

4. Etat du droit européen et éléments de droit comparé

☒ En matière civile et pénale

Droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

L'article 6 de la Convention prévoit que :

1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.
2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.
3. Tout accusé a droit notamment à:
 - a. être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui;
 - b. disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense;
 - c. se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent;
 - d. interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge;
 - e. se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience. »

Cet article a fait l'objet d'une abondante jurisprudence, tant de la Cour européenne des droits de l'homme que des juridictions françaises.

Le présent projet de loi, par la simplification de l'organisation et des procédures juridictionnelles qu'il prévoit, contribuera à mieux satisfaire aux exigences de cet article, et notamment à celle de jugement dans un délai raisonnable.

☒ En matière civile

Droit de l'Union européenne

Le droit de l'Union a très peu d'incidences sur les questions d'organisation de la justice et de répartition des compétences juridictionnelles. En effet, la compétence de la Communauté

européenne en matière de justice civile restait limitée : elle ne concernait que « les mesures relevant du domaine de la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur » (art. 65 du Traité instituant la Communauté européenne). Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, cette disposition est peu modifiée, puisqu'elle est désormais ainsi rédigée : « L'Union développe une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. Cette coopération peut inclure l'adoption des mesures de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres » (art. 81 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

La plupart des instruments communautaires adoptés sur cette base étaient des règlements destinés à harmoniser les règles de détermination du tribunal compétent et de la loi applicable et à faciliter la reconnaissance et l'exécution des décisions. Tel est le cas, notamment, du règlement 44/2001 du 22 décembre 2000 dit Bruxelles I sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale en matière civile et commerciale, et du règlement 2201/2003 du 27 novembre 2003 dit Bruxelles II bis sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale.

La plupart des dispositions du présent projet sont dépourvues de lien avec le droit de l'Union existant ou en préparation.

Toutefois, deux séries de dispositions font exception.

En premier lieu, il est apparu nécessaire de tenir compte des règlements (CE) du Parlement et du Conseil n° 1896/ 2006 du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer et n° 861/2007 du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges, applicables à compter des 12 décembre 2008 et 1^{er} janvier 2009. Ces textes, qui instituent des procédures communautaires en paiement dans les litiges transfrontaliers, laissent aux Etats membres toute latitude quant à la détermination des juridictions compétentes pour en connaître. En effet, ils ne font pas exception au principe selon lequel le droit procédural relève de la compétence des Etats membres, conformément au principe de subsidiarité et à la définition des domaines de compétence de l'Union européenne. Toutefois, pour faciliter la mise en œuvre par les juridictions françaises des deux instruments précités, le projet de loi adapte le code de l'organisation judiciaire et le code de commerce afin de désigner les tribunaux d'instance et les tribunaux de commerce pour connaître de ces procédures simples et rapides.

En second lieu, le projet de loi prévoit de renforcer le recours à la médiation, en expérimentant l'introduction du recours préalable obligatoire à la médiation dans le cas de saisine du juge aux affaires familiales, aux fins de modification des mesures d'exercice de l'autorité parentale fixées par une précédente décision judiciaire. La médiation fait l'objet d'une directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2008, sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale, qui doit être transposée avant le 21 mai 2011. Cette directive a vocation à s'appliquer à tous les modes alternatifs de résolution des litiges *transfrontaliers*, judiciaires ou extra-judiciaires, se rapportant « aux matières civiles et commerciales, à l'exception des droits et obligations dont les parties ne peuvent disposer ». Elle impose notamment des exigences de compétence et d'impartialité du médiateur. Le droit national, en ce qui concerne la médiation familiale, est d'ores et déjà pleinement compatible avec les objectifs de la directive, grâce notamment à l'existence d'un diplôme national permettant d'exercer les fonctions de médiateur en matière familiale.

☒ En matière pénale

Droit de l'Union européenne

Les instruments de l'UE ont très peu d'incidence sur les questions d'organisation judiciaire et de répartition des contentieux en matière pénale. L'espace judiciaire européen en matière pénale se construit, aux termes de l'article 29 TUE, par "une coopération plus étroite entre les autorités judiciaires" nationales et le "rapprochement, en tant que de besoin, des règles de droit pénal". Les instruments adoptés ne concernent ainsi pas directement l'organisation judiciaire en matière pénale, et ne l'affectent que de manière marginale, lorsque la transposition d'un instrument de reconnaissance mutuelle conduit à désigner l'autorité judiciaire habilitée à émettre vers un autre Etat membre ou à recevoir d'un Etat membre la décision à exécuter (ex : le procureur général et la chambre de l'instruction dans le cas du mandat d'arrêt européen). Cette situation ne devrait, en principe, pas évoluer avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

☒ Droit des autres Etats européens : éléments de droit comparé

En Europe, la répartition territoriale des tribunaux correspond le plus souvent à des découpages administratifs anciens et difficilement comparables. L'Italie et les Pays-Bas présentent toutefois un exemple intéressant de réorganisation de la carte judiciaire⁶. De l'étude du partage de la répartition des différents contentieux, il apparaît cependant que⁷ tous les pays ont depuis très longtemps des juridictions spécialisées dans le « petit contentieux » confié à des juridictions « de paix », « cantonales », de première instance, statuant généralement à juge unique, devant lesquelles les procédures sont simplifiées, le plus souvent sans la nécessité de l'assistance d'un avocat. La répartition des contentieux se fait essentiellement sur un critère financier de montant de la demande (les seuils variant de 90 € (juges de paix en Espagne) à 15.000 €), l'Angleterre seule intégrant un critère de difficulté juridique de l'affaire.

Le contentieux familial est le plus souvent du ressort des tribunaux de droit commun, mais siégeant en formation spécialisée, à l'exception de l'Allemagne où les affaires familiales, y compris les divorces, sont du ressort du juge cantonal, avec une procédure moins simplifiée et l'obligation de l'assistance d'un avocat.

On constate cependant une tendance générale à l'allègement de la procédure de divorce dans la majorité des pays européens. Le divorce prononcé par une autorité administrative existe au **Danemark**, en **Estonie**, en **Lituanie**, en **Norvège**, au **Portugal**, en **Russie** et en **Ukraine**. Dans ces pays, les divorces par consentement mutuel ne sont plus prononcés par l'autorité judiciaire. Le juge n'intervient qu'en cas de litige sur la garde des enfants ou la pension alimentaire. Dans d'autres Etats comme la **Suède** ou les **Pays-Bas**, le juge judiciaire reste compétent, mais la procédure peut se régler entièrement par dossier, sans présentation des parties⁸.

Par ailleurs, de nombreux pays ont des tribunaux spécialisés en matière de droit du travail⁹ et en droit commercial, ou à tout le moins des juges et/ou des chambres spécialisés dans ces matières, avec des juges qui peuvent ne pas être tous magistrats professionnels. Certains pays ont cherché à spécialiser

⁶ Tableau des études de droit comparé – Bureau du droit comparé (SG/SAEI) - La carte judiciaire (Allemagne, Canada, Croatie, Espagne, Italie, Pays-Bas, Russie)/ **Voir annexe 2 de l'étude d'impact**

⁷ Id. La répartition du contentieux civil et commercial

⁸ Id. - La déjudiciarisation des procédures de divorce (Colombie, Cuba, Danemark, Estonie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Russie, Suède, Ukraine)

⁹ Id. - Les juridictions du travail (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni)

également les juges dans des matières très techniques de façon à rendre la justice plus efficace : c'est le cas de l'Italie où seuls certains tribunaux (et les cours d'appels au-dessus en deuxième degré) sont compétents sur tout le territoire pour les questions de propriété industrielle (brevets et marques).

Des procédures alternatives de règlement ont été également mises en place qui permettent de régler certains conflits en dehors du juge, ou de préparer et faciliter le travail du juge dont la tâche se résumera à entériner un accord et à vérifier la volonté des parties. Le choix de confier le traitement des contentieux de faible importance à des magistrats non professionnels, voire à des personnels non magistrats pour certaines matières gracieuses est largement répandu et est ancien dans la plupart des systèmes judiciaires, à l'exception de l'Italie où il s'agit d'une création récente. L'Allemagne a créé un « auxiliaire de justice » spécifique, le « Rechtspfleger »¹⁰.

Parmi les expériences les plus intéressantes, on peut relever l'exemple de la procédure d'« injonction de payer électronique » mise en place en **République tchèque** qui permet au demandeur de remplir un formulaire électronique mis en ligne sur un site web et de le signer par signature électronique sécurisée. L'injonction électronique acquiert l'autorité de la chose jugée ou bien fait l'objet d'une opposition qui entraînera le retour à une procédure classique.

5. Cas particulier de la justice militaire

La justice militaire a connu depuis la fin du 20^{ème} siècle une évolution législative significative qui a conduit à estomper progressivement tout ce qui la distinguait de la justice ordinaire. Dans un premier temps, la loi n° 82-621 du 21 juillet 1982 a supprimé les juridictions militaires en temps de paix sur le territoire de la République et a donné compétence aux juridictions de droit commun statuant en formations spécialisées pour juger les infractions militaires et les infractions de droit commun commises par les militaires dans l'exécution du service. Cette loi maintenait toutefois deux juridictions militaires pour juger les infractions militaires commises hors du territoire de la République : le tribunal des forces armées stationnées en Allemagne et le tribunal des forces armées siégeant à Paris.

Dans un deuxième temps, la loi n° 99-929 du 10 novembre 1999 a créé une juridiction unique, le tribunal aux armées de Paris (T.A.A.P), pour connaître de l'ensemble des infractions commises par les membres des forces armées hors du territoire de la République, sous réserve des engagements internationaux.

Ainsi donc, la compétence du T.A.A.P se décline aujourd'hui à partir d'un critère géographique puisqu'en temps de paix ce sont actuellement les juridictions de droit commun statuant en formations spécialisées qui traitent le contentieux pénal des affaires militaires relatives aux infractions commises sur le territoire national

Le T.A.A.P est installé dans l'enceinte de la caserne Reuilly-Diderot (Paris 12^{ème}). Il regroupe une juridiction d'instruction (1 juge et 1 greffier) et un parquet (1 procureur et un substitut, 2 secrétaires). Les audiences de jugement se tiennent au T.A.A.P. (une dizaine d'audiences par an, environ). La formation de jugement est composée de magistrats du ressort de la cour d'appel de Paris qui se déplacent pour ces audiences. Le greffe de la juridiction est tenu par 9 greffiers militaires dont un directeur de greffe et 3 fonctionnaires civils du ministère de la défense.

Le volume d'activité de cette juridiction est faible : en moyenne annuelle, le T.A.A. P. reçoit environ 1600 à 1700 procédures (contraventions, délits et crimes) et prononce entre 180 et 190 jugements par

¹⁰ Id. Le Rechtspfleger (Allemagne)

an (moyenne des trois dernières années) en majorité pour des infractions de droit commun (violences, stupéfiants, accidents de la route). Les infractions spécifiquement militaires (désertions, violations de consignes ...) ne représentent que 10 % en moyenne du volume global des infractions visées dans les procédures transmises au T.A.AP

Les affaires les plus graves ou les plus complexes sont traitées par le juge d'instruction, mais ne représentent heureusement qu'un nombre extrêmement réduit d'une trentaine d'affaires en moyenne soit 2.5 % du volume global, affaires principalement ouvertes sur constitution de partie civile.

Le rapprochement du droit pénal général et du droit pénal militaire est déjà largement effectué : les infractions dont relèvent les militaires et les peines qui leur sont applicables sont celles du droit commun auxquelles s'ajoutent également les infractions purement militaires mentionnées au code de justice militaire (infractions contre la discipline, violation de consignes...) et des peines à caractère purement militaire comme la destitution ou la perte de grade.

En outre, en temps de paix les infractions de la compétence du tribunal aux armées sont, comme devant les formations spécialisées des tribunaux de grande instance, poursuivies, instruites et jugées selon les dispositions du code de procédure pénale. L'enquête et l'instruction préparatoire obéissent aux mêmes règles.

Malgré cette harmonisation quasi-complète des règles de procédure pénale, le tribunal aux armées de Paris reste régi par des règles dérogatoires au code de l'organisation judiciaire qui apparaissent désuètes et qui n'ont pas tenu compte de l'évolution du statut de la magistrature.

Cette juridiction est en effet une formation rattachée à la direction des affaires juridiques du ministère de la défense. Les magistrats du parquet qui la composent sont détachés par le ministère de la justice et reçoivent un grade d'assimilation. Ils restent cependant sous l'autorité hiérarchique du procureur général de la cour d'appel de Paris. Mais ils sont soumis aux obligations de la discipline générale des armées. C'est le ministre de la défense qui nomme le procureur et le substitut sans avis préalable du Conseil supérieur de la magistrature qui n'est consulté que sur l'aspect technique de la décision de détachement au regard des règles d'ancienneté prévues au statut de la magistrature. Le juge d'instruction est également un magistrat détaché mais sa nomination suit les règles du statut de la magistrature. Le statut des magistrats détachés au ministère de la défense est régi par la loi n°66-1037 du 29 décembre 1966

Ces règles dérogatoires alimentent les suspicions infondées de dépendance et de partialité de cette ultime juridiction militaire, voire entretiennent le mythe d'une juridiction servant à assurer l'impunité de la hiérarchie militaire. Le transfert des attributions de cette juridiction dans l'organisation judiciaire commune serait de nature à lui ôter tout aspect exceptionnel.

Le maintien d'une juridiction militaire en temps de paix n'est donc plus juridiquement justifié dès lors que ses attributions peuvent aujourd'hui être conférées à une juridiction de droit commun. C'est précisément l'objet de ce projet qui constitue donc l'étape finale à la transition entre une organisation judiciaire héritée de passé et la finalisation de son intégration dans le dispositif de droit commun.

Ce projet réalise l'unicité et donc la cohérence du traitement judiciaire du justiciable, qu'il soit civil ou militaire.

II) Définition et présentation des objectifs de la réforme

Parmi les motifs justifiant le projet de réforme, doivent être mentionnés :

- ⇒ La volonté de poursuivre la démarche de modernisation en simplifiant l'organisation judiciaire en première instance
- ⇒ La poursuite des évolutions de nature à rationaliser davantage le traitement des contentieux et spécialiser les juridictions dans les contentieux les plus complexes et techniques
- ⇒ L'adaptation de notre organisation judiciaire aux obligations contractées dans le cadre de l'Union Européenne
- ⇒ Le souhait de compléter les travaux déjà engagés de rééquilibrage de la répartition des compétences entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance
- ⇒ La volonté de rationaliser la procédure devant le juge aux affaires familiales et de développer les voies amiables des règlements des différends en matière d'autorité parentale
- ⇒ La volonté de développer les procédures pénales simplifiées qui permettent un traitement accéléré des infractions lorsque l'auteur reconnaît les faits tout en garantissant les droits de la défense et des victimes.

Au sein de cette réforme, doit être particulièrement soulignée la volonté de :

- poursuivre les évolutions de nature à rationaliser davantage le traitement des contentieux et spécialiser les juridictions dans les contentieux les plus complexes et techniques :

La question de la spécialisation de certaines juridictions peut être appréhendée de plusieurs manières. Si elle est conduite de manière systématique, elle peut mener à une déshumanisation de la justice en transformant des magistrats en techniciens. Cependant, elle paraît indispensable pour certains contentieux complexes pour lesquels des connaissances techniques sont nécessaires afin d'appréhender correctement les enjeux d'un litige. Par ailleurs, la spécialisation des magistrats peut être opportune dans des domaines où l'ensemble des autres intervenants de la chaîne pénale sont déjà spécialisés.

Ainsi, lorsqu'un accident aérien survient, les premières mesures d'enquête seront essentielles pour la détermination des responsabilités. Il est donc préférable que le magistrat intervenant connaisse les services d'enquêtes spécialisés et les experts dans le domaine de l'aéronautique.

De la même manière, si l'accident en question a entraîné un nombre de victimes important, une petite juridiction ne sera pas en mesure de traiter dans les meilleures conditions la procédure pénale.

Le projet de loi, suivant en cela la commission Guinchard, propose donc de prévoir des juridictions spécialisées dans certains domaines très précis.

S'agissant de la suppression du tribunal aux armées de Paris, l'objectif de la réforme proposée est de transférer les compétences du TAAP à une juridiction spécialisée de droit commun en cohérence avec l'organisation juridictionnelle nationale.

La particularité technique de certaines matières a déjà nécessité la spécialisation de magistrats regroupés au sein de pôles spécialisés qui ont fait la preuve de leur efficacité dans plusieurs domaines :

criminalité organisée, terrorisme, délinquance financière, concurrence, santé, environnement, pollution maritime. Le droit pénal militaire opérationnel se prête également à une telle spécialisation.

La particularité des opérations extérieures rend préférable la compétence d'un seul tribunal de grande instance, soit celui de Paris.

Ce transfert permet le maintien de la spécificité militaire nécessaire au traitement des opérations extérieures

L'activité militaire, notamment en opération extérieure, présente des caractéristiques très particulières liées au contexte international et aux règles propres au droit des conflits armés qui exigent des compétences particulières

Cette spécificité militaire liée aux interventions hors du territoire mérite donc d'être préservée. C'était d'ailleurs l'objectif recherché en confiant le traitement judiciaire de ces affaires à un tribunal unique, le TAAP.

Cette spécificité militaire liée aux OPEX est donc préservée aux termes du projet, en centralisant l'ensemble de ces affaires en un lieu unique, le tribunal de grande instance de Paris.

La prise en compte de la spécificité militaire est également préservée par le maintien indispensable de l'article 698-1 du code de procédure pénale qui soumet la décision de poursuite du procureur, hors les cas de flagrance, à l'avis consultatif préalable du ministre de la défense. Cette particularité procédurale ne concerne pas exclusivement le tribunal aux armées de Paris mais toutes les formations spécialisées des juridictions de droit commun. Elle présente pour l'institution judiciaire l'intérêt d'apporter un éclairage technique complet à des situations parfois compliquées comme celles qui se produisent lors des interventions extérieures; l'Afghanistan en est un exemple.

De même, les dispositions de l'article 698-2 du code de procédure pénale continueront à s'appliquer et la mise en mouvement de l'action publique par les parties lésées pourra se faire devant le juge d'instruction au moyen de la plainte avec constitution de partie civile mais la voie de la citation directe devant le tribunal correctionnel restera interdite.

- de développer les procédures pénales simplifiées qui permettent un traitement accéléré des infractions lorsque l'auteur reconnaît les faits tout en garantissant les droits de la défense et des victimes :

Quels que soient les progrès qui ont pu être réalisés, les délais de traitement des procédures pénales par les juridictions françaises sont toujours considérés comme trop longs par les justiciables. Compte tenu de l'augmentation constante du nombre des procédures, le législateur a progressivement introduit en matière pénale des procédures dites « simplifiées » afin d'éviter le recours systématique à une « audience pénale » classique.

Ces procédures – l'amende forfaitaire, l'ordonnance pénale, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité – permettent de traiter des contentieux importants tout en protégeant efficacement les droits des justiciables. Elles sont aujourd'hui bien acceptées tant par les justiciables que par les différents acteurs du monde judiciaire.

Lors de l'introduction de ces procédures dans notre droit, le législateur avait limité leur champ d'application compte tenu de la nouveauté que représentaient ces procédures. Cependant, certaines de ces limitations ne paraissent aujourd'hui ni nécessaires, ni opportunes.

Ainsi, certains délits simples tels qu'un port d'arme de sixième catégorie ou un vol simple ne peuvent

donner lieu à une condamnation par ordonnance pénale. De la même manière, une simple détention de stupéfiants ne peut faire l'objet d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

C'est pourquoi, sans changer les peines pouvant être prononcées par ces procédures simplifiées, un élargissement du champ d'application de ces procédures permettrait une justice pénale plus rapide sans que la qualité de celle-ci en soit altérée.

L'objectif général de la réforme reste de poursuivre la modernisation de la justice en simplifiant la répartition des contentieux entre juridictions du premier degré et les règles de procédure qui en découlent, face à une évolution profonde de la nature des contentieux et à la façon dont le besoin de justice est ressenti par le justiciable.

Ces évolutions rendent ainsi nécessaire une spécialisation des juges afin de mieux répondre à des contentieux de plus en plus nombreux, complexes et techniques. Elles posent par là même la question de la raison d'être de l'intervention du juge, notamment sa possibilité à développer les procédures extra judiciaires comme la conciliation et la médiation.

Si les logiques d'intervention retenues par le législateur poursuivent un même but - la simplification de la répartition des contentieux - elles revêtent néanmoins des formes différentes:

- la simplification de l'articulation des contentieux civils de première instance, en supprimant la juridiction de proximité et en procédant à une nouvelle répartition des compétences entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance
- la spécialisation par le regroupement de certains contentieux au sein de juridictions spécialisées comme, par exemple, pour les obtentions végétales, ou par la désignation de certains magistrats en matière de départition prud'homale
- le développement des procédures pénales simplifiées
- la déjudiciarisation en matière civile, laquelle peut revêtir des formes diverses, est retenue dans le cadre de ce projet en privilégiant la voie de la médiation en matière familiale (expérimentation).

III) Etude d'options

La réforme proposée vise à simplifier l'organisation judiciaire, à clarifier la répartition des compétences entre juridictions et à alléger certaines procédures afin de permettre aux justiciables de bénéficier d'un service public de la justice à la fois plus lisible et plus performant.

Les propositions reprennent très largement les orientations développées dans le rapport remis le 30 juin 2008 au Garde des Sceaux par le Recteur Guinchard à la suite des travaux de la commission sur la répartition des contentieux qu'il présidait. Les options retenues sont conformes à celles identifiées par ladite commission dans le cadre de ses travaux.

1. La simplification de l'organisation judiciaire

1.1. La suppression de la juridiction de proximité et le rattachement des juges de proximité au tribunal de grande instance reprennent plusieurs des propositions de cette commission. A cet égard,

il convient de relever que la simplification de l'organisation judiciaire en première instance qui, en l'état compte trois juridictions différentes, le tribunal de grande instance, le tribunal d'instance et la juridiction de proximité, aurait pu justifier la création d'une seule juridiction de première instance, par exemple un véritable tribunal de première instance. Toutefois, les travaux de la commission Guinchard ont mis en avant les difficultés juridiques importantes d'une telle option, notamment d'un point de vue constitutionnel s'agissant de l'égalité des citoyens devant la justice et du respect du principe de l'inamovibilité des magistrats du siège. En revanche, la suppression de la juridiction de proximité contribue à la simplification de l'organisation judiciaire.

Cette suppression est d'autant plus justifiée que, ainsi que l'anticipait le rapport parlementaire relatif au projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice qui portait création de la juridiction de proximité déposé par MM. Schosteck et Fauchon le 24 juillet 2002 au nom de la commission des lois, la création d'un nouvel ordre de juridiction a engendré une certaine forme de confusion de notre organisation judiciaire et contribué à en amoindrir la lisibilité, en particulier lorsque, en l'absence de juge de proximité, ses fonctions sont exercées par le juge d'instance.

Par ailleurs, le contentieux civil dévolu aux juridictions de proximité, initialement limité, a été étendu par la loi n°2005-47 du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance à un seuil qui les a conduites à connaître un contentieux de masse, alors même que les juridictions de proximité devaient initialement répondre à un besoin d'écoute des justiciables. Or, le magistrat professionnel paraît mieux à même de mobiliser les moyens procéduraux à sa disposition pour exercer une certaine direction des procédures.

Ainsi, la suppression de la juridiction de proximité est justifiée pour rendre plus lisible notre organisation judiciaire. Pour autant, les juges de proximité ont trouvé une légitimité dans le paysage judiciaire ; il convient donc d'assurer la pérennité de leurs fonctions.

Le projet de loi retient ainsi la recommandation n°1 de la commission Guinchard sur la simplification de l'organisation judiciaire de première instance.

Dès lors, le présent projet de loi maintient les juges de proximité en les rattachant au tribunal de grande instance. Les juges de proximité pourraient ainsi bénéficier d'un meilleur contact avec les juges professionnels.

Ce rattachement organique sera complété sur le plan fonctionnel par la possibilité pour les juges de proximité, outre leur compétence maintenue en matière de contravention des quatre premières classes, de participer également aux audiences collégiales civiles et pénales du tribunal de grande instance..

Ils pourront également, tant au tribunal de grande instance qu'au tribunal d'instance, statuer sur requête en injonction de payer (sauf sur opposition).

En revanche, contrairement aux propositions de la commission Guinchard, les juges de proximité ne pourront pas vérifier et approuver les comptes de gestion soumis à l'occasion des mesures de protection juridique des mineurs dans les cas et conditions prévus par le code civil..

Enfin, les juges de proximité pourront procéder à des mesures d'instruction en matière civile, comme se transporter sur les lieux à l'occasion des vérifications personnelles du juge, entendre les parties à l'occasion de leur comparution personnelle et entendre les témoins à l'occasion d'une enquête.

Les choix retenus par le gouvernement ont pour objet d'assurer la conformité du texte aux garanties constitutionnelles dont bénéficient les juges de proximité.

A cet égard, il est apparu que la suppression de la juridiction de proximité et le rattachement des juges de proximité au tribunal de grande instance ne requièrent pas au préalable une modification du chapitre cinq quinquies intitulé "Des juges de proximité" de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, qui fixe le statut des juges de proximité. Aucune règle de ce statut ne fait obstacle au rattachement envisagé dès lors qu'il n'est porté atteinte à aucune des garanties statutaires reconnues aux juges de proximité qui sont nommés dans les formes prévues pour les magistrats du siège.

Seule une mise en cohérence du ressort géographique des incompatibilités sera nécessaire (article LO 41-22), sans pour autant constituer un préalable à l'entrée en vigueur de la réforme envisagée.

La redéfinition des attributions des juges de proximité prend en compte l'obligation - soulignée par le conseil constitutionnel et inscrite à l'article LO 41-17 - de ne leur confier qu'une part limitée des fonctions des magistrats des juridictions judiciaires de première instance. Il est également apparu nécessaire de garantir le respect des garanties propres aux magistrats dont bénéficient les juges de proximité, en particulier en veillant à ne pas les placer en position de sujétion par rapport aux magistrats.

Le projet s'attache donc à rattacher organiquement les juges de proximité au tribunal de grande instance et à définir précisément les attributions juridictionnelles qui peuvent être les leurs tant au tribunal de grande instance qu'au tribunal d'instance.

1.2. Cette simplification de l'organisation judiciaire de première instance sera confortée par une **meilleure répartition des compétences entre le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance**, déjà initiée par le décret n° 2009-1693 du 29 décembre 2009. Le présent projet de loi complète ce dispositif en transférant aux tribunaux de grande instance la compétence pour connaître du contentieux douanier, qui se rattache en effet à un contentieux fiscal dont connaissent déjà les tribunaux de grande instance.

Ces transferts de compétence qui ne portent pas sur des contentieux de masse ont pour objet d'assurer une meilleure lisibilité de l'organisation judiciaire. Partant, ils n'auront aucune incidence sur l'organisation des services de greffe.

2. La spécialisation de l'organisation judiciaire

Au-delà d'une simplification de l'organisation judiciaire, le présent projet de loi permet également d'améliorer l'organisation judiciaire pour accroître l'efficacité de la réponse judiciaire, en particulier par la spécialisation de certaines juridictions dans des contentieux techniques et/ou rares.

La spécialisation des juridictions est une tendance importante de notre organisation judiciaire, aussi bien en matière pénale que civile.

2.1. S'agissant de la matière civile, il convient de relever que plusieurs décrets publiés en 2009 consacrent plusieurs spécialisations de juridictions dans des contentieux civils. Tel est le cas notamment des décrets n° 2009-1204 et 2009-1205 en matière de propriété littéraire et artistique, du décret n° 2009-1221 en matière d'adoption internationale et 2009-1455 en matière de contrats de la commande publique.

Le présent projet permettra de compléter ces spécialisations.

2.1.1. Ainsi en ce qui concerne les **obtentions végétales**, la loi impose, en l'état, que dix tribunaux de grande instance au moins soient compétents. Le présent projet supprime ce seuil minimal, ce qui permettra ensuite au règlement de fixer une compétence nationale du tribunal de grande instance de Paris pour ce contentieux, à l'instar de ce qui a été fait en matière de brevets.

2.1.2. Dans le même esprit, compte tenu de la spécificité de la **départition prud'homale** qui nécessite la maîtrise du droit du travail et la conduite de formations de jugement dans une matière sensible, il semble opportun d'assurer une meilleure spécialisation des juges d'instance ayant à connaître de la départition prud'homale et d'éviter dans les ressorts les moins importants de devoir confier peu d'affaires de départition à des magistrats ne pouvant dès lors pas acquérir une véritable spécialisation.

2.2. En ce qui concerne la spécialisation des juridictions **en matière pénale**, celle-ci concerne déjà le terrorisme et la criminalité organisée. Là encore, de nouvelles spécialisations paraissent nécessaires.

Ainsi, sera créé un **pôle judiciaire unique pour les crimes contre l'humanité et les crimes et délits de guerre**. En effet, ces infractions constituent des affaires d'ampleur du fait de la pluralité des victimes et de leur caractère concerté. Par ailleurs, lorsque les faits sont commis à l'étranger, les investigations à mener dans le cadre de l'entraide judiciaire en matière pénale sont complexes et nécessitent une certaine connaissance d'autres systèmes juridiques. Les magistrats doivent donc être particulièrement spécialisés. La question se pose de doter le pôle national d'une compétence exclusive ou concurrente avec celle des juridictions compétentes en application des règles de compétence de droit commun. La commission Guinchard relevait que la compétence concurrente permettait de conserver la possibilité, le cas échéant en cas de commission de tels faits sur le territoire de la République, de maintenir un lien entre le lieu de commission des faits et le lieu de leur jugement. Il est donc retenu un principe de compétence concurrente.

Afin de compléter ce pôle, la juridiction parisienne sera également compétente lorsque les tribunaux français sont compétents en application du principe de « compétence universelle ». Dans cette hypothèse, il n'existe aucun critère de rattachement territorial à une juridiction particulière et les critères de compétence actuels, à savoir le lieu de résidence du prévenu ou son lieu d'interpellation, sont inadaptés.

➤ **A titre d'exemples d'affaires qui pourraient être traitées au sein du pôle « crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre », il peut être fait état des deux dossiers suivants :**

● Le 11 janvier 2002, les associations « Survie », « communauté rwandaise de France » et la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme ont déposé une plainte avec constitution de partie civile, devant le doyen des juges d'instruction du tribunal de grande instance de Laon, contre CK, des chefs de génocide et complicité de crimes contre l'humanité, relativement au génocide survenu au Rwanda, en 1994.

Les plaignants font grief à CK, lieutenant-colonel et ancien directeur des services financiers d'un ministère, d'avoir organisé, favorisé et dirigé des livraisons d'armes aux organisateurs du génocide.

Par réquisitoire introductif du 02 mai 2002, le procureur de la République de Laon a ouvert une information judiciaire contre CK, du chef de complicité de génocide.

Par arrêt du 09 août 2005, la chambre criminelle de la Cour de cassation a fait droit à la requête en dessaisissement présentée par le procureur général près la cour d'appel d'Amiens et a désigné, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le juge d'instruction de Paris, pour connaître de cette procédure.

● Le 23 avril 2007, le « Collectif des parties civiles pour le Rwanda » a déposé une plainte avec constitution de partie civile, devant le doyen des juges d'instruction du tribunal de grande instance de Lille, des chefs de génocide, complicité de génocide et de crimes contre l'humanité, à l'encontre d'ER.

Il lui est reproché, en sa qualité de directeur d'un centre universitaire de santé publique, d'avoir activement participé à la planification, à l'organisation et à la direction du génocide :

- en chassant les Tutsis de son établissement et enterrant des blessés tutsis avec des cadavres
- en commanditant plusieurs meurtres,
- en organisant des réunions dont le but était d'inciter la population hutue à la haine et au meurtre des Tutsis,
- en collaborant avec les autorités pour organiser l'extermination totale des Tutsis.

Le 18 juillet 2008, le parquet de Lille a requis l'ouverture d'une information judiciaire contre ER.

Par arrêt du 27 novembre 2007, la chambre criminelle de la Cour de cassation, saisie sur requête du procureur général près la Cour d'appel de Douai, en vertu des dispositions de l'article 665 du code de procédure pénale, a désigné, pour une bonne administration de la justice, la juridiction d'instruction de Paris pour connaître de cette procédure.

Une spécialisation des juridictions pénales est également créée en ce qui concerne **les grandes catastrophes en matière de transport ou liées au risque technologique**. Contrairement à la commission Guinchard, qui avait préconisé une juridiction spécialisée par cour d'appel, le projet de loi retient une spécialisation similaire à celle des JIRS. Cette option paraît préférable compte tenu du nombre limité d'affaires susceptibles de justifier la saisine d'une juridiction spécialisée.

La compétence des juridictions spécialisées en droit de la mer (les JULIS, juridictions du littoral spécialisées) en matière de pollution accidentelle maritime sera renforcée puisque ces juridictions seront compétentes pour les **pollutions accidentelles commises dans la zone économique exclusive ou dans la zone de protection écologique**. Cette compétence est concurrente avec celle du tribunal de grande instance de Paris en cas de complexité de l'affaire.

En revanche, le projet de loi ne reprend pas une option déjà écartée par la commission Guinchard, à savoir la création de juridictions spécialisées en matière de droit de la presse.

3. Les mesures procédurales de nature civile et pénale

Ces orientations relatives à l'organisation judiciaire sont complétées par des mesures procédurales de nature civile et pénale.

3.1. Ainsi, en matière civile, il est prévu une simplification de la procédure en matière de divorce par consentement mutuel et l'instauration d'un barème pour les honoraires d'avocat en cette matière.

Les diverses propositions de déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel et notamment la proposition de divorce devant un notaire ont été rejetées par la commission Guinchard, eu égard notamment au caractère très incertain des économies à attendre tant pour le justiciable que pour l'Etat, au risque de déstabilisation de l'équilibre instauré par la loi n°2004-439 du 26 mai 2004, qui est parvenue selon les professionnels auditionnés par la commission, à simplifier et pacifier les procédures de divorce, ainsi que l'équilibre existant entre les différentes professions du droit (plus particulièrement notaires et avocats). En outre, la commission n'a pas estimé opportun d'évincer le juge, garant traditionnel de la protection de l'intérêt de chaque époux et de l'enfant.

C'est pourquoi, la commission Guinchard, constatant que, pour les époux, les critiques de la procédure de divorce se portaient davantage sur son coût que sur le rôle du juge, préconise un allègement de la procédure de divorce par consentement mutuel et l'encadrement de son coût par une régulation des honoraires.

En l'état actuel des textes, le divorce par consentement mutuel ne peut être prononcé qu'à l'issue d'une audience devant le juge aux affaires familiales, les parties ayant l'obligation d'être présentes en personne.

Or, cette audience, compte tenu du travail préalable de préparation de la convention de divorce effectué par les parties avec leur(s) avocat(s), n'est pas, dans les cas simples, toujours utile. C'est pourquoi, en l'absence d'enfant mineur, il est proposé de rendre facultative la comparution personnelle des époux devant le juge sauf si celui-ci l'estime nécessaire ou si les parties la demandent. Ainsi les justiciables n'auront plus à se déplacer au tribunal et la charge de travail du juge et du greffe sera allégée. Bien évidemment, le juge conserve son rôle de vérification de l'intégrité des consentements et de l'équilibre de la convention.

Dans près de 46 % des cas de divorce par consentement mutuel, la durée du mariage a été inférieure à 9 ans et dans 20 % des cas inférieure à 5 ans. Les couples concernés par le divorce par consentement mutuel sont dans l'ensemble plus jeunes que les autres. Ces deux caractéristiques peuvent laisser penser que la symbolique de l'audience est moins importante et que ces couples ne seront pas dans la majorité des cas très enclins à solliciter la tenue de l'audience.

S'agissant de l'instauration d'un barème, la commission Guinchard, soulignant la faible lisibilité des tarifs pratiqués par les avocats en matière de divorce et estimant que la transparence des honoraires participait de l'accès au juge, a recommandé que la convention d'honoraires soit rendue obligatoire, de même que l'affichage des honoraires pratiqués. Elle a également envisagé la fixation d'un tarif maximum en matière de divorce par consentement mutuel, en rappelant qu'une telle fixation, par les pouvoirs publics, n'était pas contraire à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés

européennes. La présente loi s'inspire de ces propositions en prévoyant un barème indicatif, dont le dépassement resterait possible, à la condition que l'avocat ait conclu une convention d'honoraires avec son client. Le barème pourrait être arrêté par le Garde des Sceaux, après avis du Conseil national des barreaux.

Par ailleurs, la commission Guinchard a relevé l'intérêt d'un développement de la médiation, notamment dans le cadre des conflits familiaux, en s'appuyant sur les expériences étrangères, notamment au Québec. Ces orientations paraissent prometteuses, mais avant toute généralisation, il a paru nécessaire de procéder à une expérimentation pour connaître la réaction des justiciables français face à la médiation. Ainsi, il est proposé, dans le cas de saisine du juge aux affaires familiales aux fins de modification des mesures d'exercice de l'autorité parentale précédemment fixées dans une décision judiciaire, d'imposer un recours préalable à un médiateur. Cette expérimentation sera menée dans cinq tribunaux de grande instance de taille différente (Paris, Bordeaux, Arras, Niort, Saint Denis de la Réunion) de sorte à pouvoir, au vu du bilan, généraliser ou non la mesure.

3.2. En ce qui concerne les mesures de procédure pénale, le champ d'application de l'ordonnance pénale délictuelle est étendu.

Sur ce sujet, la commission Guinchard avait proposé d'étendre le champ de l'ordonnance pénale à l'ensemble des délits. Cette solution n'a pas été retenue car la procédure d'ordonnance pénale est particulièrement adaptée aux contentieux les plus simples et elle ne paraît pas adaptée pour des faits pouvant justifier une peine lourde.

En effet, le gouvernement a relevé que la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale, d'abord applicable en matière contraventionnelle, a été étendue à partir de 2002 à certains délits limitativement énumérés et que si cette liste pouvait être complétée, il ne convenait en revanche pas de procéder à une extension généralisée.

Dans sa décision 2002-461 DC du 29 août 2002 et celle plus récente 2009-590 DC du 22 octobre 2009, le Conseil constitutionnel a validé la constitutionnalité de cette procédure.

Dans le considérant 81 de sa décision de 2002, le conseil a ainsi indiqué que la procédure d'ordonnance pénale apporte à la personne qui en fait l'objet "quant au respect des droits de la défense, des garanties équivalentes à celles dont elle aurait bénéficié si l'affaire avait été directement portée devant le tribunal correctionnel".

Par conséquent, le Conseil a estimé que cette procédure ne méconnaissait pas le principe d'égalité devant la justice qui implique que les différences de règles de procédure ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales.

Cette analyse a été renouvelée dans la décision du 22 octobre 2009 sur la loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet.

Par ailleurs, les extensions du domaine de l'ordonnance pénale opérées par la loi du 5 mars 2007 n'ont pas fait l'objet de réserves de la part du Conseil dans sa décision du 2007-553 DC du 3 mars 2007

Ces éléments d'ordre constitutionnel ne paraissent pas faire obstacle à l'extension proposée de la liste des délits susceptibles d'être jugés par ordonnance pénale dès lors que les justiciables bénéficieront de garanties procédurales équivalentes à celles dont ils auraient bénéficié si l'affaire avait été directement portée devant le tribunal correctionnel.

L'examen des exigences conventionnelles en matière de procès équitable n'a pas mis non plus en évidence d'obstacle au recours et à l'extension de la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale telle que définie dans le projet de loi.

Dès lors, le gouvernement propose d'étendre la procédure de l'ordonnance pénale à certains délits, comme par exemple le vol. En revanche, aucun délit d'atteinte aux personnes n'est inclus. Outre cette extension du champ d'application de l'ordonnance pénale, le gouvernement a saisi l'opportunité de ce projet de loi pour préciser et renforcer les conditions dans lesquelles il peut y être recouru. Ainsi, la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale a vocation à ne s'appliquer qu'à des affaires ne justifiant pas la tenue d'un débat contradictoire public en raison de leur simplicité et de leur faible gravité. Elle est également réservée aux procédures dans lesquelles les faits sont établis et des renseignements sur la personnalité du prévenu disponibles. Enfin, il ne sera pas recouru à cette procédure si celle-ci est de nature à porter atteinte aux droits de la victime.

Cette mesure permet au juge saisi de l'ordonnance pénale de statuer par la même ordonnance sur les dommages et intérêts sollicités par la partie civile.

Le projet de loi étend également le champ de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité à l'ensemble des délits, quelle que soit la peine encourue, en maintenant cependant les exceptions actuellement prévues.

Ces orientations sont de nature à permettre un meilleur traitement des contentieux simples et quantitativement importants tout en garantissant les droits de la défense et l'accès à un juge puisqu'elles ne peuvent prospérer que si la personne accepte la sanction qui lui est proposée. Les orientations retenues sont conformes à celles proposées par la commission Guinchard.

La dépénalisation de la diffamation et de l'injure ne figure pas dans ce projet car cette disposition est pour l'instant intégrée dans l'avant projet de loi d'adaptation des sanctions en matière économique et financière, dont l'objectif est de mettre en œuvre les trente propositions formulées dans le rapport du groupe de travail relatif à la dépénalisation de la vie des affaires présidé par Jean-Marie COULON.

4. Les textes législatifs existants

Comme indiqué en première partie, certaines des préconisations du rapport Guinchard figurent déjà dans la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures et dans la proposition de loi de Laurent Bêteille, relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées.

En outre, le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, adopté en première lecture par le Sénat le 17 juin 2009, permettra également de rationaliser les procédures de surendettement et de rétablissement personnel.

Enfin, un avant-projet de loi de dépénalisation de la vie des affaires contient des dispositions relatives à la rationalisation de l'organisation judiciaire en matière de diffamation et d'injure non aggravé, conduisant à confier à la seule formation civile du tribunal de grande instance la connaissance des

actions menées dans ce domaine.

5. Le choix de l'expérimentation retenu en matière de médiation familiale

Elle figure dans le présent projet de loi et consiste à faire précéder toute demande de modification des modalités d'exercice de l'autorité parentale ou de contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, sur lesquelles le juge aura déjà statué, par une tentative de médiation.

Il s'agit là d'une mesure innovante destinée à permettre aux parents de renouer le dialogue, pour favoriser les accords et limiter l'intervention judiciaire aux situations réellement conflictuelles.

Le projet de loi prévoit que cette mesure sera mise en œuvre à titre expérimental dans cinq tribunaux de grande instance désignés par un arrêté du garde des sceaux (Arras, Bordeaux, Niort, Paris et Saint Pierre), et dont le Gouvernement rendra compte afin de permettre au Parlement d'envisager le développement du dispositif.

Plusieurs pays européens ont également fait le choix d'une expérimentation préalable en matière de médiation familiale avant de généraliser sa pratique. Au Portugal, un projet expérimental de médiation publique gratuite a été mis en place à Lisbonne en 1997 avant d'être élargi par la suite. Aux Pays-Bas, cette pratique a été expérimentée auprès de cinq tribunaux de district en 2000, avant d'être instituée en 2005 sur l'ensemble du territoire.

Les points de rencontres familiales existent en Espagne, aux Pays-Bas. En Italie et en Suisse, les parties sont adressées aux points de rencontre par le juge. Partout le financement de ces espaces est public et la gratuité est assurée pour les usagers.¹¹

6. Le choix du vecteur législatif

Le niveau législatif est imposé par la nature des règles intéressant la détermination des compétences des juridictions, le droit d'agir en justice pour la défense de ses droits (concernant la médiation préalable obligatoire) et les règles essentielles de la procédure en matière familiale.

IV) Analyse des impacts des dispositions envisagées

1. Impacts de la réforme sur le justiciable

a) Pour les mesures de nature civile

- La simplification de la procédure du divorce par consentement mutuel permettra de rationaliser la procédure devant le juge aux affaires familiales, en allégeant la procédure pour les couples qui n'ont pas d'enfant mineur en commun, en les dispensant de comparaître personnellement et systématiquement devant le juge aux affaires familiales.

Le projet de texte prévoit également un barème indicatif pour les honoraires d'avocat en matière de

¹¹ Id. Juriscope – La médiation familiale et les espaces de rencontre (Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suisse)

divorce par consentement mutuel, dont le dépassement resterait possible, à la condition que l'avocat ait conclu, préalablement au début de sa mission, une convention d'honoraires avec son client. Le barème serait arrêté par le Garde des Sceaux, après avis du Conseil national des barreaux.

La simplification de la procédure du divorce par consentement mutuel ne devrait présenter aucun inconvénient particulier pour le justiciable qui peut, s'il le souhaite, demander au juge la tenue d'une audience. Cette comparution est de droit à la demande de l'un ou l'autre époux.

☒ L'expérimentation de la médiation familiale :

Lorsque le juge a déjà statué sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale ou la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans le cadre du divorce ou de la séparation des parents, la saisine du juge aux fins de modification de ces mesures devra, à peine d'irrecevabilité, être précédée d'une tentative de médiation, sauf motif légitime ou accord des parents sur les modifications envisagées. Dans ce dernier cas, les parents pourront saisir directement le juge aux affaires familiales aux fins de faire homologuer leur accord.

Cette mesure innovante doit permettre aux parents de renouer le dialogue, afin de favoriser les accords et limiter l'intervention judiciaire aux situations réellement conflictuelles.

Cette mesure retarde en revanche l'accès à la justice. Toutefois, ce retardement poursuit un objectif légitime de pacification des relations en matière familiale, dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

b) Pour les mesures d'organisation judiciaire

☒ La suppression de la juridiction de proximité et le rattachement des juges de proximité au tribunal de grande instance doivent permettre de remédier, auprès du justiciable, à la confusion qui avait été engendrée par la création d'un nouvel ordre de juridiction et qui en avait amoindri la lisibilité. Le juge de proximité, initialement mis en place pour répondre à un besoin d'écoute des justiciables, ne répondait plus qu'imparfaitement à cet objectif, trop souvent noyé en pratique dans un contentieux de masse.

De par leur connaissance du terrain indispensable pour rendre une véritable justice de proximité, les juges de proximité sont néanmoins maintenus tout en étant rattachés au tribunal de grande instance tant sur le plan organique que sur le plan fonctionnel.

Pour le justiciable, ce rattachement signifiera que le juge de proximité pourra se voir déléguer certaines attributions par le juge professionnel, tant en grande instance qu'en instance, mais aussi vérifier et approuver les comptes de gestion soumis à l'occasion des mesures de protection juridique des mineurs dans les cas et conditions prévus par le code civil. Ils pourront également être assesseurs en chambre civile, et continuer à être assesseurs au tribunal correctionnel.

En instance, ils pourront statuer sur les requêtes en injonction de payer (sauf sur opposition) et vérifier et approuver les comptes de gestion soumis à l'occasion des mesures de protection juridique des majeurs dans les cas et conditions prévus par le code civil.

Enfin, ils pourront procéder à des mesures d'instruction en matière civile, comme se transporter sur les lieux à l'occasion des vérifications personnelles du juge, entendre les parties à l'occasion de leur comparution personnelle et entendre les témoins à l'occasion d'une enquête.

- ☒ Le transfert de compétences du tribunal d'instance au tribunal de grande instance prévu par le texte, permet en outre de compléter les travaux de rééquilibrage de la répartition des compétences entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance. C'est ainsi notamment qu'il transfère aux tribunaux de grande instance la compétence pour connaître du contentieux douanier, qui se rattache à un contentieux fiscal dont connaissent déjà les tribunaux de grande instance.

Le transfert du tribunal d'instance vers le tribunal de grande instance de la compétence pour connaître des contestations intéressant les affaires de douane (contestations relatives au paiement, à la garantie ou au remboursement des créances douanières) s'accompagne des trois formalités suivantes :

- 1) une modification de nature législative des 16 articles du code des douanes visant expressément les tribunaux d'instance,
- 2) une modification de nature réglementaire par décret en Conseil d'Etat de l'article R 221-18 du COJ aux fins de supprimer la compétence particulière des tribunaux d'instance en matière douanière,
- 3) une modification de nature réglementaire, par application de l'article 367 du code des douanes, confirmant d'une part que la représentation de l'administration des douanes n'est pas obligatoire, et, d'autre part que les agents des douanes habilités par un pouvoir général délivré par l'autorité compétente peuvent représenter l'administration des douanes en justice et exercer les voies de recours en son nom.

94 contentieux civils douaniers ont été portés par la douane devant le juge en 2007 et 119 en 2008. La plupart de ces contentieux portent sur des réglementations complexes qui nécessitent une analyse technique du code des douanes national mais également du code des douanes communautaire. Nombre de juges d'instance saisissent la commission de conciliation et d'expertise douanière ou la Cour de justice des communautés européennes par voie de questions préjudicielles aux fins d'interprétation du droit.

Le transfert de compétence paraît dès lors parfaitement légitime au regard de l'organisation judiciaire. La complexité croissante des affaires douanières se révèle en inadéquation avec le contentieux naturel du tribunal d'instance, juge des "litiges du quotidien". De plus, le contentieux fiscal relève de la compétence des TGI, qui connaît donc déjà de l'ensemble des litiges en matière de contributions indirectes. Le regroupement des contentieux civils fiscaux et douaniers au sein des TGI s'impose donc naturellement. Par ailleurs, la taille et les missions des TGI leur permettent de spécialiser des magistrats et des fonctionnaires et d'assurer des permanences, adaptés aux hypothèses d'interventions urgentes jusqu'à présent dévolues au juge d'instance.

Pour le justiciable, cette nouvelle répartition des contentieux signifie donc une meilleure lisibilité et cohérence de notre organisation judiciaire.

Le regroupement des contentieux civils fiscaux et douaniers de l'administration des douanes au sein des seuls tribunaux de grande d'instance simplifiera également et rationalisera à l'évidence la gestion et le suivi des litiges par cette administration. Les agents poursuivants habilités à représenter l'administration des douanes assureront en effet le suivi d'une seule et même procédure civile devant un nombre de tribunaux réduit.

A cet égard, le transfert des compétences ne modifie pas les conditions de représentation de l'administration des douanes en justice qui peut se faire représenter par ses agents poursuivants habilités en application de l'article 367 du code des douanes¹².

En matière pénale, une jurisprudence (Cass. crim. 2 avril 1998, n° 96-83781 13) bien établie a confirmé que la représentation de l'administration des douanes en justice et l'accomplissement des actes liés à l'exercice des voies de recours sont effectués par les agents habilités en vertu d'un pouvoir général.

En matière civile cependant, les agents habilités à représenter le directeur régional ou le receveur pour la représentation en justice ou l'exercice des voies de recours doivent être munis d'un pouvoir spécial délivré pour chaque procédure, en application de l'article 931 du code de procédure civile.

Compte tenu de la multiplication des procédures devant le juge civil, cette formalité s'avère répétitive et lourde. Dans un souci de cohérence avec la matière pénale, de simplification de la gestion des procédures et de lisibilité de l'action contentieuse tant à l'égard du personnel de justice que des opérateurs, un décret d'application de l'article 367 du code des douanes sera préparé aux fins d'une part de rappeler que la procédure s'exerce sans représentation obligatoire en matière douanière et d'autre part que les agents des douanes habilités par un pouvoir général délivré par l'autorité compétente peuvent représenter l'administration des douanes en justice et exercer les voies de recours en son nom¹⁴.

- ☒ L'extension au tribunal de grande instance de l'injonction de payer se situe dans la démarche de rationalisation et d'amélioration de la lisibilité de l'organisation judiciaire.
- ☒ La désignation du tribunal d'instance et du tribunal de commerce pour connaître des procédures européennes d'injonction de payer européenne et de règlement des petits litiges se situe dans le prolongement de l'adaptation de notre organisation judiciaire aux obligations contractées dans le cadre de l'Union européenne et développées en introduction.
En matière d'injonction de payer européenne, cinq types de juridictions sont actuellement matériellement compétents pour connaître de la demande. Ce nombre passera de cinq à deux, ce qui est de nature à faciliter l'action du justiciable.
Par ailleurs, ces procédures reposent sur l'utilisation de formulaires ou l'échange d'écrits qui n'impliquent pas de déplacement physique des justiciables.
- ☒ La spécialisation des juges départiteurs en matière prud'homale permettra de rationaliser le traitement des contentieux et spécialiser les juridictions dans les contentieux les plus complexes et techniques.

12 Article 367 du code des douanes : « En première instance et sur l'appel, l'instruction est verbale sur simple mémoire et sans frais de justice à répéter de part ni d'autre. »

13 Cour de cassation 2 avril 1998, n° 96-83781 : « Ont seuls qualité pour représenter en justice l'administration des Douanes et exercer des voies de recours en son nom, sans être tenus de produire un pouvoir spécial, les agents dits "poursuivants", c'est-à-dire, devant les juridictions de l'inter-région de Paris, les fonctionnaires de l'Agence de recouvrement et de poursuites de la Direction nationale de recherche et d'enquête douanière, et, devant les autres juridictions, les agents de catégorie A des directions régionales chargés du contentieux et, en tant que de besoin, dans les conditions fixées par le Directeur général des Douanes, les fonctionnaires de l'agence précitée, à l'exclusion de tous autres qui ne peuvent agir, au nom de l'Administration, que sur présentation d'un pouvoir spécial. »

14 Proposition de décret d'application de l'article 367 du code des douanes :

En première instance et sur l'appel, l'instruction est verbale sur simple mémoire, sans représentation obligatoire, et sans frais de justice à répéter de part ni d'autre.

Dans ces procédures, les agents des douanes habilités par un pouvoir général délivré par l'autorité compétente peuvent représenter l'administration des douanes en justice et exercer les voies de recours en son nom.

La répartition prud'homale est en effet une tâche complexe qui nécessite une maîtrise du droit du travail et la conduite de formations de jugement dans une matière sensible. Il est ainsi apparu opportun de permettre d'assurer une meilleure spécialisation des juges ayant à connaître de la répartition prud'homale et d'éviter dans les ressorts les moins importants de devoir confier peu d'affaires de répartition à des magistrats ne pouvant dès lors pas acquérir une véritable spécialisation

- ☒ La spécialisation des juridictions en matière de propriété intellectuelle (obtentions végétales) complète celle intervenue dans les autres champs de la propriété intellectuelle par deux décrets n°2009-1204 et 2009-1205 du 9 octobre 2009. S'agissant des obtentions végétales, il est nécessaire de modifier une disposition législative du code de la propriété intellectuelle qui dispose que le nombre de juridictions appelées à connaître de ce contentieux ne pourra être inférieur à dix, afin de centraliser ensuite le contentieux au tribunal de grande instance de Paris.

Aucun inconvénient notable pour le justiciable n'a été relevé.

c) Pour les mesures de nature pénale

- ☒ La spécialisation de juridictions spécialisées en matière pénale

La création d'un pôle judiciaire unique compétent pour instruire et juger les crimes contre l'humanité et les crimes et délits de guerre permettra un meilleur traitement judiciaire de ces procédures, qui nécessitent une spécialisation des magistrats en raison de leurs particularismes et des nécessaires connaissances géopolitiques qu'elles impliquent.

La création de pôles régionaux spécialisés pour le contentieux pénal pouvant découler d'une grande catastrophe en matière de transport ou de risque technologique permettra également un meilleur traitement judiciaire de certaines affaires. En effet, si une catastrophe de grande ampleur se produit dans le ressort d'une juridiction de petite taille, la possibilité d'une saisine d'une juridiction spécialisée disposant des moyens nécessaires pour instruire et juger cette affaire constituera un avantage pour le justiciable mis en cause ou victime.

Concernant le renforcement de la compétence des juridictions spécialisées, les juridictions du littoral spécialisées sont compétentes, de manière concurrente avec les juridictions visées par l'article 706-109 du code de procédure pénale, pour l'instruction et le jugement des infractions de pollution volontaire ou involontaire dans les eaux territoriales, les eaux intérieures et les voies navigables. Lorsque ces infractions présentent une grande complexité, le tribunal de grande instance de Paris est également compétent.

En revanche, la juridiction parisienne dispose d'une compétence exclusive en matière de pollution involontaire commise dans la zone économique exclusive (ZEE), la zone de protection écologique (ZPE) et en haute mer. Afin de simplifier cette grille de compétence et d'améliorer la lisibilité de la justice, le projet de loi aligne les règles de compétence en matière de pollution volontaire et involontaire en prévoyant la compétence des JULIS en matière de pollution involontaire commise dans la ZEE ou la ZPE. Le tribunal de grande instance de Paris conserve une compétence concurrente pour ces affaires lorsqu'elles présentent une grande complexité.

La spécialisation des juridictions en matière pénale ne devrait pas soulever d'inconvénients majeurs, dans la mesure où très peu d'affaires seront impactées par la réforme.

☒ Le développement de l'ordonnance pénale délictuelle

L'ordonnance pénale sera possible pour l'ensemble des délits relevant de la compétence du juge unique (article 398-1 du code de procédure pénale), à l'exclusion toutefois des atteintes aux personnes et des délits pour lesquels la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et la composition pénale sont exclues, ainsi que les délits du droit du travail et les manquements aux règles d'hygiène et de sécurité entraînant des blessures involontaires ou des homicides involontaires. De plus, dans certaines hypothèses, le juge saisi de l'ordonnance pénale pourra également statuer par la même ordonnance sur les dommages et intérêts sollicités par la partie civile.

Cette mesure permettra au justiciable de voir sa procédure traitée plus rapidement par l'institution judiciaire. Les droits des justiciables demeureront garantis puisque le prévenu pourra faire opposition à l'ordonnance pénale en cas de désaccord avec la décision rendue. De la même manière, s'il a été statué sur les intérêts civils, la partie civile pourra former opposition sur les dispositions civiles et il appartiendra au procureur de citer l'auteur des faits devant le tribunal correctionnel afin qu'il soit statué sur les intérêts civils.

Le développement de l'ordonnance pénale délictuelle pourrait entraîner de fait une augmentation des oppositions devant le tribunal correctionnel et une augmentation du quantum maximal de la peine pouvant être prononcée. En outre, le traitement des dommages et intérêts pourrait allonger la durée des procédures pour le justiciable.

☒ Le développement de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité :

Le domaine d'application de cette procédure sera étendu à l'ensemble des délits, quelle que soit la peine encourue, avec le maintien cependant des exceptions actuelles.

Comme pour l'extension de l'ordonnance pénale, cette mesure garantira au justiciable une justice plus rapide tout en préservant ses droits, puisque la décision ne pourra être prise sans son consentement. En cas d'opposition du prévenu, l'affaire devra être renvoyée devant le tribunal correctionnel. L'accès à un juge et les droits de la défense sont donc garantis.

☒ L'extension de la forfaitisation aux contraventions de 5^e classe :

Historiquement, la procédure d'amende forfaitaire a été limitée aux contraventions des quatre premières classes car les contraventions de la cinquième classe pouvaient être punies d'une peine d'emprisonnement. Depuis la réforme du code pénal, les peines d'emprisonnement sont exclues en matière contraventionnelle.

La forfaitisation de certaines contraventions de cinquième classe permettra au justiciable de bénéficier d'un traitement accéléré de sa procédure.

Encore une fois, ses droits seront garantis puisque s'il conteste la matérialité de l'infraction, le ministère public devra le poursuivre par une autre voie (ordonnance pénale, COPJ ou citation directe).

Ces mesures ne présentent pas d'inconvénient particulier, dans la mesure où le justiciable bénéficiera au contraire d'un traitement plus rapide de sa procédure.

2. Impacts sur le fonctionnement des juridictions

i. Impact sur le volume de contentieux

a) Pour les dispositions de nature civile

La simplification de la procédure du divorce par consentement mutuel :

Parmi les divorces par consentement mutuel prononcés en 2007, 47,1 % n'impliquaient pas d'enfant mineur. Depuis 1996, la part des divorces par consentement mutuel sans enfant a augmenté de 5,9 points.

Les divorces par consentement mutuel de couples sans enfant mineur commun représentent pour l'année 2007, 59% des divorces par consentement mutuel soit 45 308 affaires.

De façon plus générale, toujours en 2007, les divorces par consentement mutuel sans enfant mineur représentaient 25,5 % (soit 34289 procédures) de la totalité des divorces prononcés.

La dispense de comparution, sauf si le juge l'estime nécessaire ou si les parties la demandent, simplifiera la procédure pour les justiciables qui n'auront plus à se rendre au tribunal. Cela allègera la charge de travail du juge aux affaires familiales et du greffe du temps nécessaire à la tenue de l'audience.

L'expérimentation de la médiation familiale devrait entraîner une diminution des saisines contentieuses du juge aux affaires familiales. L'évaluation précise des bénéfices pouvant en être attendus, justifie le développement d'un premier temps expérimental de cette réforme.

b) Pour les mesures d'organisation judiciaire

La suppression de la juridiction de proximité et le rattachement des juges de proximité au tribunal de grande instance aura pour effet de transférer le contentieux civil dont ces juridictions avaient à connaître aux juges d'instance (dont certains avaient toutefois déjà la charge en leur qualité de juge de proximité).

Néanmoins, la possibilité de déléguer au juge de proximité le traitement des injonctions de payer (hors opposition), y compris celles traitées jusqu'alors par le juge d'instance, sera de nature à compenser en partie l'accroissement du volume du contentieux civil traité par le juge d'instance.

Certaines mesures ont une vocation qualitative et n'auront pas ou peu d'impact en termes de volume de contentieux. Il en est ainsi du transfert de compétences du tribunal d'instance au tribunal de grande instance, de l'extension au tribunal de grande instance de l'injonction de payer, de la spécialisation des juges départiteurs en matière prud'homale et la spécialisation des juridictions en matière d'obtentions végétales.

En matière d'injonctions de payer européennes et de règlement des petits litiges, les deux règlements n'étant applicables respectivement que depuis le 18 décembre 2008 et le 1^{er} janvier 2009, il n'est pas encore possible de mesurer l'importance quantitative de ces procédures. Toutefois, le champ d'application de ces règlements est limité aux seules procédures impliquant des relations transfrontalières, par nature relativement peu nombreuses.

c) Pour les mesures de nature pénale

L'ensemble des mesures de nature pénale de ce projet de loi n'auront a priori aucun impact sur le volume global des infractions pénales traitées par l'institution judiciaire. Elles pourront avoir en revanche des conséquences en termes de répartition de ce contentieux entre les juridictions ou encore quant à la répartition de ce contentieux entre les différentes voies de poursuite.

- Concernant la spécialisation des juridictions par pôles en matière pénale, ces mesures pourront entraîner des transferts de contentieux d'une juridiction à une autre.

Pour les crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre, ce transfert sera très limité puisque la quasi-totalité des 21 procédures actuellement en cours dans ce contentieux sont déjà suivies par la juridiction parisienne.

En ce qui concerne les « grandes catastrophes », la création des pôles devrait entraîner le transfert d'un très faible nombre de procédures. Le nombre des enquêtes ou instructions actuellement menées pour des faits d'homicide ou de blessure involontaire avec un très grand nombre de victimes ou d'une grande complexité, peut être estimé en fonction des dossiers suivis par la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces, soit : six dossiers relatifs à des catastrophes aériennes, deux relatifs à des catastrophes maritimes et un relatif à une catastrophe causée par une explosion.

En ce qui concerne l'ajustement de compétence en matière de pollution accidentelle, l'impact en termes de transfert de contentieux sera là encore extrêmement faible. L'exploitation du casier judiciaire révèle une ou deux condamnations par an pour des faits de pollution maritime.

- Le développement de l'ordonnance pénale délictuelle :

Il est possible de déterminer deux taux de recours à l'ordonnance pénale :

- le code de procédure pénale définit une liste d'infractions « éligibles » qui ont donné lieu à 306 286 condamnations en 2007. 119 597 de ces condamnations ont été précédées d'une ordonnance pénale, soit un taux de recours à l'ordonnance pénale de 39%.

- la loi prévoit également que l'ordonnance pénale n'autorise pas le prononcé d'une peine d'emprisonnement par une ordonnance pénale délictuelle. Il convient dès lors de réduire le champ des décisions éligibles en déduisant les peines d'emprisonnement : restent 212 608 infractions éligibles sur les 306.286 condamnations prononcées en 2007. Les 119.597 ordonnances pénales délictuelles effectivement prononcées représentent alors un taux de recours à l'ordonnance pénale (TOPD) de 56%.

L'extension de la liste des infractions éligibles aux infractions « juge unique » permet d'établir un nouveau champ des éligibles à l'OPD. Au total, 426 241 condamnations deviendraient éligibles à l'ordonnance pénale, du seul point de vue de l'infraction. Dans l'hypothèse d'un TOPD de 39%, **le futur volume des OPD s'établirait à environ 165 000.**

Le projet prévoyant également de maintenir l'exclusion des peines d'emprisonnement, il est possible d'estimer un champ restreint. Le nombre de procédures éligibles à l'OPD s'élève à 258 936, soit, dans l'hypothèse d'un TOPD à 56%, **un nombre d'OPD de 145 658 (représentant un gain de 26.061 OPD).**

Il est à noter que ces calculs ont pris en compte l'ensemble des décisions inscrites au casier judiciaire national en 2007, c'est à dire également les compositions pénales.

Le développement de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité :

En 2008, 55 092 procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ont été validées par une ordonnance du président de juridiction pour un nombre de condamnations éligibles à cette mesure de 467 778, soit un taux d'application de 12%.

En élargissant aux délits punis de plus de 5 ans le champ de la CRPC, cette réforme permettrait d'accroître de 36.368 le nombre de procédures éligibles, soit une augmentation de 8%.

En admettant que le taux de 12% reste inchangé, la mise en œuvre de cette proposition pourrait accroître de 3.464 (36368 X 0,12) le nombre de CRPC.

L'extension de la forfaitisation aux contraventions de 5^e classe :

Une partie du contentieux des contraventions de cinquième classe sera désormais traitée par la procédure d'amende forfaitaire. Le nombre de condamnations prononcées pour des contraventions de cinquième classe était de 56 035 en 2008. Seule une partie des contraventions de cette classe sera susceptible de faire l'objet d'une forfaitisation (éléments constitutifs simplement caractérisables, absence de victimes...).

Le nombre de condamnations prononcées pour ces infractions en 2008 est de 30 005. Sur ce nombre, il convient de prendre plus particulièrement le nombre de condamnations prononcées par la voie de l'ordonnance pénale. On peut légitimement penser que lorsque cette voie procédurale a été choisie, la voie de l'amende forfaitaire aurait été possible. Compte tenu de ces éléments, le nombre de procédures supplémentaires susceptibles de faire l'objet d'une procédure d'amende forfaitaire est évalué à 18923.

ii. Impact sur les besoins en personnel

a) Pour les dispositions de nature civile

- Pour la simplification de la procédure du divorce par consentement mutuel, le gain attendu en ETPT magistrats et fonctionnaires est respectivement de 7 ETPT et 20 ETPT.

Cette évaluation a été obtenue sur la base de 34 430¹⁵ divorces par consentement mutuel sans enfant mineur en considérant que 20 % feront l'objet d'une convocation devant le juge (cas particuliers – gros patrimoines, différences de situation ou autres) le solde, soit 27 544 affaires, ne justifiant plus d'une audience devant le juge aux affaires matrimoniales mais un simple examen de la régularité de la procédure et de la convention par le juge, soit 20 minutes de durée de traitement d'un dossier et 60 minutes pour les travaux d'enregistrement, d'établissement de l'homologation et de notification par le greffe, soit :

Pour les magistrats

$27\,544 * 20 \text{ minutes} / 60 / 1680 = 5 \text{ ETPT}$

Pour les fonctionnaires

$27\,544 * 60 \text{ minutes} / 60 / 1572 = 18 \text{ ETPT}$

Actuellement ces mêmes procédures nécessitent 45 minutes de travail pour un magistrat et 130 minutes pour le greffe¹⁶, soit :

Pour les magistrats

$27\,544 * 45 \text{ minutes} / 60 / 1680 = 12 \text{ ETPT}$

Pour les fonctionnaires

$27\,544 * 130 \text{ minutes} / 60 / 1572 = 38 \text{ ETPT}$

- L'expérimentation de la médiation familiale nécessite l'existence ou la mise en place d'un service de médiation opérationnel.

Le caractère expérimental du développement de la médiation préalable obligatoire permettra de choisir un nombre réduit de juridictions, dans le ressort desquelles interviennent des structures de médiation familiale. Aucun impact négatif sur les besoins en personnel ne devrait être relevé. En revanche, le développement expérimental vise à évaluer l'impact précis pouvant être attendu de cette mesure au plan national.

Il n'existe pas de chiffrage certain du nombre de médiateurs familiaux. Les services du Médiateur de la République estiment à environ 1 000 le nombre de médiateurs formés ou en formation.

La médiation familiale bénéficie d'un cadre juridique offrant des garanties de formation des médiateurs. Une fois le Diplôme d'Etat de Médiateur Familial (DEMF)¹⁷ obtenu, la formation est d'une durée totale de 560 heures, dispensée sur une période de deux ans au plus. Elle se répartit en

¹⁵ Rapport juin 2009 sur le divorce SDSE

¹⁶ Applicatif outilgreff pour le traitement d'un dossier par le greffe

¹⁷ Décret du 2 décembre 2003 créant le DEMF, complété par un arrêté du 12 février 2004 et une circulaire du 30 juillet 2004 organisant la validation des acquis de l'expérience et l'agrément des établissements de formation.

490 heures de formation théorique et 70 heures de stages pratiques. La formation théorique comprend une formation principale portant sur le processus de médiation et les techniques de médiation (315 heures) et trois unités de formation en droit (63 heures), en psychologie (63 heures) et en sociologie (35 heures).

La durée de la formation pratique est de 70 heures en discontinu et s'effectue sous forme de stages, l'un pouvant être un stage d'observation (14 heures) et l'autre de mise en situation professionnelle dans un service de médiation familiale (56 heures).

Après le diplôme, les médiateurs familiaux doivent participer à des séances d'analyse de la pratique correspondant au minimum à 20 heures par an.

Ils se réfèrent, par leur adhésion directe ou par l'intermédiaire de celle de l'organisme qui les emploie, aux principes déontologiques des deux fédérations d'organismes de médiation familiale, l'Association Pour la Médiation Familiale (APMF) et la fédération nationale des Associations de Médiation Familiale (FENAMEF).

En 2007, l'APMF revendique 792 membres, dont 681 personnes physiques, pour la plupart des médiateurs et 111 personnes morales (associations ou services de médiation familiale). Elle fournit un annuaire de médiateurs, par région, très accessible.

De son côté, la FENAMEF revendique 260 associations ou services de médiation membres, qui gèrent 430 lieux d'exercice de la médiation familiale (service principal plus antenne dans le département), dont certains également sont adhérents de l'APMF, et fournit un annuaire de ces organismes.

Selon le Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes (SADJAV), la fonction de médiation familiale comprend non seulement l'activité du médiateur familial qui doit être titulaire du DEMF, mais aussi des séances d'information générale sur la médiation familiale (individuelles ou collectives), des entretiens d'information préalable à l'entrée dans le processus et des entretiens de médiation familiale.

Le chiffrage budgétaire relatif à la mise en œuvre de la réforme de la médiation familiale sera évoqué plus loin, en page 35 de la présente étude. Il comprend une partie des éléments qui concourent à cette activité, à savoir le secrétariat et des charges de fonctionnement du service. Ces charges comprennent notamment les frais générés par l'analyse de la pratique.

Seul l'examen des résultats obtenus au terme de l'expérimentation permettra de déterminer avec une certaine précision l'impact sur les besoins en effectifs de la généralisation d'une telle mesure.

A ce stade, il n'a été possible que de réaliser une projection sur la base d'éléments statistiques qui doivent être appréhendés avec une grande prudence et qui ne permettent évidemment pas d'imputer aux services judiciaires une modification, quelle qu'elle soit, des effectifs aussi bien de magistrats que de fonctionnaires.

○ **S'agissant de l'expérimentation, le périmètre de l'étude est le suivant :**

Affaires prises en compte : 5169

Taux de succès d'une médiation : 33 %

Temps moyen de traitement d'un dossier JAF pour le magistrat : 1h15mn

Temps moyen de traitement d'un dossier JAF pour le greffier : 180 mn (temps à majorer de 10% dans les juridictions ayant un effectif supérieur à 150 fonctionnaires)

➤ Evaluation des besoins :

**sans médiation préalable obligatoire :*

Les besoins en effectifs magistrats peuvent être évalués à $5169 * 75 / 60 / 1680 = 4$ ETPT

Les besoins en effectifs de fonctionnaires peuvent être évalués à $5169 * 180 / 60 / 1572$ (taux d'absentéisme de 8%) = 11 ETPT

**avec médiation préalable obligatoire :*

✓ les besoins en effectifs de magistrats :

Si 33% des 5169 dossiers font l'objet d'une médiation qui réussit : sur la base d'un temps de traitement moyen estimé à 30 mn :

$$1706(5169 * 33 / 100) * 30 / 60 / 1680 = 0.5 \text{ ETPT}$$

Si 67% des 5169 dossiers font l'objet d'une médiation qui échoue : sur la base d'un temps de traitement moyen estimé à 75 mn :

$$3463(5169 * 67 / 100) * 75 / 60 / 1680 = 3 \text{ ETPT}$$

Soit un total de 3.5 ETPT

✓ les besoins en effectifs de fonctionnaires :

Si 33% des 5169 dossiers font l'objet d'une médiation qui réussit : sur la base d'un temps de traitement moyen estimé à 130 mn :

$$1706 * 130 / 60 / 1572 \text{ (taux d'absentéisme de 8\%)} = 3 \text{ ETPT}$$

Si 67% des 5169 dossiers font l'objet d'une médiation qui échoue : sur la base d'un temps de traitement moyen estimé à 180 mn :

$$3463 * 180 / 60 / 1572 \text{ (taux d'absentéisme de 8\%)} = 7 \text{ ETPT}$$

Soit un total de 10 ETPT

○ **Périmètre de l'étude en cas de généralisation de la mesure**

Affaires prises en compte : 85 690

Taux de succès d'une médiation : 33 %

Temps moyen de traitement d'un dossier JAF pour le magistrat : 75 mn

Temps moyen de traitement d'un dossier JAF pour le greffier : 180 mn (temps à majorer de 10% dans les juridictions ayant un effectif supérieur à 150 fonctionnaires)

➤ Evaluation des besoins :

**sans médiation préalable obligatoire :*

Les besoins en effectifs magistrats peuvent être évalués à $85690 * 75 / 60 / 1680 = 64$ ETPT

Les besoins en effectifs de fonctionnaires peuvent être évalués à $85690 * 180 / 60 / 1572$ (taux d'absentéisme de 8%) = 177 ETPT

**avec médiation préalable obligatoire :*

✓ les besoins en effectifs de magistrats :

Si 33% des 85690 dossiers font l'objet d'une médiation qui réussit : sur la base d'un temps de traitement moyen estimé à 30 mn :
 $28278(5169*33/100)*30/60/1680 = 8$ ETPT

Si 67% des 85690 dossiers font l'objet d'une médiation qui échoue : sur la base d'un temps de traitement moyen estimé à 75 mn :
 $57412*75/60/1680 = 43$ ETPT

Soit un total de 51 ETPT, ce qui représente un gain hypothétique de 13 ETPT.

✓ les besoins en effectifs de fonctionnaires :

Si 33% des 85690 dossiers font l'objet d'une médiation qui réussit : sur la base d'un temps de traitement moyen estimé à 130 mn :
 $28278*130/60/1572$ (taux d'absentéisme de 8%) = 42 ETPT

Si 67% des 85690 dossiers font l'objet d'une médiation qui échoue : sur la base d'un temps de traitement moyen estimé à 180 mn :
 $57412*180/60/1572$ (taux d'absentéisme de 8%) = 118 ETPT

Soit un total de 160 ETPT, ce qui représente un gain hypothétique de 16 ETPT.

Ces projections en ETPT ne pourront toutefois pas être imputés comme tels aux services judiciaires sans faire l'objet d'une nouvelle évaluation au terme de l'expérimentation, afin de prendre celle-ci en compte.

De plus, ces gains bruts seront toutefois à mettre en regard de l'impact budgétaire global de la mesure de médiation, notamment des coûts supplémentaires induits en matière d'aide juridictionnelle.

b) Pour les mesures d'organisation judiciaire

La suppression de la juridiction de proximité et le rattachement des juges de proximité au tribunal de grande instance :

Au 1^{er} janvier 2010, 654 juges de proximité sont en poste au sein des juridictions, soit une moyenne annuelle de 216 ETPT en 2008 et de 234 ETPT en 2009 (période du 1^{er} janvier au 31 octobre), toutes activités confondues. Il importe de souligner que les juges de proximité étant rémunérés à la vacation, ils « consomment » des crédits et des ETPT à mesure qu'ils sont rémunérés, ce qui induit une inadéquation entre effectif physique et ETPT.

Le transfert de l'activité civile actuelle des juges de proximité aux juges d'instance correspond à 288 ETPT juges de proximité qui pourront, par conséquent, être utilisés pour le traitement des injonctions de payer relevant soit du tribunal d'instance soit du tribunal de grande instance.

En l'état, il n'est pas possible de connaître le nombre de juridictions de proximité dans lesquelles le juge de proximité est en réalité un juge d'instance qui statue en qualité de juge de proximité.

De plus, la répartition des vacations entre l'activité civile et l'activité pénale (notamment l'assessorat en correctionnel) d'un juge de proximité varie et n'est pas actuellement appréhendée par un outil statistique.

L'impact de la mesure ne peut être évalué plus précisément.

- ☒ Concernant la suppression du Tribunal aux Armées de Paris, La mise à disposition d'une partie du personnel composant le tribunal aux armées est envisagée. En outre, le ministère de la justice reprendra en gestion les 3 magistrats actuellement détachés au ministère de la défense pour exercer des fonctions judiciaires militaires (2 membres du Parquet, 1 juge d'instruction).

Une cellule de reclassement des personnels de carrière impactés par le transfert sera mise en place.

c) Pour les mesures de nature pénale

- ☒ Concernant la spécialisation des juridictions par pôles en matière pénale, ces mesures n'auront pas d'impact sur les besoins globaux de personnel. Elles nécessiteront éventuellement des redéploiements.
- ☒ Pour le développement de l'ordonnance pénale délictuelle, l'étude d'impact qui a été réalisée sur la base des informations fournies par Outilgref estime que 143 ETPT fonctionnaires et 32 ETPT magistrats sont nécessaires en l'état pour traiter par les moyens procéduraires traditionnels les procédures qui seraient éligibles au traitement par ordonnance pénale en cas d'extension du champ d'application de celle-ci.

Une évaluation de l'impact de l'extension a été ensuite réalisée, avec un taux de 56%.

Le gain en ETPT fonctionnaires serait de 62 tandis que le gain en ETPT magistrats serait de 12.

Il convient cependant d'être extrêmement prudent dans la détermination de ce taux et des gains en ETPT, en raison de l'augmentation vraisemblable des oppositions devant le tribunal correctionnel du fait de l'extension du domaine de l'ordonnance pénale. Or, les oppositions alourdiront la charge des juridictions puisqu'une même procédure aura fait l'objet d'une ordonnance pénale puis d'une audience devant le tribunal correctionnel.

En somme, la détermination du nombre de procédures qui feraient, en cas d'extension du champ d'application, l'objet d'une ordonnance pénale dépend de paramètres qui restent actuellement difficiles à appréhender et à anticiper. Les impacts estimés en termes d'ETPT doivent donc être appréciés prudemment.

- ☒ En ce qui concerne le développement de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, l'étude d'impact réalisée pour évaluer la charge de travail des fonctionnaires fait apparaître un taux d'application de 12% pour ce dispositif. L'application de ce taux après extension du champ de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité entraînerait un gain de 10 ETPT fonctionnaires et de 1 ETPT magistrats. Néanmoins, ce résultat est à considérer avec prudence car on ne peut exclure que le taux d'application ne se maintienne pas à 12% après extension du champ de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

☒ L'extension de la forfaitisation aux contraventions de 5^e classe

La procédure d'amende forfaitaire permet l'extinction de l'action publique par le paiement d'une amende.

En cas de non paiement de l'amende, le ministère public délivre un titre exécutoire aux fins de recouvrement de l'amende majorée par le trésor public.

Le contrevenant peut contester cette procédure en adressant soit une requête en exonération, soit une réclamation motivée.

Si le ministère public persiste dans sa volonté de poursuivre, le dossier fera l'objet d'une citation ou d'une ordonnance pénale.

Toutefois, la présente étude ne portant que sur des contraventions (18 923 contraventions selon la DACG) faisant actuellement l'objet d'ordonnance pénale, il a été choisi comme hypothèse que les contestations seront traitées par voie d'ordonnance pénale.

Trois hypothèses ont été choisies selon lesquelles 10%,20% ou 30 % de ces contraventions faisant l'objet d'une forfaitisation donneront lieu à contestation par le contrevenant.

La durée de traitement d'une ordonnance pénale pour les magistrats du parquet est fixée à 5 minutes pour l'établissement des réquisitions et 6 minutes pour l'établissement de l'ordonnance par les magistrats du siège.

Outilgref fixe la durée de traitement de l'ordonnance pénale par les fonctionnaires selon les modalités suivantes : 5 minutes pour les réquisitions du procureur de la République et 10 minutes pour les ordonnances pénales.

Concernant le périmètre de l'étude, 18 923 contraventions de 5^{ème} classe faisant actuellement l'objet d'ordonnance pénale feront l'objet d'une forfaitisation:

- si 10 % de ces contraventions traitées en amende forfaitaire font l'objet d'une contestation, cela donnera lieu à 1892 ordonnances pénales
- si 20 % de ces contraventions traitées en amende forfaitaire font l'objet d'une contestation , cela donnera lieu à 3785 ordonnances pénales
- si 30 % de ces contraventions traitées en amende forfaitaire font l'objet d'une contestation, cela donnera lieu à 5680 ordonnances pénales.

➤ A l'heure actuelle, le traitement des contraventions concernées par voie d'ordonnances pénales nécessite :

- pour les magistrats du parquet : $5*18923/60/1680 = 0.93$ ETPT

- pour les magistrats du siège : $6*18923/60/1680 = 1.12$ ETPT

SOIT 2 ETPT magistrats

- pour les fonctionnaires du secrétariat du parquet : $5*18923/60/1572+8\%$ de taux d'absentéisme = 1 ETPT

- pour les fonctionnaires du greffe : $10*18923/60/1572+8\%$ de taux d'absentéisme = 2 ETPT

SOIT 3 ETPT fonctionnaires

- Après l'instauration de la forfaitisation, les gains en ETPT avant prise en compte des contestations s'élèveront à :

- **2 ETPT magistrats**

- **3 ETPT fonctionnaires**

Si 10 % des contraventions font l'objet de contestation (1892), on obtient **un gain de 2 ETPT magistrats et 3 ETPT fonctionnaires.**

Si 20 % des contraventions font l'objet de contestation (3785), on obtient **un gain de 2 ETPT magistrats et 3 ETPT fonctionnaires**

Si 30 % des contraventions font l'objet de contestation (5680), on obtient **un gain de 1 ETPT magistrats et 2 ETPT fonctionnaires**

iii.. Impact sur les conditions de fonctionnement de l'institution (organisation des audiences, immobilier, application informatique,...)

a) Pour les dispositions de nature civile

- La simplification de la procédure du divorce par consentement mutuel dispensera les couples qui n'ont pas d'enfant mineur de comparaître personnellement et systématiquement devant le juge aux affaires familiales. Les audiences devant le juge en seront donc allégées et moins fréquentes.
- L'expérimentation de la médiation familiale permettra de diminuer le passage systématique devant le juge aux affaires familiales. L'intervention judiciaire sera ainsi réservée aux situations réellement conflictuelles ou aux homologations d'accord.

b) Pour les mesures d'organisation judiciaire

- La suppression de la juridiction de proximité et le rattachement des juges de proximité au tribunal de grande instance :

Au plan immobilier, l'intégration des juges de proximité au sein des tribunaux de grande instance (700 personnes environ) est estimée à 175 postes de travail en raison d'un ratio de 1 poste de travail pour 4 juges de proximité.

Le reste des dispositions du projet de loi relatives aux mesures d'organisation judiciaire n'appelle pas d'observations particulières du point de vue de l'impact sur les conditions de fonctionnement de l'institution.

c) Pour les mesures de nature pénale

- La spécialisation des juridictions par pôles en matière pénale

Le rapport sur la répartition des contentieux recommande la construction d'une salle d'audience spécifique dans chaque juridiction compétente pour connaître des dossiers « grandes catastrophes ».

La construction et l'aménagement d'une salle d'audience ordinaire varient entre 30 000 et 50 000 euros. En l'espèce, eu égard au caractère spécifique de la salle, un coût plus élevé serait à prévoir pour chacun des huit pôles.

- Concernant le développement de l'ordonnance pénale délictuelle, le traitement de demandes de dommages-intérêts pourrait allonger la durée des procédures. En revanche, cette mesure devrait entraîner une diminution du nombre des audiences pénales.
- Aucune incidence particulière sur les applications informatiques n'a été relevée sur le développement de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ni sur l'extension de la forfaitisation aux contraventions de 5^e classe.

iv. Impact sur les dépenses associées au fonctionnement judiciaire (frais de justice, aide juridictionnelle,...)

a) Pour les dispositions de nature civile

- La simplification de la procédure du divorce par consentement mutuel

Cette mesure ne présente pas d'impact particulier sur les dépenses associées au fonctionnement judiciaire.

- L'expérimentation de la médiation familiale (voir impact budgétaire p.38).

b) Pour les mesures d'organisation judiciaire

- La suppression du Tribunal Aux Armées de Paris

Le budget de fonctionnement du T.A.A.P qui serait transféré au budget du ministère de la justice est essentiellement représenté par les frais de justice. Cette incidence financière est peu significative comme l'indique le tableau ci-après :

Années	2006	2007	2008	2009	2010 (estimé)
Frais de fonctionnement	91 850 €	144 863 €	103 043 €	113 958 €	128 000 €
dont Frais de justice	73 953€	133 072 €	70 043 €	85 526 €	90 000 €

Les autres mesures d'organisation judiciaire sont sans effet sur d'éventuelles dépenses associées au fonctionnement judiciaire.

c) Pour les mesures de nature pénale

- Hormis le développement de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité qui pourrait avoir un impact en termes d'aide juridictionnelle puisque la présence d'un avocat est obligatoire, les autres mesures de nature pénale n'ont pas d'incidence particulière sur les dépenses associées au

fonctionnement judiciaire.

3. Impacts juridiques

i. Impact sur l'ordonnancement juridique (dont textes législatifs et réglementaires à abroger, éventuelle codification du droit applicable)

Le projet de loi modifie les codes suivants : code civil, code de l'organisation judiciaire, code de commerce, code de procédure pénale, code général des impôts, code du travail, code de la propriété intellectuelle, code des douanes, code forestier et code du patrimoine.

En outre, afin d'harmoniser les dispositions concernées du code de justice militaire avec la suppression du tribunal aux armées et de permettre le bon fonctionnement des formations spécialisées du tribunal de grande instance de Paris et de la cour d'assises de Paris, il est indispensable de modifier de nombreux articles du code de justice militaire.

Ainsi, plusieurs adaptations terminologiques sont nécessaires.

Certaines sont destinées à remplacer l'appellation de tribunal aux armées, tout en tenant compte de la nécessité de faire apparaître ou non la cour d'assises spécialisée en matière militaire. Dans d'autres cas, l'adaptation terminologique vise à ajouter aux juridictions des forces armées, les formations spécialisées du tribunal de grande instance de Paris et de la cour d'assises.

De plus, deux dispositions du code de justice militaire doivent être modifiées ou supprimées en raison de leur caractère désuet. Il s'agit de la perte de grade automatique en cas de condamnation pénale, d'une part, et de l'exécution des peines d'amende sous forme d'emprisonnement, d'autre part.

S'agissant de la perte du grade, en application des articles L 311-7 à L.311-9 du code de justice militaire, la condamnation du militaire pour crime et pour certains délits à des peines d'emprisonnement avec ou sans sursis égales ou supérieures à trois mois entraînait de plein droit la perte du grade et donc la radiation des cadres de l'armée.

Quoique le Conseil d'Etat ne l'ait jamais remis en cause, le caractère automatique de cette sanction apparaissait néanmoins discutable.

Ainsi, on remarquera que cette automaticité résultant de la condamnation à une peine d'emprisonnement n'existe pas pour les fonctionnaires civils dont l'exclusion de la fonction publique ne peut pas résulter de plein droit d'une condamnation pénale en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

C'est la raison pour laquelle le projet prévoit la suppression de cette automaticité. La juridiction pénale aura toujours la possibilité de prononcer la déchéance des droits civiques, civils et de famille lorsqu'elle estimera que la condamnation est incompatible avec la fonction militaire. L'autorité militaire conservera également la possibilité d'engager une procédure disciplinaire.

S'agissant de la substitution d'une peine d'emprisonnement à la peine d'amende, l'article L 311-11 du code de justice militaire prévoyait que lorsqu'une peine d'amende est prononcée pour une infraction de droit commun contre des militaires ou assimilés n'ayant pas le rang d'officier, le tribunal peut décider, par une disposition spéciale, de substituer à cette peine un emprisonnement de six jours à 6 mois pour un délit et de deux à 15 jours pour une contravention, le condamné conservant la faculté de payer l'amende au lieu de subir l'emprisonnement.

Cette disposition est abrogée et il n'existe pas de disposition similaire dans le code pénal. En effet, le code pénal ne prévoit plus de peine d'emprisonnement en matière contraventionnelle, et prévoit en matière délictuelle un mécanisme de substitution à l'emprisonnement (jours-amende, sanction réparation, travail d'intérêt général).

ii. Impact de ce texte sur les libertés publiques et les droits fondamentaux

L'esprit général de la réforme tend à améliorer les droits fondamentaux du justiciable par un raccourcissement des délais de traitement de la procédure, une meilleure lisibilité et cohérence de l'organisation judiciaire, et par là même un meilleur accès à la justice pour le citoyen.

iii. Risque contentieux lié à la mise en place de la réforme

Aucun impact lié à un risque contentieux n'a été relevé concernant les différentes dispositions du projet de loi.

4. Impact budgétaire

- Concernant l'expérimentation de la médiation familiale, deux étapes préalables ont été distinguées afin de chiffrer le coût de la réforme : le calcul du coût horaire pour les entretiens de médiation familiale, d'une part et l'évaluation de l'activité des 5 juridictions retenues pour l'expérimentation, d'autre part. Ces chiffrages permettent ensuite d'évaluer l'impact budgétaire pour les structures de médiation familiale.

Le calcul a été réalisé sur la base de la lettre circulaire de la CNAF du 6 juillet 2006, concernant la mise en œuvre de la réforme de la médiation familiale. Il tient compte des modalités de paiement de la prestation de service « médiation familiale » qui finance la fonction de médiation familiale telle que décrite au ii, page 17 de la présente étude. Cette évaluation repose également sur une étude réalisée par la FENAMEF le 11 mars 2008.

Il en résulte qu'un ETP de médiateur familial est évalué par la FENAMEF à 130 heures par mois, tous congés déduits, la durée d'une séance de médiation familiale à 3 heures 45 et le coût horaire pour les entretiens de médiation familiale à 53.59€. A titre de comparaison, le coût horaire pratiqué au Québec est de 57.95€.

Afin de limiter la dépense, une mesure de médiation familiale prise en charge par l'Etat, quels que soient les revenus des médiés, serait limitée, dans le cadre de l'expérimentation, à trois entretiens au maximum, alors qu'aujourd'hui une mesure de médiation peut comprendre jusqu'à 7 entretiens.

Par ailleurs, afin de développer le processus de médiation devant le juge aux affaires familiales (JAF) en vue de créer les conditions permettant aux parents de s'accorder sur l'exercice de leur autorité parentale, il a été décidé de développer à titre expérimental le système dit du « préalable obligatoire ».

Ce dispositif, de nature législative, disposera que la saisine du juge par les parents aux fins de modification d'une décision fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale ou la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant devra être précédée, sous peine d'irrecevabilité,

d'une tentative de médiation familiale.

Concernant les demandes relatives aux modalités d'exercice de l'autorité parentale à l'égard des enfants nés hors mariage, le dispositif statistique du ministère de la justice ne distingue pas les demandes initiales des demandes modificatives. Toutefois, il semble possible de faire le parallèle avec le nombre de demandes de modification de l'exercice de l'autorité parentale en post-divorce qui représente environ 30% du nombre de divorces prononcés par le JAF. En toute logique, ce pourcentage paraît également pouvoir être retenu pour chiffrer le nombre de demandes modificatives concernant les enfants nés hors mariage. Nous avons donc retenu dans notre évaluation 30% des demandes relatives aux modalités d'exercice de l'autorité parentale pour les enfants mineurs nés hors mariage et 30% des demandes de fixation ou de modification de la contribution ou l'entretien et l'éducation de l'enfant né hors mariage.

Pour le préalable obligatoire et pour les cinq TGI (Bordeaux, Arras, Paris, Niort, Saint Pierre) participant à l'expérimentation, le nombre de dossiers retenus est de 5 169.

a) Hypothèse haute

Sur les 5 169 dossiers concernés en 2008 et sur la base de trois entretiens, le coût de la médiation estimé par juridiction est le suivant :

Juridictions	Mode de calcul	Montant
Bordeaux	53,59 € x 3 x 1697	272 826,69 €
Arras	53,59 € x 3 x 425	68 327,25 €
Paris	53,59 € x 3 x 2001	321 700,77 €
Niort	53,59 € x 3 x 355	57 073,35 €
Saint Pierre	53,59 € x 3 x 691	111 092,07 €
Total		831 020,13 €

b) Hypothèse basse

Sur les 5 169 dossiers recensés en 2008 pour les cinq juridictions, tous ne donneraient pas lieu à trois entretiens de médiation, dans la mesure où l'une des parties, ou les deux pourront être défaillante ou refuser la mesure, on peut donc envisager un montant global moyen inférieur par TGI.

Juridictions	Mode de calcul	Montant
Bordeaux	53,59 € x 2 x 1697	181 884,46 €
Arras	53,59 € x 2 x 425	45 551,50 €
Paris	53,59 € x 2 x 2001	214 467,18 €
Niort	53,59 € x 2 x 355	38 048,90 €
Saint Pierre	53,59 € x 2 x 691	74 061,38 €
Total		554 013,42 €

V) Consultations menées (obligatoires et non obligatoires)

La commission Guinchard comprenait dans sa composition des professeurs de droit, des magistrats, des avocats représentant le Conseil national des barreaux, des directeurs de greffe, des représentants de syndicats et d'associations professionnelles de magistrats et de fonctionnaires, un notaire et le président de la Chambre nationale des huissiers de justice.

La commission a procédé à plus d'une centaine de consultations et d'auditions de personnalité et de représentants de ministères et d'organisations.¹⁸

Plusieurs intervenants ont été entendus de manière générale sur l'opportunité de modifier la répartition des contentieux judiciaires et de procéder à des déjudiciarisation.

En matière pénale, des consultations ont porté plus spécifiquement sur l'opportunité :

- d'une déjudiciarisation du contentieux routier (audition de Mme Cécile Petit, déléguée interministérielle à la sécurité routière, de M. Hubert Weigel, inspecteur général à la Direction générale de la police nationale, Association Prévention routière, Direction générale de la gendarmerie nationale du ministère de la Défense, Direction générale de la mer et des transports du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire Direction générale de la police nationale du ministère de l'Intérieur, de l'Outremer et des Collectivités territoriales, Direction générale des finances publiques, ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, M. Michel Mailleu-Lassus, trésorier-payeur général du Val-d'Oise)
- de la création d'un pôle judiciaires compétents pour les crimes contre l'humanité (Cabinet du ministre des Affaires étrangères),
- de la création de plusieurs pôles judiciaires compétents pour grandes catastrophes en matière de transports ou liées au risque technologique (M. Didier Jam, lieutenant-colonel, chef de l'unité gendarmerie d'identification des victimes de catastrophes (UGIVC) de l'Institut de recherches criminelles de la gendarmerie des transports aériens, M. Claude Lienhard, professeur des universités et avocat au barreau de Strasbourg, M. Xavier Mulot, lieutenant-colonel commandant la section de recherches des transports aériens de Paris Charles de Gaulle, M. Renaud Le Breton de Vannoise, sous-directeur de l'organisation judiciaire et de la programmation à la Direction des services judiciaires),
- du renforcement des pôles « droit de la mer » (audition de M. Xavier Tarabeux, procureur de la République au TGI de Brest, Secrétariat général de la mer).

Par ailleurs, dans le cadre de l'élaboration du projet de loi, l'association nationale des juges de proximité a été reçue par les services de la Chancellerie aux fins de présentation des orientations retenues pour permettre une évolution de la justice de proximité. Les juges de proximité ont fait connaître leur réticence à la perspective de se voir confier des missions telles que la vérification des comptes de tutelles.

¹⁸ <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000392/0000.pdf> - cf. Liste des ministères, organisations et personnalités auditionnés ou consultés

En outre, le conseil supérieur de la prud'homie a été saisi de la disposition spécialisant les juges départiteurs. Le conseil, après un échanges de vues sur cette perspective, y a donné un avis favorable.

VI) Mise en œuvre et suivi de la réforme

1. Articulation

Le projet de loi devra s'articuler notamment avec :

- la proposition de loi Béteille adoptée en première lecture par le Sénat le 11 février 2009,
- la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures,
- le projet de loi portant réforme du crédit de la consommation adopté en première lecture par le Sénat le 17 juin 2009
- et le projet de loi portant adaptation des sanctions en matière économique et financière.

Le texte s'articulera également avec d'autres projets de réforme envisagés par le ministère de la Justice et des Libertés, comme la modification de la procédure pénale qui fait suite au dépôt du rapport Léger et la réforme relative à la modernisation des professions du droit qui fait suite à la publication du rapport Darrois.

2. Textes d'application

a) Pour les dispositions de nature civile

Concernant l'allègement de la procédure de divorce par consentement mutuel pour les couples qui n'ont pas d'enfant mineur en commun, un décret d'application viendra préciser les pièces nécessaires permettant au juge, dans le cas où les parties ne comparaissent pas, de vérifier que la volonté de chacun des époux est réelle et que leur consentement est libre et éclairé.

S'agissant de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire, un décret en Conseil d'Etat pourra déterminer les modalités d'application de cette expérimentation ainsi que les conditions de son financement.

b) Pour les mesures d'organisation judiciaire

Concernant les juges de proximité, des adaptations par décret en Conseil d'Etat du code de procédure civile et de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire seront nécessaires.

En matière d'obtentions végétales, un décret précisera la juridiction compétente (le tribunal de grande instance de Paris) pour connaître de ce contentieux.

Article du projet loi concerné	Contenu du décret d'application
- article 13 : allègement de la procédure de divorce par consentement mutuel	Pièces nécessaires au juge lui permettant de vérifier la volonté réelle des époux et leur consentement libre et éclairé
- article 15 : expérimentation de la médiation préalable obligatoire	modalités d'application et conditions de financement.
- article 1 : suppression de la juridiction de proximité et maintien des juges de proximité	Adaptations du code de procédure civile et de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire
- article 5 : spécialisation des tribunaux en matière de propriété intellectuelle	Désignation de la juridiction compétente en matière d'obtentions végétales

c) Pour les dispositions de nature pénale

Un décret précisera les conditions d'application des dispositions permettant de statuer sur les intérêts civils par ordonnance pénale.

Il devra également être déterminé par décret les contraventions de la cinquième classe susceptibles d'une forfaitisation.

3. Application outre-mer

L'article 21 du projet de loi précise l'application de certaines dispositions outre-mer.

En vertu du principe de spécialité législative, le 1^o du I précise que les V, VI et VII de l'article 1^{er} (dispositions concernant la compétence de la juridiction de proximité) sont applicables à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

En application de l'article 804 du code de procédure pénale et sous réserve des adaptations prévues au livre VI du code de procédure pénale, les III et IV de l'article 1^{er} sont applicables à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Le II prévoit l'application de l'article 5 dans les TAAF. Pour mémoire, l'article L211-10 du code de l'organisation judiciaire qui est modifié par l'article 5 du projet de loi n'est pas applicable à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

En vertu du principe de spécialité législative, le III précise que les articles 6 et 13 sont applicables à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF.

4. Application de la réforme dans le temps et les mesures transitoires

L'article 26 projet de loi prévoit que ses dispositions à l'exception des articles 15 à 24 entrent en vigueur le premier jour du treizième mois suivant sa publication au Journal officiel de la République française.

L'article 23 entre en vigueur le premier jour du septième mois suivant la publication de la loi.

Cet article règle également le sort des procédures en cours en précisant que les articles 1 et 2 sont applicables aux procédures en cours dans des conditions qu'il précise tandis que les articles 3 à 15 ne sont pas applicables aux procédures en cours.

5. Indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la réforme :

Pour l'expérimentation en matière de médiation familiale, le texte prévoit qu'elle soit mise en œuvre dans un certain nombre de tribunaux de grande instance désignés par arrêté du Garde des Sceaux. Le Gouvernement devra rendre compte de cette expérimentation pour permettre au Parlement d'envisager le développement du dispositif.

La pertinence de cette mesure pourra être évaluée en fonction du nombre d'accords homologués par le juge ou de désistement des parties. Il pourrait être comptabilisé, d'une part, les accords partiels et, d'autre part, les accords totaux. A plus long terme les accords entre parties devraient permettre une diminution du nombre de saisines du juge et donc une réduction du nombre d'audiences « post séparation ». Toutefois, cette évaluation nécessitera une étude sur une période plus longue que celle de l'expérimentation.

ANNEXE

Projet d'ordonnance portant réforme de la procédure devant les tribunaux maritimes

Etude d'impact

1/ Champ de la disposition législative :

1.1/ Le régime disciplinaire et pénal de la marine marchande, institué par la loi du 17 Décembre 1926 modifiée portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande (CDPMM) et ses textes d'application, a pour objet :

- en premier lieu, la répression de certaines infractions « nautiques » (abordages, règles de circulation, accidents de navigation...) commises par les officiers et hommes d'équipage des navires français de commerce, de pêche et de plaisance, en quelque lieu que se trouve le navire, et par les officiers et les hommes d'équipage des navires étrangers lorsque l'infraction est commise dans les eaux territoriales ou intérieures françaises.

Le CDPMM constitue notamment ainsi le texte répressif des infractions aux divers arrêtés pris par les préfets maritimes en matière de circulation maritime,

- en second lieu, le maintien de l'ordre et de la discipline à bord des navires français autres que les navires de guerre.

Les sanctions pénales sont prononcées soit :

- par le tribunal maritime commercial (TMC) compétent pour certaines infractions dont le caractère maritime est avéré (sanctions de niveau délictuel ou contraventionnel). Ces juridictions, présidées par un magistrat, sont composées d'assesseurs marins professionnels, mais aussi de fonctionnaires en activité des services des affaires maritimes.
- par la juridiction répressive de droit commun pour les autres infractions, contraventions ou délits et les crimes.

Certaines infractions prévues par le code pénal sont en outre susceptibles de s'appliquer en ce domaine.

1.2/ Problématique :

La question de la réforme du CDPMM et notamment de celle des TMC, concomitante avec celle des règles de procédure applicables et des infractions, est rendue indispensable par l'obsolescence du CDPMM en raison de l'évolution des règles du droit pénal, de l'entrée en vigueur de la Convention européenne des

droits de l'homme et de sauvegarde des libertés (CEDH) et de la complexité induite par ce double système : l'actuel CDPMM instaure en effet un « système pénal maritime » autonome vis à vis du système judiciaire, régi par l'administration des affaires maritimes, source de conflits de compétence et d'incertitudes quant à la détermination de l'autorité en charge des poursuites et de la juridiction compétente (TMC ou juridictions de droit commun) en raison des recoupements du champs de certaines infractions prévues d'une part par le code pénal, et d'autre part par le CDPMM.

En outre, la procédure, mélange de règles spécifiques et d'application de règles du code de procédure pénale (CPP), conçue à l'époque pour assurer une justice rapide, est **critiquable à de nombreux titres** : confusion des phases d'enquête et d'instruction assurées par l'administration des affaires maritimes, absence de parquet à l'audience pour certaines infractions délictuelles, le commissaire rapporteur prévu pour les autres assurant aussi en même temps des fonctions d'instruction ... etc. Les principes de la CEDH garantissant un procès équitable par une juridiction impartiale et indépendante ne sont pas non plus respectés, en raison notamment de la présence de fonctionnaires en activité en tant qu'assesseurs au sein du tribunal maritime commercial.

Le CDPMM donne ainsi l'image d'un droit désuet, et n'offrant pas aux justiciables toutes les garanties et voies de recours dont ceux-ci seraient en droit de bénéficier en matière pénale dans un Etat de droit moderne; l'absence de procédure d'appel ne laisse pas d'autres possibilités de recours que le pourvoi en cassation. Les TMC ne connaissant pas de l'action civile, les demandes en réparation des victimes de dommage imposent à celles-ci l'ouverture d'une instance distincte devant une juridiction civile. Les multiples particularismes et archaïsmes de la procédure génèrent en outre un risque accru de cassation.

Le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics avait déjà par ailleurs souligné, entre autres points, dans son rapport sur « La coordination des actions de l'Etat en mer » (1992) 19, les difficultés à sanctionner les infractions commises en mer en raison de la dispersion des poursuites. Il préconisait une réflexion sur le rôle et le statut des TMC, jugés de plus en plus utiles avec le développement du contentieux maritime, en dépit de la « lourdeur et de l'inadaptation de leurs procédures ». La future ordonnance tirera ainsi les conséquences de ces observations et des réflexions conduites à leur suite.

Plus récemment, la proposition n° 20 « *Des pôles droit de la mer* » du rapport déposé par le recteur Guinchard relatif à la réorganisation du contentieux (Juin 2008) a préconisé, dans cette lignée, « *un regroupement du contentieux des délits maritimes au sein de cinq tribunaux maritimes* ».

2/ Textes en vigueur :

- loi du 17 Décembre 1926 modifiée portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande,
- décret n° 56-1219 du 26 Novembre 1956 sur les tribunaux maritimes commerciaux et la forme de procéder devant ces tribunaux,
- décret n° 60-1193 du 7 Novembre 1960 sur la discipline à bord des navires de la marine marchande
- décret n° 63-891 du 24 Août 1963 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 86 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande relatif aux enquêtes sur perte de navires, abordages et autres accidents de mer.

Il apparaît aujourd'hui nécessaire, en abrogeant nombre de dispositions devenues obsolètes, de simplifier et fiabiliser le dispositif en vigueur qui n'apporte pas toutes les garanties juridiques nécessaires et engendre des lourdeurs importantes.

19 Mieux connu sous le nom de rapport « Gerolami », du nom de son rapporteur

Il s'avère nécessaire en parallèle de moderniser un système pénal spécialisé maritime, en cohérence avec les règles du code de procédure pénale, à partir d'une redéfinition de la notion d'infraction maritime et des conséquences qui s'y attachent en termes de procédure, de relations avec les parquets et de compétence juridictionnelle.

3/ Impact juridique et administratif:

3.1/ Impact juridique :

Le projet d'ordonnance prévu apportera en particulier à cet effet :

- Une **définition unifiée et transversale de la notion d'infraction maritime**, autonome vis à vis de tout texte support particulier, précisant son champ d'application et les conséquences qui s'y attachent en termes de procédure et de compétence juridictionnelle, afin de prévenir tous risques de conflits de compétence entre tribunaux maritimes (nouvelle appellation des tribunaux maritimes commerciaux) et juridictions de droit commun,
- **L'application de principe des règles générales du CPP** à la recherche, à la poursuite et au jugement des infractions maritimes, au lieu et place du mélange fait actuellement entre le CPP et les règles de procédure particulières instituées par le CDPMM et ses textes d'application,
- **L'harmonisation des critères de compétence territoriale** relatifs à l'enquête, la poursuite et l'instruction des infractions maritimes et des infractions (autres que maritimes) commises à bord des navires,
- Une **mise à jour et une harmonisation de la liste des agents habilités à constater les infractions maritimes** définies au CDPMM (notamment par le rajout des agents de police judiciaire (APJ) et par le code pénal, de nature à éviter que la qualification des faits et le texte répressif des infractions constatées (code pénal ou CDPMM) ne soit illogiquement déterminés par le statut de l'agent verbalisateur comme c'est le cas aujourd'hui : ainsi, les APJ ne peuvent par exemple verbaliser que sur le fondement de l'article R610.5 du code pénal (faits relevant de la contravention de 1ère classe) à défaut de pouvoir constater les infractions maritimes, contraventions ou délits, prévues par le CDPMM.
- L'instauration de **procédures de coopération** entre l'administration des affaires maritimes et les parquets pour la mise en oeuvre conjointement de l'action publique à l'encontre des infractions maritimes, au lieu du système actuel plaçant ces deux autorités en situation de concurrence et de conflit, au regard notamment de la qualification des faits (au titre du CDPMM ou du code pénal) ou en cas de connexité d'infractions (infractions maritime et de droit commun).
- L'instruction des infractions maritimes par la **juridiction d'instruction de droit commun** et non plus selon la procédure particulière conduite par l'administration des affaires maritimes.
- La **compétence exclusive** du tribunal maritime, élargie à toutes les infractions maritimes selon la définition retenue, à l'exception des contraventions, lesquelles dans un souci de proximité de la justice des justiciables, relèveront désormais des tribunaux de police.

- Possibilité également de prononcer certaines **peines complémentaires** (retrait de prérogatives attachées aux brevets) requérant aujourd'hui l'ouverture d'une procédure de sanctions administratives distincte spécifique.
- L'alignement sur des **procédures** utilisées en matière de pollution ou de pêche, et qui ont démontré leur efficacité :
- des règles de mise en jeu de la **responsabilité « pénale » des donneurs d'ordre** sur celles existant en matière de rejets illicites en mer prévues par le code de l'environnement;
- de la procédure d'immobilisation des navires contrevenants sur celles applicables en matière d'infractions à la réglementation des pêches maritimes.
- Harmonisation de l'applicabilité des dispositions du CDPMM dans les différentes collectivités d'**outre-mer**.

3.1.1/ Avantages attendus pour les justiciables :

- Le nouveau dispositif sera de nature à donner plus de garanties à ces derniers, du fait de l'application des règles du CPP, dont le président du tribunal maritime, un magistrat, sera le garant.
- Les personnes mises en cause seront jugées par un tribunal composé, sous la présidence d'un magistrat, de marins professionnels ou issus de la plaisance, donc par des juges au fait des questions maritimes, susceptibles de porter une meilleure appréciation sur les poursuites dont ils sont saisis.
- Le tribunal maritime pouvant désormais connaître de l'action civile, les demandes de réparations pourront être jugées sans qu'il soit nécessaire d'introduire une instance distincte et supplémentaire devant une juridiction civile.

3.1.2/ Avantages attendus pour l'Etat :

- Une meilleure organisation du contentieux pénal maritime grâce à une définition de l'infraction pénale maritime et aux procédures de coopération instituées entre les parquets et l'administration des affaires maritimes, prévenant les risques de conflits de compétence tribunaux maritimes / juridictions de droit commun et l'allongement des procédures,
- Une répression mieux adaptée aux réalités du milieu maritime, le tribunal maritime étant composé, sous la présidence d'un magistrat, de marins, l'administration des affaires maritimes apportant son assistance aux parquets et aux juges d'instruction (connaissance d'une réglementation technique, appréciation et suites à donner aux diverses infractions, etc.),
- La mise à jour et l'extension de la liste des agents habilités à verbaliser, notamment par l'adjonction des APJ (concernant les infractions au CDPMM), facilitant la constatation des infractions.
- Permettre et faciliter la codification au sein du code des transports en cours d'élaboration, de la loi du 17 Décembre 1926 modifiée portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande, après abrogation ou modification de ses dispositions obsolètes et « incodifiables ».

3.2/ Impact administratif :

Aux termes du décret du 26 Novembre 1956 modifié sur les tribunaux maritimes commerciaux et la forme de procéder devant ces tribunaux, il est actuellement établi en métropole 14 TMC au chef lieu des « quartiers » des affaires maritimes suivants :

Dunkerque, Boulogne, Le Havre, Rouen, Saint Malo, Brest, Lorient, Saint Nazaire, Nantes, La Rochelle, Bordeaux, Sète, Marseille, Ajaccio.

Il n'existe pas de TMC outre-mer.

Les 14 TMC répartis le long du littoral ont traité globalement de 2003 à 2006 un volume de 744 affaires examinées au cours de 55 audiences, soit une moyenne de 186 affaires et 14 audiences par an, représentant pratiquement un doublement par rapport à la période 2000-2002. La réactivation des TMC de Brest et d'Ajaccio explique en partie l'accroissement du nombre d'affaires jugées. Le TMC de Nantes n'a en fait pas d'activité propre, reportée sur celui de ST Nazaire.

L'activité de ces tribunaux reste dans le temps assez inégale, certains pouvant tenir jusqu'à 4 audiences certaines années : s'agissant de tribunaux traitant d'affaires spécifiques, et compte tenu des difficultés à réunir des assesseurs remplissant les conditions requises et acceptant un défraiement au mieux symbolique (sur la base des dispositions du décret n° 65-75 du 22/01/1965 portant réglementation d'administration publique sur les frais de justice pour l'application du CDPMM, jamais réévalué), les audiences ne sont programmées que lorsqu'un nombre d'affaires suffisant (et dont l'instruction s'il y a lieu a pu être menée à terme) le justifie. En certains lieux, il peut être préféré, au renvoi au TMC, la mise en œuvre de sanctions administratives (retraits de permis plaisance notamment), jugée plus rapide.

Le fonctionnement des TMC est assuré par un ensemble de 12 greffiers (certains sont commun à plusieurs tribunaux) exerçant leurs fonctions à temps partiel, membres du corps des contrôleurs des affaires maritimes (agents de catégorie B) aux termes de l'article 90 du CDPMM. La formation de ceux-ci est assurée au moyen de stages spécifiques organisés en tant que de besoin par le groupe-écoles des affaires maritimes de Bordeaux, et dans le cadre d'un réseau d'échanges. Les greffiers ne perçoivent pas de rémunération particulière au titre de leur fonction à l'exception de la nouvelle bonification indiciaire.

Le temps consacré par ces agents à leurs fonctions de greffier peut être évalué à 10-20% de leur activité pour les TMC les plus actifs. Dans la pratique, le temps passé à la mise en état d'un dossier varie grandement selon la nature de l'affaire, les dossiers plaisance « simples » (ex : excès de vitesse) requérant beaucoup moins d'actes que la plupart des affaires à caractère maritime plus marquée (abordages, échouements etc.) pouvant nécessiter enquêtes avec assistants techniques, auditions, traductions par traducteurs assermentés, citations à l'étranger, commissaire rapporteur à l'audience, etc.

Selon les cas, les audiences sont tenues dans les locaux des services des affaires maritimes lorsque la disposition des lieux s'y prête, ou plus fréquemment au siège des tribunaux.

Face à cette situation, l'organisation prévue dans le cadre de la mise en oeuvre du projet d'ordonnance permettra notamment :

- le regroupement par **adossement des tribunaux maritimes à un TGI** (prioritairement auprès d'un des TGI « **JURIDICITION DU LITTORAL SPÉCIALISÉE** » - « JULIS »-) avec mise en commun du greffe, du parquet et de la juridiction d'instruction, garantissant une meilleure conduite des procédures et application des règles du code de procédure pénale, désormais applicables dans leur totalité. Cette formule, permettra par ailleurs de s'appuyer sur l'organisation logistique de la Justice (rationalisation et

optimisation des moyens) et sera de nature à favoriser la création de pôles judiciaires maritimes spécialisés, dans le cadre d'une organisation plus lisible et répondant aux vœux des milieux maritimes et judiciaires,

- de faciliter la réunion des tribunaux maritimes en simplifiant leur composition par la **réduction du nombre de juges de 5 à 3 juges** (alignement sur le nombre de magistrats composant un tribunal correctionnel), les conditions à remplir étant assouplies et adaptées à l'évolution de la législation en matière de titres de formation professionnelle maritime, tout en prévoyant une ouverture à des assesseurs issus du milieu de la plaisance.