

Objet : Loi n°2011-1862 du 13 novembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles

Prenant acte des recommandations émises par le rapport Guinchard, la loi du 13 novembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a eu pour objectifs d'une part de simplifier l'organisation judiciaire en première instance et d'autre part d'alléger certaines procédures en matière pénale et civile.

Après deux lectures dans chaque assemblée, l'échec de la commission mixte paritaire et d'une nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a définitivement adopté le texte le 16 novembre 2011. Déférée au Conseil Constitutionnel par une saisine parlementaire, la loi a été déclarée conforme à la Constitution à l'exception des articles 17, 18, 37, 54, 57 et 71 et le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation au considérant 16 pour l'article 27.

Décision du Conseil constitutionnel

En effet, par une décision n° 641 DC du 8 décembre 2011, le Conseil Constitutionnel a considéré que les articles 17, 18, 37, 54, 57 et 71 de la loi, et conformément à une jurisprudence constante, n'avait pas leur place dans la loi déférée car ils étaient dépourvus de lien avec le projet de loi initial. Ils ont donc été déclarés comme non conformes à la Constitution.

En revanche contrairement à ce que les auteurs de la saisine soutenaient, les articles 38 et 46 de la loi relatifs à l'organisation et aux compétences des juridictions financières ne sont pas des cavaliers législatifs et sont également, sur le fond, conformes à la Constitution.

Enfin, le Conseil Constitutionnel a, comme il l'avait fait auparavant dans sa décision du 2 mars 2004¹ émis une réserve d'interprétation à l'article 27 de la loi qui avait pour objet l'extension de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) pour préserver la compétence du président du Tribunal de Grande instance dans l'appréciation d'une éventuelle homologation de cette procédure de CRPC.

Principales dispositions de la loi dans sa rédaction définitive

Chapitre I Suppression de la juridiction de proximité et maintien des juges de proximité

L'article 1 vise à rattacher de manière organique les juges de proximité au Tribunal de grande instance supprimant ainsi la juridiction de proximité et attribuant au président du TGI la charge de répartir les juges de proximité au sein de leurs tribunaux et de réorganiser leurs services. Outre le maintien de leurs compétences en matière de contraventions des quatre premières classes, il confère également de nouvelles compétences aux juges de proximité pour :

participer aux audiences collégiales civiles et pénales du TGi,
statuer sur requête en injonction de payer (sauf sur opposition)

procéder à diverses mesures d’instruction telles que le transport sur les lieux à l’occasion de vérifications personnelles du juge, entendre les parties à l’occasion de leur comparution personnelle et entendre les témoins à l’occasion d’une enquête.

L’article 2 vise à tirer toutes les conséquences de la suppression de la juridiction de proximité et ainsi vise à abroger les différentes références aux juridictions de proximités dans divers textes.

Chapitre II : Dispositions de simplification de la procédure de saisie des rémunérations

L’article 3 vise à améliorer la procédure de saisie des rémunérations en donnant la priorité dans le paiement des petites créances et il confère au juge un pouvoir d’accès à l’information auprès des organismes fiscaux et sociaux.

Chapitre III : Extension au tribunal de grande instance de la procédure d’injonction de payer et institution d’une procédure européenne d’injonction de payer et d’une procédure européenne de règlement des petits litiges

L’article 4 confère deux nouvelles compétences matérielles au tribunal d’instance :
D’une part, en matière de demandes formées en application du règlement (CE) n°861/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 11 juillet 2007, instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges.

D’autre part, en matière de demandes formées en application du règlement (CE) n°1896/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, instituant une procédure européenne d’injonction de payer.

Dans la limite de sa compétence d’attribution, le Tribunal de commerce en matière d’injonction de payer et le président du Tribunal de commerce en matière de règlement des petits litiges peuvent également en connaître.

Chapitre IV : Spécialisation des juges départiteurs

L’article 5 vise à spécialiser davantage les magistrats départiteurs en matière prud’homale, notamment grâce à l’instauration de la possibilité, pour le premier président de la cour d’appel, de désigner l’un des juges du tribunal des instances de proximité pour exercer ces fonctions pour l’ensemble des conseils de prud’hommes situés dans le ressort du tribunal de grande instance.

Chapitre V : Spécialisation des tribunaux de grande instance en matière de propriété intellectuelle

L’article 6 vise à spécialiser la compétence des TGI en matière de propriété intellectuelle en complétant l’étendue de sa compétence exclusive en y adjoignant les actions en matière d’indications géographiques telles que les appellations d’origine contrôlée.

L’article 7 abroge le nombre plancher de tribunaux de grande instance compétents pour

le contentieux relatif aux obtentions végétales afin de suivre la proposition du Professeur Guinchard pour ne retenir que la compétence du Tribunal de Paris.

Chapitre VI : Transfert de compétences entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance

Le présent chapitre contient plusieurs dispositions tendant à assurer une meilleure rationalisation du partage des contentieux entre tribunaux d'instance et de grande instance et un rééquilibrage entre les différentes juridictions.

L'article 8 vise à confier la compétence du contentieux douanier au TGI et non plus au Tribunal d'instance.

Les articles 9, 10 et 11 visent à répartir de manière plus cohérente entre le TGI et le TI les contentieux suivants :

celui relatif aux servitudes sur le passage des voies ferrées et cela en fonction de la nature et du montant demandé ;

celui relatif à l'indemnisation du préjudice liée au classement de biens mobiliers au titre des monuments historiques et cela en fonction du montant demandé ;

celui relatif aux requêtes portant sur la vente des objets abandonnés chez des hôteliers selon la valeur des sommes en jeu.

celui relatif aux ventes d'objets abandonnés ou laissés en gage par les voyageurs aux aubergistes ou hôteliers est ainsi modifié selon la valeur des objets mobiliers abandonnés.

L'article 12 abroge la loi du 12 juillet 1909 sur la constitution d'un bien de famille insaisissable, prenant ainsi acte de son application tombée en désuétude. Cette abrogation n'est pas applicable aux constitutions ayant déjà fait l'objet d'une publication foncière à la date de promulgation de la présente loi.

Chapitre VII : Aménagement des règles régissant la procédure en matière familiale

L'article 14 vise à améliorer la lisibilité des honoraires des avocats en matière de divorce en posant une obligation envers l'avocat d'établir avec son client une convention d'honoraires.

L'article 15 vise à établir une expérimentation pour trois ans d'une procédure de médiation familiale obligatoire préalablement à une saisine du juge aux affaires familiales sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale. Il s'agit notamment de modifications portant sur les modalités de visite et d'hébergement ou sur la contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant.

L'article 16 vise à étendre expressément aux déclarations judiciaires de naissance le dispositif prévu par les articles 311-21 et 311-23 du code civil s'agissant du choix du nom de famille par les parents : dans ces cas, les parents pourront désormais choisir, par déclaration conjointe devant l'officier de l'état civil, de donner à leur enfant le nom de l'un d'entre eux ou leurs deux noms accolés dans l'ordre choisi par eux et dans la limite d'un nom de famille pour chacun d'eux.

L'article 19 précise que le juge compétent pour l'établissement des actes de notoriété en matière de filiation est le juge d'instance établi en fonction du critère de compétence territorial. Une telle précision était devenue nécessaire à la suite de la modification de l'article 71 du code civil par l'article 13 de la loi n°2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées qui avait omis de préciser le juge compétent.

L'article 20 a pour objet de simplifier la procédure de changement de prénom d'un enfant mineur dans le cadre d'une adoption simple.

L'article 21 supprime l'exigence de comparution des parents devant le greffier en chef pour l'établissement d'une déclaration conjointe d'exercice en commun de l'autorité parentale.

Chapitre VIII : Regroupement de certains contentieux en matière pénale au sein de juridictions spécialisées

L'article 22 vise à créer à Paris un pôle spécialisé compétent pour les crimes contre l'humanité, les crimes et délits de guerre ainsi que les actes de torture et exerçant une compétence concurrente avec les juridictions compétentes en application des règles du droit commun.

L'article 23 a pour objet de créer des juridictions spécialisées en matière d'accidents collectifs.

L'article 24 a pour objet d'étendre la compétence des juridictions du littoral spécialisées (JULIS) aux infractions de pollution accidentelle commises dans la zone économique exclusive ou dans la zone de protection écologique.

L'article 25 a pour objet d'apporter deux modifications à l'article 693 du code de procédure pénale, article qui fixe les règles permettant de déterminer la juridiction compétente pour les infractions commises hors de France mais relevant de la compétence des juridictions françaises.

Chapitre IX : Développement des procédures pénales simplifiées

L'ordonnance pénale est une procédure simplifiée permettant de juger les infractions entrant dans son champ d'application sans comparution du prévenu et sans audience du tribunal, tout en garantissant effectivement les droits de la défense grâce à la motivation obligatoire et à la faculté pour la personne de former opposition en vue de bénéficier d'un procès public et contradictoire.

L'article 26 a un triple objet : étendre le champ d'application de l'ordonnance pénale ; améliorer les garanties encadrant le recours à cette procédure ; permettre à la victime d'exercer l'action civile dans le cadre de cette procédure.

L'article 27 a pour objet de permettre un recours accru à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), d'une part en rendant possible sa mise en œuvre à l'issue d'une instruction, et d'autre part en étendant son champ d'application quant aux délits pouvant y donner lieu.

L'article 28 a pour objet d'ouvrir la possibilité à une personne condamnée pour une contravention la possibilité de former opposition contre le jugement rendu par défaut sur son opposition à l'ordonnance pénale.

L'article 29 a pour objet d'étendre le champ d'application de la procédure de l'amende forfaitaire, aujourd'hui limité aux contraventions des quatre premières classes, aux contraventions de la cinquième classe.
Pour moderniser les moyens d'action de la DGCCRF, l'article 30 étend et unifie ses compétences transactionnelles en matière pénal.

L'article 31 clarifie les règles applicables en matière de responsabilité pénale du vendeur et de l'acquéreur d'un véhicule d'occasion.

L'article 32 permet la possibilité d'établir un règlement transactionnel pour les infractions aux réglementations relatives aux débits de boissons et au tabagisme.

Chapitre X : Aménagement des compétences juridictionnelles en matière militaire

L'article 33 supprime le Tribunal aux armées de Paris et transfère ses compétences au TGI de Paris à compter du 1er janvier 2012.

L'article 34 lève une certaine ambiguïté s'agissant de la détermination de la juridiction compétente pour connaître des infractions commises à bord de navires ou d'aéronefs en opérations extérieures, donc hors de France. Les lois de la République doivent s'appliquer en tout lieu qu'ils se trouvent.

L'article 35 vise à aligner la situation des militaires sur celle des agents de la fonction publique pour les conséquences des condamnations pénales sur leur situation administrative.

L'article 36 clarifie et modernise les règles en matière de désertion à l'intérieur ou à l'étranger.

Chapitre XII : Dispositions relatives aux juridictions financières

L'article 38 pose l'obligation de respecter les normes professionnelles fixées par le premier président de la Cour des comptes par les membres de la Cour des comptes et des Cours régionales des comptes.

L'article 39 modifie les seuils d'apurement administratif des comptes de communes, des

EPCI et des associations syndicales autorisées, des associations de remembrement, des établissements publics locaux d'enseignement.

L'article 40 définit de nouvelles compétences à la formation inter-juridictions (qui se réunit lorsqu'une enquête ou un contrôle relève à la fois des compétences de la Cour des comptes et de celles d'une ou plusieurs chambres régionales des comptes ou de celles de deux ou plusieurs chambres régionales des comptes). Elle conduira les travaux, mènera la contradiction et délibérera sur les résultats et non plus chacune des juridictions concernées, comme c'était le cas.

L'article 41 et 42 définissent le rôle d'assistance de la Cour des comptes au Gouvernement. Le Premier ministre peut ainsi demander à la Cour des comptes la réalisation de toute enquête relative à l'exécution des lois de finances, à l'application des lois de financement de la sécurité sociale ; ainsi que de toute enquête sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle ou à celui des chambres régionales ou territoriales des comptes.

L'article 43 restructure le chapitre du code des juridictions financières relatif aux règles générales de procédure, mises en ?uvre par la Cour des comptes quelle que soit la compétence au titre de laquelle elle intervient. L'article 44 propose de regrouper, dans le code des juridictions financières, les dispositions applicables en matière non juridictionnelle.

L'article 45 pose le principe de la communication obligatoire des conclusions des enquêtes que la Cour des comptes effectue en application de l'article L. 132-5-1 au Premier ministre et cela dans un délai fixé et après consultation du premier président de la Cour des comptes.

L'article 46 limite le nombre des chambres régionales des comptes à 20. Leur siège et leur ressort seront fixés par décret en Conseil d'Etat. Des dispositions transitoires sont mises en place pour les affaires en cours lors d'éventuels changement de ressort.

Chapitre XIII : Dispositions relatives aux juridictions administratives

L'article 47 étend aux présidents adjoints de la section du contentieux du Conseil d'Etat de la possibilité de régler certaines affaires par ordonnance.

L'article 48 pose le principe que les tribunaux administratifs sont, en premier ressort et sous réserve des compétences attribuées aux autres juridictions administratives, juges de droit commun du contentieux administratif. Désormais la référence au Conseil d'Etat est supprimée et est désormais étendue à l'ensemble des juridictions administratives.

L'article 49 modifie le régime de la conciliation que peut mettre en ?uvre le juge administratif :

d'une part en ouvrant cette faculté aux tribunaux et aux cours administratives d'appel, d'autre part en permettant au chef de juridiction de désigner, pour conduire une telle

mission, des personnes extérieures à la juridiction.

L'article 50 vise à supprimer une disposition figurant à l'article L. 221-2 du code de justice administrative, aujourd'hui inusitée, qui permet à un tribunal administratif de délibérer, en cas de vacance ou d'empêchement d'un de ses membres, grâce à l'adjonction d'un avocat. Subsiste en revanche la possibilité pour un tribunal administratif, prévue par le même article, de ?□délibérer en se complétant, en cas de vacance ou d'empêchement, par l'adjonction (...) d'un magistrat appartenant à un autre tribunal administratif.

L'article 51 modifie la procédure de référé fiscal prévue à l'article L. 552-1 du code de justice administrative et à l'article L. 279 du livre des procédures fiscales, procédure qui permet à un contribuable contestant le bien-fondé ou le montant des impositions mises à sa charge, et dont la demande de sursis de paiement a été rejetée par le comptable, de saisir, en référé, le juge administratif, pour qu'il apprécie le caractère suffisant des garanties apportées afin d'assurer le recouvrement de la créance du Trésor. Elle prévoit que la compétence d'appel, en cette matière, relève du président de la cour administrative d'appel et abroge le mécanisme qui permettait, à défaut de décision rendue dans le délai d'un mois imparti tant au juge des référés de première instance qu'au juge d'appel, d'acter l'existence d'une décision implicite de rejet.

L'article 52 modifie les dispositions relatives au contentieux du stationnement des résidences mobiles et notamment les requêtes dirigées contre les décisions de mise en demeure de quitter les lieux. L'article prévoit que lorsqu'il y a renvoi devant une formation collégiale en cas de difficultés particulières, des conclusions du rapporteur public sont nécessaires.

L'article 53 abroge plusieurs dispositions tombées en désuétude :
les articles 62 à 65 de la loi n°□70-632 du 15 juillet 1970, relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France ;
l'article L. 211-3 du code de justice administrative, qui définissait les modalités de formations des appels dans ce type de contentieux.
Le contentieux résiduel relèvera par conséquent du tribunal administratif conformément aux dispositions de droit commun.

Chapitre XIV : Dispositions diverses

L'article 55 vise à adapter le régime de la faillite civile, spécifique au droit local alsacien-mosellan, afin de tenir compte de la création de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) par la loi n°□2010-658 du 15 juin 2010.

L'article 56 a pour objet de permettre aux associations et fédérations d'associations de victimes d'accidents collectifs d'obtenir réparation des frais qu'elles ont en lien avec l'accident. Cette disposition a pour objectif de contrer l'interprétation très restrictive offerte par la Cour de cassation le 3 juin 2009 semblant rejeter la possibilité pour ces

associations ou fédérations d'obtenir des dommages et intérêts en réparation des dommages indirects qu'elles ont subis.

L'article 58 a pour objectif de simplifier les règles de dépôt des fonds saisis dans le cadre de procédures pénales et notamment à prendre acte de la loi n°2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale qui a créé l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRACS).

L'article 59 complète les articles 85 et 392-1 du code de procédure pénale afin d'améliorer le processus de fixation de la consignation en cas de plainte avec constitution de partie civile formée par une personne morale à but lucratif.

L'article 60 a pour objet d'apporter une clarification aux dispositions relatives à l'exécution des mandats d'arrêt en cas d'arrestation à plus de deux cents kilomètres du lieu de la juridiction du juge mandant. Ces dispositions ne seront applicables que si la présentation de la personne à ce juge n'est pas possible dans les vingt-quatre heures.

L'article 61 améliore sur plusieurs points les dispositions concernant le placement sous surveillance électronique. Elle pose l'obligation de vérifier la faisabilité technique de la mise en place d'un tel dispositif.

L'article 62 introduit un délai d'examen de deux mois par la chambre de l'instruction de l'appel d'une ordonnance de placement sous contrôle judiciaire ou d'assignation à résidence avec surveillance électronique.

L'article 63 procède à des modifications de répartition des contentieux et à des allègements procéduraux justifiés par des spécificités d'organisation judiciaire.

L'article 64 le prévenu comparaissant sans avocat devant le tribunal correctionnel doit être informé de son droit à bénéficier d'un avocat commis d'office, s'il n'a pas reçu cette information avant l'audience. Il prend acte de l'arrêt en date du 24 novembre 2010 de la chambre criminelle de la Cour de cassation qui a jugé que « l'exercice de la faculté reconnue au prévenu qui comparaît devant la juridiction correctionnelle de se faire assister d'un avocat, et, s'il n'en a pas fait le choix avant l'audience et demande cependant à être assisté, de s'en faire désigner un d'office par le président implique, pour être effectif, y compris en cause d'appel, que ce dernier l'ait préalablement informé de cette faculté s'il n'a pas reçu cette information avant l'audience ». Et donc la législateur a suivi les recommandations formulées par la Cour de cassation dans son rapport annuel de 2010.

L'article 65 permet au juge pénal, lorsqu'il prononce une relaxe pour un délit non intentionnel, de condamner la personne civilement responsable d'un dommage à payer à la partie civile une somme au titre des frais qu'elle a exposés et non payés par l'Etat. Ces dispositions sont également applicables devant la Cour de cassation en cas de rejet d'un pourvoi portant sur une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement.

L'article 66 soumet au principe du contradictoire les requêtes en renvoi d'une affaire dans

l'intérêt d'une bonne administration de la justice, suivant ainsi le dispositif de l'arrêt en date du 2 septembre 20102 de la chambre criminelle de la Cour de cassation

L'article 67 a pour objectif d'améliorer les dispositions du code de la santé publique relatives à l'injonction thérapeutique en assouplissant ces conditions de mise en ?uvre. Il ajoute également au dispositif du médecin-relais la possibilité de faire procéder à une première évaluation de l'usager-toxicomane par un professionnel de santé qualifié notamment par des psychologues justifiant d'une formation ou d'une expérience professionnelle dans le domaine de la prise en charge des addictions.

L'article 68 vise à raccourcir le délai minimal suivant la disparition d'un aéronef à compter duquel la procédure de déclaration judiciaire de décès peut être engagée. Il réduit à un mois le délai à l'issue duquel l'appareil est réputé perdu en cas de disparition d'un aéronef.

L'article 69 entend confier au seul juge chargé de constater la résiliation du bail, la compétence pour statuer sur le sort des meubles meublants.
Les articles 70 et 72 règlent les modalités d'application et les dispositions transitoires pour la présente loi.