



N° 474

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 décembre 2012.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 436), ADOPTÉE PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *relative aux juridictions de proximité*,

PAR M. JEAN-YVES LE BOUILLONNEC,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 72, 124, 125 et T.A. 36 (2012-2013).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. DES JURIDICTIONS DE PROXIMITÉ QUI DEVAIENT ÊTRE SUPPRIMÉES AU 1^{ER} JANVIER PROCHAIN EN VERTU DE LA LOI DU 13 DÉCEMBRE 2011 RELATIVE À LA RÉPARTITION DES CONTENTIEUX	8
II. UNE RÉFORME QUE LES TRIBUNAUX D'INSTANCE, DÉJÀ AU BORD DE L'ASPHYXIE, NE SONT PAS EN MESURE D'ASSUMER ET QU'IL FAUT PAR CONSÉQUENT REPOUSSER	9
A. LES IMPLICATIONS DE LA SUPPRESSION DES JURIDICTIONS DE PROXIMITÉ POUR LES TRIBUNAUX D'INSTANCE.....	9
B. DES JURIDICTIONS D'INSTANCE D'ORES ET DÉJÀ AU BORD DE L'ASPHYXIE..	11
1. La réduction d'un tiers du nombre de tribunaux d'instance depuis la réforme de la carte judiciaire	11
2. Le réexamen systématique des dossiers de tutelle en application de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs .	12
3. Le transfert de la compétence en matière de surendettement au 1 ^{er} janvier 2012	13
III. COMPTE TENU DE L'URGENCE, VOTRE RAPPORTEUR VOUS INVITE À ADOPTER LA PROPOSITION DE LOI SANS MODIFICATION	14
EXAMEN EN COMMISSION	17
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	19
<i>Article unique</i> (art. 70 de la loi du 13 décembre 2011) : Report de deux ans de la suppression des juridictions de proximité	19
TABLEAU COMPARATIF	21
DÉPLACEMENT DU RAPPORTEUR	23

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission est aujourd'hui saisie de la proposition de loi déposée le 23 octobre dernier par M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat, dont l'objet est de **reporter de deux ans l'application de la suppression des juridictions de proximité** prévue par la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux ⁽¹⁾.

Les articles 1^{er} et 2 de cette loi ont prévu la suppression des juridictions de proximité et le transfert des compétences civiles exercées par les juges de proximité vers les juges d'instance, les juges de proximité étant, pour leur part, appelés à exercer de nouvelles compétences comme assesseurs auprès des tribunaux de grande instance.

L'article 70 de cette même loi a fixé l'entrée en vigueur de cette réforme au premier jour du treizième mois suivant celui de la promulgation de la loi, soit le 1^{er} janvier 2013.

Or, il apparaît nécessaire, dans l'intérêt du bon fonctionnement de la justice, de reporter cette échéance. La présente proposition de loi envisage un report au 1^{er} janvier 2015.

À l'appui de sa proposition de loi, le président de la commission des Lois du Sénat a fait valoir que la suppression des juridictions de proximité impliquerait la création d'une soixantaine d'emplois de juges d'instance afin que ces derniers puissent assumer, dans de bonnes conditions, la charge de travail aujourd'hui assumée par les juges de proximité et que les postes créés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 (142 postes de magistrats, dont 50 affectés à l'instance) ne permettraient des entrées en fonction qu'à compter du 1^{er} janvier 2015, compte tenu du temps nécessaire à la formation de ces nouveaux magistrats.

Le Sénat a adopté la proposition de loi le 23 novembre dernier, n'apportant à son article unique que des modifications de nature rédactionnelle, tant en commission qu'en séance publique. La rapporteure Virginie Klès a estimé pleinement nécessaire le report au 1^{er} janvier 2015 de la suppression de la juridiction de proximité et appelé à ce que ce délai supplémentaire soit mis à profit

(1) Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

pour conduire une réflexion d'ensemble sur l'organisation judiciaire de première instance, comme l'avaient d'ailleurs souhaité les auteurs du rapport d'information sénatorial sur le bilan de la réforme de la carte judiciaire ⁽¹⁾ remis en juillet dernier.

La procédure accélérée a été engagée par le Gouvernement sur cette proposition de loi, compte tenu de l'unique objet du texte consistant à reporter de deux ans la suppression des juridictions de proximité avant que cette suppression n'intervienne, en application de la loi du 13 décembre 2011, le 1^{er} janvier de l'année prochaine.

Votre rapporteur, qui était également rapporteur pour avis au nom de votre Commission des crédits de la mission « Justice » pour 2013 et s'est intéressé tout particulièrement pour ce premier exercice budgétaire à la justice du quotidien ⁽²⁾, mesure bien les défis auxquels doit faire face l'instance : révision systématique des dossiers de protection des majeurs, transfert du contentieux du surendettement et ce, alors même que la réforme de la carte judiciaire a induit une désorganisation des juridictions absorbantes. Dans un tel contexte et devant le manque d'anticipation de la suppression des juridictions de proximité, il estime pleinement justifié le report souhaité par les sénateurs. Il rappelle d'ailleurs que, lors de son audition par votre commission des Lois sur les crédits de la mission « Justice » pour 2013 le 18 octobre dernier, la garde des Sceaux avait annoncé que la fermeture des juridictions de proximité devrait être différée afin de permettre aux tribunaux d'instance de mieux anticiper la charge de travail supplémentaire induite pour eux.

Il souligne néanmoins que ce report ne saurait être une fin en soi : les deux années qui s'ouvrent doivent être mises à profit par le Gouvernement et le Parlement pour mener une réflexion sur l'organisation de la justice de première instance dont la structure actuelle, trop complexe et parfois bien peu logique, n'est pas toujours comprise des justiciables. Lors de l'examen de la proposition de loi par le Sénat, la garde des Sceaux a émis quelques pistes de réflexion sur une nouvelle organisation judiciaire : réouverture de certaines juridictions dans quelques ressorts, expérimentation d'un tribunal de première instance, expérimentation d'un guichet unique de greffe, voire d'audiences foraines.

Les juges de proximité et les compétences actuelles des juridictions de proximité

La juridiction de proximité a été **créée par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 afin de statuer, à juge unique, sur les petits litiges de la vie quotidienne, tant en matière civile que pénale.** Ce dispositif a, par la suite, été complété par la loi organique n° 2003-153 du 26 février 2003 relative aux juges de proximité et 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.

(1) La réforme de la carte judiciaire : une occasion manquée, *rapport de Mme Borvo Cohen-Seat et M. Yves Détraigne n° 662 (2001-2012) du 11 juillet 2012.*

(2) *Avis présenté au nom de la commission des Lois par M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapport n° 258 - tome VIII – Justice administrative et judiciaire (10 octobre 2012).*

● Au sein des juridictions de proximité siègent des **juges de proximité**, nommés pour un mandat unique de sept ans, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature ; ils sont soumis au statut de la magistrature – ils prêtent serment au moment de leur entrée en fonction et sont inamovibles – mais ne sont pas membres du corps judiciaire.

Soumis à une formation initiale d'une dizaine de jours à l'École nationale de la magistrature puis à un stage probatoire d'environ un mois avant d'être nommés, ils suivent une formation continue une fois installés ; les juges de proximité exercent leur fonction à temps partiel et perçoivent une indemnité de vacation. Ils peuvent poursuivre une activité professionnelle, sous réserve de sa compatibilité avec la dignité et l'indépendance de leur fonction, et, pour les professions judiciaires ou juridiques réglementées, en dehors du ressort de leur juridiction.

On compte, en 2012, 460 juges de proximité en exercice, alors qu'on en dénombrait 672 en 2011. Les candidats retenus pour exercer les fonctions du juge de proximité sont pour la plupart des juristes de formation ou des praticiens du droit. Plus de 93 % d'entre eux ont fait au moins quatre années d'études supérieures sanctionnées par un diplôme universitaire. Leur moyenne d'âge est de 59 ans et la proportion de femmes et d'hommes est quasiment identique (50,43 % de femmes et 49,57 % d'hommes).

● En l'état actuel du droit, en matière **civile**, la juridiction de proximité est compétente dans trois domaines :

— les actions personnelles ou mobilières d'une valeur maximale de 4 000 euros (le juge de proximité statue alors en dernier ressort et sa décision ne peut faire l'objet que d'un pourvoi en cassation, en application des articles L. 231-3 et R. 231-3 du code de l'organisation judiciaire) ;

— les demandes indéterminées ayant pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excède pas 4 000 euros (la décision du juge de proximité est alors susceptible d'appel) ;

— les injonctions de payer et de faire, dès lors que le montant en jeu n'excède pas 4 000 euros.

● En matière **pénale**, la juridiction de proximité est compétente pour statuer sur les quatre premières classes de contraventions (article 521 du code de procédure pénale), hormis les contraventions de la quatrième classe pour diffamation ou injure publique, pour lesquels le tribunal de police demeure compétent (article R. 41-11 du code de procédure pénale).

Les requêtes en validation des compositions pénale peuvent, selon la nature de la contravention, être portées devant la juridiction de proximité, le président du tribunal de grande instance pouvant même déléguer au juge de proximité la validation de l'ensemble des compositions pénales contraventionnelles du ressort (article 41-3 du code de procédure pénale).

Enfin, depuis la loi du 26 janvier 2005 précitée, le président du tribunal de grande instance peut désigner des juges de proximité de son ressort pour siéger en qualité d'assesseurs au sein de la formation collégiale du tribunal correctionnel.

● **L'activité civile des juges de proximité s'infléchit légèrement depuis 2009**, où elle représentait encore plus de 20 % du contentieux de l'instance, soit près de 105 000 affaires nouvelles. Elle n'en représente plus, en 2011, que 15,5 %, soit environ **90 000 affaires nouvelles**, pour une durée moyenne de traitement de 5,5 mois. Ce chiffre n'inclut pas celui des injonctions de payer, qui reste élevé : 217 000 en 2011.

Leur activité pénale enregistre une baisse dans les mêmes proportions, puisqu'en 2011, 370 000 affaires furent poursuivies devant les juridictions de proximité contre 450 000 en 2008.

I. DES JURIDICTIONS DE PROXIMITÉ QUI DEVAIENT ÊTRE SUPPRIMÉES AU 1^{ER} JANVIER PROCHAIN EN VERTU DE LA LOI DU 13 DÉCEMBRE 2011 RELATIVE À LA RÉPARTITION DES CONTENTIEUX

La loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, reprenant une des recommandations du rapport de la commission présidée par le recteur Serge Guinchard du 30 juin 2008⁽¹⁾, a prévu la suppression des juridictions de proximité afin de réduire de trois à deux le nombre de juridictions civiles de première instance. Cette commission avait, notamment, préconisé de simplifier l'organisation judiciaire de première instance en intégrant les juridictions de proximité dans les tribunaux d'instance, tout en rattachant les juges de proximité aux tribunaux de grande instance. Dans son rapport, la commission avait estimé que « *la répartition de principe des compétences civiles entre le tribunal de grande instance, le tribunal d'instance et, depuis peu, le juge de proximité, fondée sur les critères de la collégialité ou du juge unique, ainsi que sur la nature des contentieux et la représentation obligatoire ou non par avocat, a perdu de sa pertinence* », jugeant que « *le pointillisme, pour ne pas dire l'impressionnisme, des compétences a remplacé le bel ordonnancement des initiateurs de la réforme de 1958* ».

Nouvel ordre de juridiction, les juridictions de proximité ont certes permis d'intégrer certaines personnes issues de la société civile – nécessairement juristes – dans le fonctionnement de la justice du quotidien. Elles ont cependant également rendu l'organisation judiciaire plus confuse et moins lisible, comme l'a estimé la commission sur la répartition des contentieux, constatant que « *l'institution d'un nouvel ordre de juridiction a considérablement compliqué l'organisation judiciaire en matière civile et conduit à des situations que plusieurs auteurs ont pu qualifier d'ubuesques ou de kafkaïennes, notamment lorsqu'en l'absence de juge de proximité les fonctions de ce dernier sont exercées par le juge d'instance* ». En effet, en cas d'absence ou d'empêchement d'un juge de proximité, ou quand le nombre de juges de proximité se révèle insuffisant, les fonctions de ce juge sont exercées par un juge du tribunal d'instance, désigné à cette fin par ordonnance du président du tribunal de grande instance. En outre, le juge d'instance exerce de plein droit les fonctions de juge de proximité lorsqu'aucun juge de proximité n'est affecté au sein de la juridiction de proximité. Lors de son déplacement au tribunal d'instance de Nogent – sur – Marne, réalisé en vue de la préparation de l'avis sur les crédits de la mission « Justice » pour 2013, votre rapporteur avait d'ailleurs pu constater qu'en l'absence du juge de proximité, c'est une magistrate affectée à l'instance qui présidait l'audience de la juridiction de proximité.

La commission Guinchard avait également souligné la difficulté d'adaptation des compétences des juges de proximité à la **technicité** du

(1) L'ambition raisonnée d'une justice apaisée, rapport de la commission sur la répartition des contentieux présidée par Serge Guinchard, remis au garde des Sceaux le 30 juin 2008.

contentieux civil, technicité qui ne dépend pas des montants en jeu. Le rapport de la commission sur la répartition des contentieux en a conclu que ce nouvel ordre de juridiction n'avait pu, « *au-delà des qualités humaines des juges de proximité qui le composent, atteindre les objectifs ambitieux qui lui étaient assignés, d'une justice réconciliée avec les usagers* ».

La commission n'avait cependant pas retenu l'idée d'une fusion des trois juridictions civiles de première instance (tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance et juridictions de proximité) dans un tribunal unique de première instance (TPI)⁽¹⁾, estimant que « *le principe de la dualité de l'organisation judiciaire est fortement ancré dans la culture judiciaire et l'aménagement du territoire judiciaire de la France* »⁽²⁾.

Se fondant sur les conclusions de ce rapport, la loi du 13 décembre 2011, dans ses articles 1^{er}, 2 et 70, a prévu la suppression de la juridiction de proximité au 1^{er} janvier 2013, les juges de proximité, maintenus auprès des tribunaux de grande instance, étant appelés à exercer de nouvelles compétences, tandis que leurs compétences civiles seraient transférées aux juges d'instance.

II. UNE RÉFORME QUE LES TRIBUNAUX D'INSTANCE, DÉJÀ AU BORD DE L'ASPHYXIE, NE SONT PAS EN MESURE D'ASSUMER ET QU'IL FAUT PAR CONSÉQUENT REPOUSSER

A. LES IMPLICATIONS DE LA SUPPRESSION DES JURIDICTIONS DE PROXIMITÉ POUR LES TRIBUNAUX D'INSTANCE

La suppression des juridictions de proximité aurait pour conséquence de transférer vers les tribunaux d'instance la compétence pour connaître des actions personnelles ou mobilières d'une valeur maximale de 4 000 euros, ainsi que les demandes indéterminées ayant pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excède pas 4 000 euros : ainsi, en application du nouvel article L. 223-1 du code de l'organisation judiciaire, le tribunal d'instance serait appelé à connaître « *de manière exclusive, en matière civile et commerciale, de toute action patrimoniale jusqu'à la valeur de 10 000 euros* » et à connaître « *dans les mêmes conditions, des demandes indéterminées qui ont pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excède pas 10 000 euros.* »

Les juges de proximité conserveraient, en revanche, une compétence pour statuer sur requête en injonction de payer, sauf sur opposition : l'article 4 de la loi du 13 décembre 2011 a ainsi étendu leurs compétences en la matière, jusqu'ici réservées aux injonctions de payer impliquant des montants inférieurs à 4 000 euros.

(1) Il s'agit d'une des préconisations du rapport remis au garde des Sceaux par M. Casorla en mars 1997.

(2) Rapport précité, p. 13.

La suppression des compétences des juges de proximité en matière de contentieux civil devrait entraîner le transfert de l'ordre de 90 000 à 100 000 affaires civiles nouvelles chaque année vers les tribunaux d'instance, comme le montre le tableau ci-après :

ACTIVITÉ CIVILE DES JURIDICTIONS DE PROXIMITÉ

	2008	2009	2010	2011 <i>Données provisoires</i>
Affaires au fond				
Affaires nouvelles	109 624	104 335	102 908	89 762
Affaires terminées	108 555	105 350	99 291	94 880
Durée moyenne (en mois)	5	5	5	6
Actes de greffes				
Injonctions de payer	231 165	222 453	218 929	217 050
Tentatives préalables de conciliation	750	553	475	811

Source : ministère de la Justice – exploitation statistique du répertoire général civil

Or, les effectifs des tribunaux d'instance ne sont pas adaptés à cette nouvelle charge de travail. Selon les estimations transmises à votre rapporteur par la présidente de l'Association nationale des juges d'instance, l'effectif nécessaire pour absorber la totalité du contentieux peut être évalué à 109 ETPT de magistrats, chiffre devant être légèrement minoré compte tenu du fait que certains tribunaux d'instance exercent déjà tout ou partie du contentieux dévolu à la juridiction de proximité. Une étude d'impact réalisée par les services de la Chancellerie évalue, quant à elle, la charge supplémentaire des juges d'instance entre 47 et 59 ETPT.

En tout état de cause, des créations de postes seront nécessaires ne serait-ce que pour compenser la suppression de la juridiction de proximité et ce, d'autant plus que des contentieux d'instance connaissent par ailleurs une forte progression. Si le projet de budget pour 2013 prévoit le recrutement de 50 magistrats affectés à l'instance, votre rapporteur note que ceux-ci n'intégreront les juridictions qu'après leur formation initiale à l'École nationale de la magistrature, c'est-à-dire après le 1^{er} janvier 2015 et la création de ces postes a également pour objet de renforcer des tribunaux d'instance soumis à un fort accroissement de leur charge de travail induit par d'autres réformes et qui les place aujourd'hui au bord de l'asphyxie.

Votre rapporteur partage pleinement le jugement de la rapporteure de la commission des Lois du Sénat selon laquelle « *le risque est grand qu'avec la réforme des juridictions de proximité, les tribunaux d'instance, déjà très éprouvés, soit grandement mis en difficulté, au détriment, notamment, des justiciables et des délais de traitement des litiges qu'ils soumettent à la juridiction* ».

B. DES JURIDICTIONS D'INSTANCE D'ORES ET DÉJÀ AU BORD DE L'ASPHYXIE

De multiples réformes décidées au cours des années récentes ont eu ou auront pour effet d'alourdir la charge de travail des magistrats comme des greffes d'instance, qu'il s'agisse de la réforme de la carte judiciaire, qui a induit d'importants retards dans le traitement des contentieux, du transfert de certains contentieux, notamment celui du surendettement, ou de la réforme de la protection juridique des majeurs.

1. La réduction d'un tiers du nombre de tribunaux d'instance depuis la réforme de la carte judiciaire

La réforme de la carte judiciaire, opérée par le précédent gouvernement au travers des deux décrets du 15 février 2008 ⁽¹⁾ et achevée au 1^{er} janvier 2011, a entraîné la suppression de 178 tribunaux d'instance (et la création de sept nouveaux tribunaux), soit une réduction d'un tiers du nombre total des tribunaux d'instance.

La période de transition a été complexe dans les juridictions absorbantes et il s'en est suivi une grande désorganisation des services : transfert physique des archives, opérations informatiques délicates et fastidieuses pour les greffes afin de transmettre les données relatives aux procédures en cours de la juridiction supprimée vers la juridiction de rattachement, alors même que les applications informatiques utilisées étaient différentes d'une juridiction à l'autre ; effort important pour apurer les contentieux en cours dans les juridictions appelées à fermer, comme l'a d'ailleurs noté le rapport sénatorial relatif à la réforme de la carte judiciaire : *« dans la plupart des cas, grâce aux efforts fournis, c'est une juridiction assainie qui a été absorbée par la juridiction d'accueil. Mais parfois, la juridiction d'accueil a été en butte à de réelles difficultés pour absorber une juridiction supprimée déjà largement dépeuplée, ce qui a dégradé ses performances »* ⁽²⁾.

La réforme s'est soldée, en outre, par **une réduction globale des effectifs de magistrats, comme de fonctionnaires, affectés à l'instance**, les juridictions absorbantes ne retrouvant pas les effectifs d'origine des juridictions supprimées. Selon les chiffres du rapport sénatorial précité, les tribunaux d'instance ont été les plus lourdement touchés par les réductions d'effectifs perdant en moyenne 7,3 % de postes de magistrats et 9,1 % de postes de fonctionnaires. Au terme de la réforme de la carte judiciaire, on comptait ainsi 42 magistrats et 253 fonctionnaires de moins dans l'ensemble des tribunaux d'instance.

(1) Décret n° 2008-145 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance et décret n° 2008-146 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux de commerce.

(2) Rapport précité, p. 65.

À ce bouleversement organisationnel se sont en outre ajoutés des transferts et alourdissements de contentieux.

2. Le réexamen systématique des dossiers de tutelle en application de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, a rénové le droit de la protection des majeurs vulnérables qui était devenu inadapté à l'augmentation du nombre des personnes concernées, notamment en raison de l'allongement de la durée de la vie ; cette loi impose notamment au magistrat qui décide d'une mesure de protection d'un majeur d'en fixer la durée, celle-ci ne pouvant excéder cinq ans. Cette disposition s'appliquant aux mesures prononcées avant l'entrée en vigueur de la loi, les juges d'instance doivent réexaminer, dans un délai de cinq ans, la totalité des mesures de protection qu'ils ont prononcées préalablement, pour en fixer un nouveau terme et, le cas échéant, les aménager en fonction des nouvelles règles applicables.

La révision des mesures de tutelle et de curatelle aurait initialement dû être achevée au plus tard le 7 mars 2012. Toutefois, l'ampleur de la tâche pour les juridictions a conduit le législateur à reporter – par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures – la date limite au **1^{er} janvier 2014**, ce qui devait permettre un étalement dans le temps de la charge de travail, tant pour les magistrats que pour les fonctionnaires.

Il est ainsi fait obligation aux tribunaux d'instance d'avoir, d'ici un an, achevé la révision des 731 671 mesures de protection qui étaient en cours dans les cabinets des juges des tutelles au 1^{er} janvier 2009.

Dans le cadre des auditions menées par votre rapporteur en tant que rapporteur pour avis des crédits de la justice judiciaire pour 2013, il est assez clairement apparu que cette échéance serait difficile à tenir à moyen constant.

Lors de l'examen de la présente proposition de loi par le Sénat en séance publique le 23 novembre dernier, la garde des Sceaux a déclaré qu'à la moitié de l'année 2012, environ 40 % des dossiers avaient été révisés et que *« deux mois plus tard, grâce à un travail considérable auquel je tiens à rendre hommage, le taux de 60 % était atteint »*, la ministre d'ajouter : *« dans quelques mois, nous devrions en être à 75 %. Il n'est donc pas exclu que la résorption soit totale d'ici à janvier 2014. Si tel est le cas, les magistrats concernés auront vraiment mérité notre respect et notre gratitude. Dans le cas contraire, je saisirai le Parlement de manière anticipée pour demander un report du délai. »*

3. Le transfert de la compétence en matière de surendettement au 1^{er} janvier 2012

Le transfert, au 1^{er} septembre 2012, vers les tribunaux d'instance du contentieux du surendettement – traité depuis 1995 par les juges de l'exécution au tribunal de grande instance – a été prévu par la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires, ainsi que par le décret d'application du 23 août 2011 relatif à la spécialisation de certains tribunaux d'instance ⁽¹⁾. Ce transfert a induit une nouvelle charge de travail pour les tribunaux d'instance qui n'exerçaient pas déjà cette compétence par délégation du tribunal de grande instance, soit environ un tiers d'entre eux.

Les tribunaux d'instance devenus pôle départemental en matière de surendettement connaissent des difficultés supplémentaires ; c'est notamment le cas du tribunal d'instance de Villejuif dans lequel votre rapporteur s'est rendu, qui doit désormais traiter quelque 3 000 dossiers chaque année, sans moyens humains supplémentaires. À Bobigny de la même manière, le transfert du contentieux s'est effectué sans transferts correspondants des effectifs.

Votre rapporteur a déjà pu exprimer dans son avis précité ses inquiétudes sur cette situation dans la mesure où en matière de surendettement, peut-être plus que dans d'autres contentieux, l'allongement des délais de jugements peut avoir des conséquences dramatiques pour le justiciable. Ainsi, le délai d'un an de suspension des voies d'exécution est souvent dépassé lorsque le juge prend une décision sur le recours, alors même que ce délai avait justement été prévu pour éviter que ne s'aggrave la situation d'endettement des débiteurs.

Visite du tribunal d'instance de Villejuif

Votre rapporteur s'est rendu, le 3 décembre dernier, au tribunal d'instance de Villejuif, à l'invitation de Mme Roselyne Gautier, vice-présidente chargée de l'administration du tribunal et de Mme Nathalie Barthelemy, directrice de greffe. Il a pu mesurer l'ampleur des défis auxquels est confrontée la juridiction : un contentieux des baux en forte expansion du fait de la présence d'un important secteur locatif social ; un nombre élevé de signalements en matière de tutelles, du fait de la présence de grands établissements hospitaliers sur le ressort ; mais aussi la massification du contentieux civil et des saisies des rémunérations du fait des difficultés économiques et sociales. À cela s'ajoute le fait que, depuis septembre 2011, le tribunal d'instance de Villejuif est devenu pôle départemental en matière de surendettement.

Alors que la juridiction doit faire face à une charge de travail toujours plus importante, elle pâtit d'un sous-effectif chronique de magistrats par rapport aux effectifs théoriques, du fait de vacances de postes non compensées par la nomination de magistrats placés, auquel s'ajoute un manque de fonctionnaires de greffe. S'agissant des locaux, le tribunal ne dispose que d'une seule salle d'audience, située au deuxième étage du bâtiment, ce qui pose des difficultés évidentes d'accessibilité.

(1) Décret n° 2011-981 du 23 août 2011 relatif à la spécialisation de tribunaux d'instance dans le ressort de certains tribunaux de grande instance pour connaître des mesures de traitement des situations de surendettement des particuliers et des procédures de rétablissement personnel.

Au total, l'inadéquation des effectifs par rapport au nombre de dossiers à traiter se traduit par des retards dans le traitement des contentieux : le délai moyen d'audiencement des affaires de surendettement est de treize mois, alors même qu'à l'issue du délai d'un an après recevabilité du dossier déposé à la Banque de France, les poursuites peuvent reprendre contre le débiteur ; ce même délai moyen est constaté pour les affaires civiles nouvelles, malgré des audiences civiles très chargées (de l'ordre d'une cinquantaine de dossiers) ; plus de trois cents dossiers de tutelle restent à réviser d'ici le 1^{er} janvier 2014.

Votre rapporteur a ainsi pu pleinement mesurer l'impossibilité pour cette juridiction de faire face à un afflux nouveau de contentieux qu'induirait la suppression de la juridiction de proximité.

III. COMPTE TENU DE L'URGENCE, VOTRE RAPPORTEUR VOUS INVITE À ADOPTER LA PROPOSITION DE LOI SANS MODIFICATION

Le Gouvernement a engagé sur ce texte la procédure accélérée. Il convient en effet de l'adopter avant que ne devienne effective la suppression des juridictions de proximité au 1^{er} janvier prochain.

Votre rapporteur s'est interrogé sur le maintien de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 du nouveau régime des **injonctions de payer** : la proposition de loi, en n'organisant le report d'entrée en vigueur que des seuls articles 1^{er} et 2 de la loi du 13 décembre 2011, exclut de ce report la nouvelle répartition des compétences en matière d'injonction de payer, prévue à l'article 4 de la loi.

En l'état actuel du droit, l'article L. 221-7 du code de l'organisation judiciaire dispose que le juge d'instance est compétent pour statuer, à quelque valeur que la demande puisse s'élever, sous réserve de la compétence de la juridiction de proximité ou du président du tribunal de commerce. Les règles de compétences juridictionnelles obéissent aux principes suivants :

— toutes les demandes à objet civil, à l'exclusion des créances en matière de crédit à la consommation ou de location d'immeubles, d'un montant inférieur à 4 000 euros incombent aux juridictions de proximité ;

— les mêmes demandes d'un montant supérieur à 4 000 euros, ainsi que celles portant sur des créances en matière de crédit à la consommation ou de location d'immeubles relèvent du juge d'instance ;

— les injonctions relatives à des dettes commerciales, quant à elles, sont examinées par le président du tribunal de commerce.

Chaque requête, dès lors qu'elle est accompagnée des pièces justificatives prouvant son bien-fondé, fait l'objet d'une ordonnance, dont le créancier doit informer le débiteur dans un délai de six mois pour la rendre exécutoire. Le débiteur dispose alors d'un délai d'un mois pour contester l'injonction de payer (ce qui se produit dans environ 5 % des cas), ouvrant ainsi une phase contradictoire devant la juridiction qui a rendu l'ordonnance. S'il ne forme pas opposition, l'ordonnance devient pleinement exécutoire.

La loi du 13 décembre 2011 a articulé la suppression des juridictions de proximité avec une modification des champs de compétence des juridictions en matière d'injonctions de payer : alors que, jusqu'à présent, au-delà de 4 000 euros, celles-ci relevaient de la compétence exclusive du tribunal d'instance, et de celle de la juridiction de proximité en deçà, l'article 4 de cette loi supprime cette compétence exclusive.

Cet article 4, en substituant des dispositions relatives à la procédure européenne d'injonction de payer à la rédaction actuelle de l'article L. 221-7 du code de l'organisation judiciaire, **supprime à compter du 1^{er} janvier 2013 la levée de tout plafond de montant des demandes adressées au tribunal d'instance** : désormais, le tribunal d'instance sera uniquement habilité à connaître des créances inférieures à 10 000 euros, ainsi que des créances d'un montant supérieur entrant dans son domaine exclusif de compétences (crédit à la consommation et baux d'habitation, notamment). **Le tribunal de grande instance, lui, sera désormais compétent pour les créances supérieures à 10 000 euros, hors attributions naturelles du tribunal d'instance** ; il convient de noter que le III de l'article 4 précise expressément que le requérant n'est pas tenu de recourir aux services d'un avocat lorsqu'il présente une requête en injonction de payer d'un montant supérieur à 10 000 euros, l'introduction de l'injonction de payer ne constituant pas, *stricto sensu*, une action en justice. La demande ne revêt ce caractère qu'en cas d'opposition par le défendeur, à l'occasion de laquelle l'examen contradictoire de l'affaire et la représentation par un professionnel du droit et de la justice deviennent nécessaires.

L'article 1^{er} de la même loi, qui permet aux présidents de tribunaux de grande instance et juges directeurs de tribunaux d'instance de déléguer aux juges de proximité leur compétence pour statuer sur toutes les injonctions de payer, quel qu'en soit le montant, sauf en matière d'opposition, n'entrera en vigueur, en application de la présente proposition de loi, qu'au 1^{er} janvier 2015 : donc, **à compter du 1^{er} janvier 2013, les tribunaux d'instance perdront leur compétence exclusive en vertu de l'article 4, sans que rien ne soit indiqué sur la compétence propre des juridictions de proximité, l'article 1^{er} n'entrant en vigueur que deux ans plus tard.**

Votre rapporteur a interrogé la Chancellerie sur ce risque de déséquilibre ; le ministère de la Justice a indiqué, qu'en l'absence de disposition expresse réglant la compétence des juridictions en matière d'injonction de payer, il conviendrait de s'en remettre aux règles de droit commun applicables en la matière :

— les juridictions de proximité pourront donc connaître, dans leur domaine de compétence, des injonctions de payer en matière civile inférieures à 4 000 euros ;

— les tribunaux d'instance connaîtront de celles dont le montant sera compris entre 4 000 euros et 10 000 euros ;

— les tribunaux de grande instance seront désormais compétents au-delà.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine la proposition de loi au cours de sa séance du mercredi 5 décembre 2012.

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

Mme Colette Capdevielle. Un délai de deux ans est nécessaire avant de supprimer les juridictions de proximité. Il importe en effet de reconstruire la justice du quotidien après la réforme très brutale, sinon violente, de la carte judiciaire. La justice de proximité doit être simple, lisible et accessible pour nos concitoyens. Le premier bilan en la matière n'est pas entièrement négatif, du fait du recrutement et de la formation de ces personnels, qui se montrent souvent dévoués, disponibles et impliqués. Le problème est cependant que ces juges sont appelés aussi à siéger en correctionnelle, pour pallier le manque de magistrats professionnels.

En marge de cette proposition de loi et compte tenu du délai qui nous est donné, il nous faudra réfléchir également à la médiation et à la consignation, ainsi qu'aux contentieux liés au surendettement et aux tutelles.

Le groupe SRC votera cette proposition de loi.

M. Marcel Bonnot. La gestation de la loi du 13 décembre 2011 – dont j'étais rapporteur – a été difficile, s'achevant, après échec de la commission mixte paritaire, par le dernier mot donné à l'Assemblée nationale. La suppression des juridictions de proximité s'inspirait des recommandations du rapport de M. Guinchard, qui soulignait que ces juridictions avaient compliqué l'organisation judiciaire, que la technicité du contentieux civil n'était pas liée au montant des sommes en cause et que l'objectif de réconcilier la justice avec ses usagers n'avait pas été atteint.

La suppression des juridictions de proximité pose plusieurs problèmes. En effet, alors que la suppression de certaines juridictions d'instance par la réforme de la carte judiciaire a conduit au reclassement de certains juges d'instance dans des tribunaux de grande instance, la suppression des juridictions de proximité obligerait les juges d'instance à absorber un contentieux de 90 000 à 100 000 dossiers, tandis que le poids des dossiers de surendettement et du contentieux lié à la tutelle des majeurs ne cesse de s'alourdir.

Lors de l'examen de la loi de 2011, j'avais moi-même appelé – sans succès – l'attention du Gouvernement sur les difficultés que provoquerait l'application de ce texte dès le 1^{er} janvier 2013.

J'invite donc mes collègues à souscrire à la proposition de loi qui nous est soumise.

M. le rapporteur. Je précise que la suppression prévue touche les juridictions de proximité, mais pas les juges de proximité.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

(art. 70 de la loi du 13 décembre 2011)

Report de deux ans de la suppression des juridictions de proximité

L'article unique de la proposition de loi n'a qu'un objet : reporter de deux ans l'échéance prévue pour la suppression des juridictions de proximité. Il modifie à cette fin l'article 70 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition du contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, relatif aux règles d'entrée en vigueur des dispositions de cette loi.

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de sa rapporteure procédant à la coordination des références faites, au sein du dispositif transitoire, à la date de la suppression de la juridiction, avec la modification qu'elle tend à introduire. En séance publique, le Sénat a adopté un nouvel amendement rédactionnel de la rapporteure.

Dans sa rédaction initiale, le I de l'article 70 de la loi du 13 décembre 2011 précisait que les articles 1^{er} à 14 de la loi entreraient en application au 1^{er} janvier 2013.

L'objet 1^o du présent article est d'exclure de ce champ d'application les articles 1^{er} et 2 de la loi, consacrés à la réforme de la juridiction de proximité.

Son 2^o modifie le III de l'article 70 de la loi de 2011, consacré au dispositif transitoire, afin de préciser que les articles 1^{er} et 2 de cette même loi entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2015 (a)) et de procéder à des coordinations afin de faire référence à cette nouvelle date d'entrée en vigueur dans le reste du III de l'article 70 (b) à d)).

*

* *

La Commission adopte l'article unique sans modification, la proposition de loi étant ainsi adoptée sans modification à l'unanimité.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles</p>	<p>Proposition de loi relative aux juridictions de proximité</p>	<p>Proposition de loi relative aux juridictions de proximité</p>
	<p>Article unique</p>	<p>Article unique</p>
	<p>L'article 70 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 70.</i> – I. – Les articles 1^{er} à 14 de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du treizième mois suivant celui de sa promulgation.</p>	<p>1° Au I, les mots : « Les articles 1^{er} à 14 » sont remplacés par les mots : « Les articles 3 à 14 » ;</p>	
	<p>2° Le III est ainsi modifié :</p>	
<p>III. – Les articles 1^{er} et 2 de la présente loi sont applicables aux procédures en cours dans les conditions suivantes :</p>	<p>a) Au premier alinéa, après les mots : « présente loi », sont insérés les mots : « entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et » ;</p>	
<p>En matière civile, la juridiction de proximité demeure compétente pour connaître des procédures en cours jusqu'au premier jour du septième mois suivant la date fixée au I, date à compter de laquelle ces procédures sont transférées en l'état au tribunal d'instance. Dans les matières dont la connaissance est transférée par l'effet de la présente loi au tribunal d'instance, les convocations et assignations données aux parties peuvent être délivrées avant la date fixée au même I pour une comparution postérieure à cette date devant le tribunal d'instance.</p>	<p>b) À la première phrase du deuxième alinéa, la référence : « I » est remplacée par la référence : « premier alinéa du présent III » ;</p>	
	<p>c) À la seconde phrase du deuxième alinéa, la référence : « même I » est remplacée par la référence : « premier alinéa du présent III » ;</p>	
<p>En matière pénale, les procédures en cours sont transférées en l'état au tribunal de police. Pour les contraventions relevant du tribunal de police en vertu de la présente loi, les convocations et citations données aux parties et aux témoins peuvent être délivrées avant la date fixée audit I pour une comparution postérieure à cette date devant le tribunal de police.</p>	<p>d) À la seconde phrase du troisième alinéa, la référence : « audit I » est remplacée par la référence : « au premier alinéa du présent III ».</p>	

Dispositions en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

Il n'y a pas lieu de renouveler les actes, formalités et jugements régulièrement intervenus antérieurement au transfert des procédures civiles ou pénales, à l'exception des convocations, citations et assignations données aux parties et aux témoins qui n'auraient pas été suivies d'une comparution devant la juridiction supprimée.

Les parties ayant comparu devant la juridiction supprimée sont informées par l'une ou l'autre des juridictions qu'il leur appartient d'accomplir les actes de la procédure devant le tribunal auquel les procédures sont transférées.

Les archives et les minutes du greffe de la juridiction de proximité sont transférées au greffe du tribunal d'instance ou du tribunal de police selon la nature de la procédure. Les frais de transfert de ces archives et minutes sont pris sur le crédit ouvert à cet effet au budget du ministère de la justice.

.....

DÉPLACEMENT DU RAPPORTEUR

Déplacement au tribunal d'instance de Villejuif :

— Mme Roselyne GAUTIER, vice-présidente chargée de
l'administration du tribunal d'instance

— Mme Nathalie BARTHELEMY, directrice de greffe