

**COMMISSION SUR
LA RÉPARTITION DES CONTENTIEUX**

**RAPPORT REMIS À MADAME LE GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE**

***L'AMBITION RAISONNÉE
D'UNE JUSTICE APAISÉE***

LETTRE DE MISSION

Monsieur le Recteur,

Depuis 1958, la répartition géographique des juridictions n'a pas connu d'évolution notable.

Le nouveau schéma d'implantation territoriale des tribunaux que j'ai présenté pour chaque cour d'appel donnera lieu, dans les prochaines semaines, à la publication de décrets. Cette réforme qui concernera, en 2009, les tribunaux d'instance et les tribunaux de commerce et, en 2010, les tribunaux de grande instance, n'est que l'un des volets de la modernisation nécessaire de la justice.

En effet, au-delà de l'indispensable réorganisation territoriale des juridictions, cette modernisation de la justice nécessite une réflexion approfondie sur les évolutions souhaitables en matière de répartition des contentieux civils entre juridictions.

Le premier degré de juridiction est assuré de manière coordonnée par les tribunaux de grande instance, les tribunaux d'instance et les juridictions de proximité. La distinction classique entre, d'une part, le tribunal d'instance et la juridiction de proximité statuant à juge unique et, d'autre part, le tribunal de grande instance, juridiction collégiale par principe, tend aujourd'hui à perdre de sa pertinence. En raison d'évolutions législatives, le tribunal de grande instance est conduit de plus en plus fréquemment à statuer à juge unique, soit sur décision de son président ou de plein droit dans des contentieux limitativement énumérés, soit par l'institution de juges uniques ad hoc pour des contentieux spécifiques (juge aux affaires familiales, juge des enfants, juge de l'expropriation), soit encore dans l'instruction des affaires (juge de la mise en état), soit à raison des pouvoirs propres de son président (juge des référés, juge des requêtes, juge de l'exécution).

En 1958, le tribunal d'instance fut créé pour mettre à la disposition des justiciables une juridiction sans représentation obligatoire par avocat, apte à juger avec célérité les différends les plus courants de la vie quotidienne, dans le domaine des tutelles, du voisinage et, aujourd'hui, de la protection des consommateurs.

En près de cinquante ans, la nature des contentieux et la façon dont le besoin de justice est ressenti ont profondément évolué.

La répartition des contentieux entre les juridictions du premier degré et les règles de procédure induites par cette organisation doivent donc être simplifiées.

Par ailleurs et parallèlement, le traitement de certains contentieux nécessite de plus en plus souvent une haute technicité et une jurisprudence mieux harmonisée sur l'ensemble du territoire national. Je pense, notamment, aux contentieux de l'adoption internationale, du droit de la presse, du droit de la mer, de la nationalité, de l'indemnisation des dommages causés aux personnes par l'amiante, des catastrophes en matière de transport.

Dans ces affaires particulièrement complexes, la spécialisation des juges est indispensable pour garantir une justice de meilleure qualité. Ce constat impose que certaines juridictions soient spécialisées dans la connaissance de certains contentieux.

Enfin, ainsi que l'a demandé le conseil de modernisation des politiques publiques le 12 décembre dernier, il importe d'engager une réflexion approfondie sur la déjudiciarisation de certains contentieux comme le divorce par consentement mutuel, les infractions routières ou autres. Il importe en effet de recentrer l'action du juge sur le litige qui doit être réglé par l'application des règles de droit. C'est pourquoi, il convient de réfléchir aux modes de traitement des affaires et aux critères de l'intervention du juge.

Pour mener à bien ces réflexions, j'ai décidé de créer un groupe de travail dont je vous remercie d'avoir accepté la présidence.

Ce groupe de travail sera composé de magistrats et de fonctionnaires des juridictions et de membres de l'administration centrale, de représentants des professions judiciaires concernées ainsi que d'universitaires. Le rapporteur du groupe de travail sera un membre de la Direction des affaires civiles et du Sceau, qui en assurera également le secrétariat.

Il mènera ses travaux dans le cadre des orientations générales ci-dessus définies.

Je vous saurais gré de bien vouloir me remettre votre rapport final pour le 30 juin 2008.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Recteur, l'assurance de ma considération distinguée.

Rachida DATI

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Président :

- M. Serge GUINCHARD, Recteur honoraire, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas (Paris II), Doyen honoraire de la Faculté de droit de Lyon

Membres :

- Mme Catherine TROCHAIN, première présidente de la cour d'appel de Montpellier,
- Mme Martine CECCALDI, procureur général près la cour d'appel de Poitiers,
- M. Thierry FOSSIER, président de chambre à la cour d'appel de Douai,
- Mme Jacqueline DUFOURNET, avocat général près la cour d'appel de Lyon,
- M. Daniel COQUEL, président du tribunal de grande instance de Compiègne,
- M. Michel BLANC, président du tribunal de grande instance de Blois,
- M. Michel DESPLAN, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Versailles,
- M. Philippe LEMAIRE, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lille,
- Mme Anne CARON DEGLISE, vice-présidente du tribunal d'instance de Besançon et présidente de l'Association Nationale des juges d'instance,
- M. Jean-Louis DIMANCHE, directeur du greffe du tribunal de grande instance d'Angoulême,
- Mme Marie-Caroline LUNET, directrice du greffe du tribunal d'instance de Bordeaux,
- M. Joël VERDON, directeur de greffe du tribunal de grande instance de Dinan¹
- Mme Sonia SAINGRAIN, directeur de greffe au tribunal d'instance de Pontoise,
- M. Guy DUVELLEROY, président de la chambre nationale des huissiers de justice,
- M. Philippe TUFFREAU, bâtonnier et vice-président du Conseil National des Barreaux,
- Mme Andréane SACAZE, bâtonnière et membre du Conseil National des Barreaux,
- Mme Hélène POIVEY-LECLERCQ, avocate, membre du Conseil National des Barreaux,
- M. Jean-Marie OHNET, notaire à Strasbourg,
- M. Marc MOINARD, secrétaire général du Ministère de la Justice,
- Mme Pascale FOMBEUR, directrice des affaires civiles et du sceau,
- M. Léonard BERNARD DE LA GATINAIS, directeur des services judiciaires,
- M. Jean-Marie HUET, directeur des affaires criminelles et des grâces,
- Mme Sylvie CECCALDI-GUEBEL, inspectrice des services judiciaires,
- M. Xavier LAGARDE, professeur à la faculté de droit de l'université de Paris X,
- Mme Natalie FRICERO, professeur à la faculté de droit de l'université de Nice,
- Mme Frédérique FERRAND, professeur à la faculté de droit de l'université Jean-Moulin-Lyon 3,
- M. Bruno THOUZELLIER, président de l'Union Syndicale des Magistrats

¹ Démissionnaire.

-
- Mme Simone GABORIAU, membre du Syndicat de la Magistrature
 - Mme Naïma RUDLOFF, secrétaire générale de FO-Magistrature²
 - Mme Lydie QUIRIE, secrétaire générale de C-Justice
 - M. Olivier MOUROT, secrétaire général adjoint de CFDT Interco
 - Mme Isabelle BESNIER-HOUBEN, Secrétaire Générale du Syndicat des Greffiers de France
 - M. Philippe GILABERT, Secrétaire Général de l'Union Syndicale Autonome Justice / UNSA
 - Un représentant de la CGT des services judiciaires³

Rapporteur général :

Monsieur Edouard de LEIRIS, magistrat au bureau du droit processuel et du droit social à la direction des affaires civiles et du sceau.

Rapporteurs :

Monsieur Samuel GILLIS, magistrat au bureau de la législation pénale à la direction des affaires criminelles et des grâces.

Madame Cécile CHAINAIS, professeur agrégée de droit privé et de sciences criminelles, Faculté de droit d'Amiens, Université de Picardie - Jules Verne.

² Démissionnaire.

³ Le représentant de la CGT des services judiciaires n'a jamais siégé.

SOMMAIRE

Liste récapitulative des propositions de la Commission

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE – Le périmètre de l’intervention du juge : remettre le juge au cœur de son activité juridictionnelle

Titre 1 – Les déjudiciarisations civiles

Titre 2 – Les déjudiciarisations pénales

Titre 3 – Un juge décideur au cœur d’une équipe

SECONDE PARTIE – L’articulation des contentieux : remettre le justiciable au centre du système judiciaire

Titre 1 – Un accès plus lisible

Titre 2 – Un accès plus aisé

Titre 3 – Un accès plus éclairé

PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES OU CONSULTÉES PAR LA COMMISSION

TABLE DES MATIÈRES

ANNEXES

LES 65 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

SOMMAIRE

- 23 propositions en matière d'organisation judiciaire (n° 1 à 23) ;
- 8 propositions en matière d'accès à la justice et de procédure (n° 24 à 31) ;
- 34 propositions en matière de déjudiciarisation et d'allégement procédural (n° 32 à 65).

I – PROPOSITIONS EN MATIÈRE D'ORGANISATION JUDICIAIRE

A) SIMPLIFICATION DE L'ARTICULATION DES CONTENTIEUX CIVILS DE PREMIÈRE INSTANCE

1) *Simplification de l'organisation judiciaire de première instance par intégration des juridictions de proximité dans les tribunaux d'instance, mais rejet d'un tribunal unique de première instance :*

- Rejet de la fusion des trois juridictions civiles de première instance (TGI, TI et juridictions de proximité) dans un tribunal unique de première instance. La commission a considéré que l'organisation judiciaire de première instance (hors juridictions spécialisées, telles que conseils de prud'hommes, tribunaux de commerce, etc.), ne pouvait pas se réduire à un seul tribunal de première instance en matière civile, dont la constitutionnalité et/ou l'intérêt ne sont pas démontrés, alors 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.
- a) Intégration de la juridiction de proximité dans les tribunaux d'instance, qui conservent leurs ressorts territoriaux actuels et connaissent des contentieux qui relevaient de la compétence des juridictions de proximité, sous réserve des autres mesures proposées par la commission (propositions 2 et 9).
- b) Mais maintien des juges de proximité, par redéploiement dans de nouvelles fonctions. Voir *infra* proposition n°22.

2) ***Le TGI, à ressort territorial constant, se concentre sur trois grands blocs de compétences :***

- Le bloc familial, avec la compétence renforcée du JAF (propositions n° 5 à 7).
- Le bloc pénal (correctionnel et police). V. *infra*, propositions n° 3 et 4.
- Le bloc des affaires civiles complexes ou portant sur des enjeux importants, notamment :
 - Matière immobilière, y compris l'ensemble de la matière possessoire (sauf les actions en bornage), avec maintien de sa compétence en matière de copropriété (sauf paiement des charges qui relève du TI dans la limite de 10 000 euros) ;
 - Saisies immobilières et quasi-immobilières (navires, aéronefs et bateaux de 20 tonnes et plus) (cf. proposition 5) ;
 - Matière successorale, y compris les demandes relatives au salaire différé et aux biens de famille insaisissables, qui relevaient jusqu'ici des TI.
 - Matière fiscale et parafiscale : le TGI garde sa compétence en matière fiscale (droits indirects). Lui est désormais adjoint le contentieux douanier qui relevait de la compétence des TI (mais maintien de la dispense de représentation par avocat).
 - Matière des baux commerciaux et professionnels : il est proposé de regrouper au TGI, la connaissance de ces deux contentieux, aujourd'hui éclatés entre TGI (baux commerciaux) et TI (baux professionnels). Extension de la représentation obligatoire à cette matière.

La commission suggère d'étendre, pour ce bloc civil, la procédure d'injonction de payer devant le TGI.

3) ***Création d'un pôle pénal au sein de chaque TGI :*** disparition des Tribunaux de Police et création d'une chambre du TGI compétente en matière contraventionnelle.

4) ***Extension des compétences de l'officier du ministère public aux contraventions de 5^{ème} classe.***

5) ***Création d'un « pôle famille » par renforcement de la compétence du juge aux affaires familiales, qui connaîtra :***

- de la tutelle des mineurs (mais pas de la tutelle des majeurs qui reste de la compétence des tribunaux d'instance, pour des raisons évidentes de proximité des personnes à protéger) ;
- des liquidations et du partage des indivisions conjugales, tous types de familles confondus.

6) ***Création d'un « réseau judiciaire en matière familiale », pour mieux articuler l'intervention des JAF, juges des enfants et juges des tutelles, ce qui implique :***

- a) *la désignation au sein de chaque cour d'appel et TGI d'un magistrat coordonnateur de l'ensemble des activités en matière de famille et de personnes,*
 - chargé d'animer le réseau (organisation de formations déconcentrées, de réunions...),
 - et d'établir un rapport annuel des activités du ressort destiné aux chefs de cour et communiqué aux instances locales concernées (conseil général, préfecture...).
- b) *La mise en place d'une coordination des parquets en matière familiale, afin de faciliter les liens entre tous les magistrats appelés à prendre les décisions relatives au sort des enfants (juge des enfants, juge des tutelles et juridictions civiles compétentes en matière d'adoptions, de déclarations judiciaires d'abandon d'enfants et de délégations d'autorité parentale).*

Ce dispositif préfigurerait la constitution, à terme, d'un référent familial au sein du Parquet, complétée par la désignation d'un magistrat du parquet général de la cour d'appel.

7) ***Mise en place d'un dispositif fonctionnel complet de communication entre juge aux affaires familiales, juge des enfants et juge des tutelles relativement aux dossiers intéressant les mêmes enfants mineurs, avec une systématisation des échanges :***

- Obligation pour le JAF de vérifier, lorsqu'il est saisi d'une question relative à l'exercice de l'autorité parentale, si l'enfant est suivi dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative ;
- Obligation pour le JAF de communiquer au juge des enfants ses décisions, dès lors qu'elles concernent un mineur faisant l'objet d'une mesure d'assistance éducative ;
- Obligation pour le juge des enfants de faire connaître, de plein droit, au juge des tutelles « mineur » (le JAF) qu'une procédure d'assistance éducative a été ouverte à l'égard d'un mineur relevant du régime de la tutelle.

8) ***Création de « pôles de l'exécution » spécialisés en matière mobilière ou immobilière :***

- Exécution mobilière dans tous les tribunaux d'instance, avec compétence pour connaître de tout le contentieux de l'exécution mobilière aujourd'hui encore dispersé, notamment la saisie des rémunérations et le paiement direct des pensions alimentaires ; une disposition particulière pourrait être prévue pour Paris, avec une seule juridiction JEX pour le ressort de son TGI ;
- Exécution immobilière dans tous les TGI, avec concentration sur ce juge des contentieux de la saisie des navires, aéronefs et bateaux de 20 tonnes ou plus.

9) *Le tribunal d'instance est la juridiction des affaires de proximité (à faible enjeu financier ou à forte immersion dans le tissu social) :*

La compétence du TI demeure fondée sur l'idée d'une juridiction aux attributions spécifiques, avec des blocs de compétences cohérents, sur le double critère de la proximité matérielle et d'accès aisé, sans représentation obligatoire.

Quatre pôles d'intervention :

- Les litiges patrimoniaux portant sur des enjeux financiers limités : la commission maintient le critère fondé sur la valeur pour les actions mobilières ou personnelles (égal ou inférieur à 10 000 euros) ; critère qui demeure très lisible pour le justiciable ;
- Les difficultés économiques ou sociales des particuliers :
 - Le crédit à la consommation (à l'exclusion du crédit immobilier, rattaché au pôle immobilier du TGI), étendu aux contentieux liés à l'inscription ou à la radiation du Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (le FICP) ;
 - Le logement, ce qui comprend les baux d'immeubles à usage d'habitation, les conventions relatives à l'occupation d'un logement et les actions aux fins d'expulsion, y compris celles relatives à des immeubles « squattés » pour l'habitation, alors qu'ils ne sont pas à usage d'habitation ;
 - Le contentieux mobilier de l'exécution, ce qui comprend : procédure de surendettement (pour laquelle une déjudiciarisation est par ailleurs proposée, v. infra, III) et les procédures civiles d'exécution mobilière (voir proposition n° 8) ;
 - Les mesures de protection des majeurs.
- Le contentieux électoral, qu'il soit politique, judiciaire ou professionnel ; mais dans ce dernier cas, il est aussi proposé un regroupement (un seul TI par TGI, v. infra proposition n° 14).
- Les litiges ruraux, de voisinage ou de grande proximité : bornage, distance des plantations, élagage des arbres ou haies, curage des fossés et canaux, actions en lien avec les servitudes de voisinage, dommages causés aux exploitations et terrains agricoles, etc.

B) REGROUPEMENT DE CERTAINS CONTENTIEUX AU SEIN DE JURIDICTIONS SPÉCIALISÉES

10) Une juridiction unique, à Paris, pour le contentieux des brevets d'invention et des obtentions végétales.

- la Commission a retenu la constitution d'un pôle national, confié au tribunal de grande instance de Paris et, en appel, à la Cour d'appel de Paris ;
- la Commission recommande également que cette spécialisation s'étende à l'ensemble des demandes présentant un lien de connexité avec la matière dévolue au TGI de Paris.

11) Un TGI par ressort de cour d'appel pour connaître des contentieux en matière de : marques nationales, propriété littéraire, dessins et modèles, indications géographiques et contentieux connexes, notamment de droit de la concurrence.

- A l'instar des brevets et obtentions végétales, la Commission recommande que cette spécialisation s'étende à l'ensemble des demandes présentant un lien de connexité avec la matière dévolue à ces pôles.

12) Un pôle civil « diffamation et injure » (dépenalisées) dans chaque TGI.

- La commission préconise la dépenalisation de la diffamation à l'exception des diffamations présentant un caractère discriminant (raciste, sexiste...). Ainsi, seule la voie civile (référé, demande au fond de dommages et intérêts et autres mesures civiles) sera possible ;
- Suppression de la compétence résiduelle du tribunal d'instance en la matière, par transfert au TGI (diffamation et injures non publiques).

13) Des juridictions spécialisées en matière d'adoption internationale : la Commission préconise que les juridictions spécialisées en matière de déplacement illicite international d'enfants soient désignées pour statuer sur toutes les demandes d'adoption présentant un caractère international.

- La Commission préconise toutefois, dans un souci de meilleure articulation entre ces interventions respectives, que soit mise en place un dispositif de communication entre parquets aux termes duquel le parquet du TGI saisi devrait systématiquement s'enquérir de l'existence d'une décision rendue par le parquet de Nantes, de façon à communiquer dans ce cas à la juridiction saisie les motifs ayant conduit ce dernier à refuser la transcription du jugement étranger d'adoption internationale.

14) Un tribunal d'instance spécialisé, par ressort de TGI, dans le contentieux électoral professionnel.

15) Un(ou plusieurs si nécessité) juge départiteur des affaires prud'homales par ressort de TGI. Pouvant être choisi par le Premier président de la cour d'appel, après avis de l'assemblée des magistrats du siège, parmi les juges du tribunal d'instance spécialisé, dans le ressort de chaque TGI, pour connaître du contentieux électoral professionnel.

16) Réduction à une dizaine du nombre des TGI spécialisées dans le contentieux de la nationalité.

17) Un tribunal des pensions militaires par ressort de cour d'appel.

18) Un pôle « crimes contre l'humanité, génocide » : proposition d'un pôle unique à Paris compétent pour les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

19) Des pôles « grandes catastrophes en matière de transport ou grandes catastrophes liées à un risque technologique » : une juridiction spécialisée par Cour d'appel.

➤ proposition d'une compétence concurrente entre la juridiction compétente en application des règles de droit commun et une juridiction spécialisée par cour d'appel.

➤ A l'image des critères édictés pour la saisine des JIRS, elles pourraient être saisies en cas d'homicide ou de blessure involontaire lorsque les faits apparaissent d'une grande complexité, cette complexité pouvant être matérielle et découler par exemple de l'existence d'un grand nombre de victimes. Cette compétence concurrente préservera ainsi la possibilité d'opter en faveur d'une instruction menée en cosaisine au sein des pôles de l'instruction.

➤ Par ailleurs ces juridictions seraient dotées de manière pérenne d'une salle d'audience de taille importante dans laquelle se dérouleraient les procès liés aux catastrophes avec un nombre important de victimes.

20) Des pôles « droit de la mer » :

➤ proposition d'un regroupement du contentieux des délits maritimes (infractions au code disciplinaire et pénal de la marine marchande) au sein de cinq tribunaux maritimes.

➤ Proposition d'un alignement des règles de compétence en matière de pollution volontaire et accidentelle.

C) PROPOSITIONS EN MATIÈRE D'ÉVOLUTION DES STATUTS

21) *Évolution du statut des greffiers en chef, vers des fonctions de « greffier juridictionnel »*, à l'instar des *Rechtspfleger* allemand ou autrichien, leur permettant, dans certaines limites fixées par la loi et avec des garanties d'indépendance, d'exercer certaines missions juridictionnelles (par ex. l'examen de la requête en injonction de payer).

22) *Évolution du statut des juges de proximité :*

- Rattachement au TGI ;
- Possibilité d'être assesseurs des chambres correctionnelles (déjà le cas) et civiles, sur décision du président du TGI, après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège et selon leurs expériences dans les matières concernées ;
- Examen des requêtes en injonction de payer (avant opposition du défendeur), à défaut de l'institution du « greffier juridictionnel », mais sur délégation des juges de carrière ;
- Possibilité d'être délégués, par les magistrats professionnels, y compris dans les tribunaux d'instance, dans certaines activités, telles que la vérification des comptes de tutelles et les mesures d'instruction civiles (transport sur les lieux, audition des parties ou de témoins), avec dans ce cas possibilité d'une mission de conciliation ;
- Compétence maintenue en matière de jugement des contraventions des quatre premières classes ;
- Compétence maintenue dans les attributions qui sont actuellement les leurs en matière de validation des compositions pénales.

23) *Possibilité de recruter, comme magistrats associés et au niveau des cours d'appel, des professeurs et maîtres de conférences en droit, selon un statut à définir, mais dans des conditions symétriques et dans l'esprit du recrutement des magistrats comme professeurs associés dans les Facultés de droit.*

II – PROPOSITIONS EN MATIÈRE D'ACCÈS À LA JUSTICE ET DE PROCÉDURE

24) Création d'un guichet universel de greffe : pour permettre aux justiciables et aux auxiliaires de justice d'introduire une instance judiciaire ou d'obtenir des informations concernant une procédure depuis n'importe quel site judiciaire du ressort de la cour d'appel.

- Cela suppose une certaine mutualisation des greffes d'un ressort, tout en préservant l'autonomie de chacun et sans créer un service de centralisation et de répartition des compétences.
- Chaque guichet assurerait les missions déjà assurées aux guichets uniques de greffe :
 - Information de qualité : renseignements pratiques et information de la personne qui vient au guichet, sur ses droits ;
 - Orientation du justiciable, en liaison avec les juridictions et aussi avec les conciliateurs de justice et les services de médiation ; des permanences seraient assurées dans ces guichets par ces conciliateurs et médiateurs ;
 - Orientation vers d'autres lieux si nécessaire (consultations juridiques données par les avocats, points d'accès au droit, associations tournées vers les personnes en grandes difficultés, etc.) ;
- Chaque guichet universel pourrait également :
 - Recevoir les demandes faites aux juridictions : les guichets universels constituent, pour les justiciables, un point d'entrée de proximité dans le système judiciaire : saisine de l'une quelconque des juridictions du ressort (cour d'appel au moins dans un premier temps) lorsque la procédure est sans représentation obligatoire ; enregistrement de cette demande, directement dans la « chaîne métier » de la juridiction compétente (cela suppose une harmonie avec les autres dispositifs de saisine des juridictions par voie électronique) ;
 - Délivrer une information précise sur le déroulement d'une procédure concernant le justiciable ;
 - Recevoir et enregistrer un appel, même lorsque le guichet n'est pas situé dans les mêmes locaux que la cour d'appel.

25) *Maintien de la procédure de divorce par consentement mutuel devant un juge, mais selon une procédure allégée et au coût régulé ou tarifé :*

- audience sur demande spécifique des parties ou du juge.
- Dans l'hypothèse où des enfants mineurs seraient issus du mariage, il est préconisé que l'audience avec les parents soit toujours maintenue, afin de permettre au magistrat de recueillir leurs observations orales sur la partie de la convention afférant aux intérêts des enfants mineurs. En tout état de cause, la suppression de l'audience ne pourra être envisagée qu'à la condition d'avoir la preuve que ces enfants ont été avertis de leur droit d'être entendus par le juge.
- Évolution, dans le respect de la directive services du 12 décembre 2006, soit vers une régulation des honoraires, avec la mise en place des conditions d'une véritable concurrence entre avocats (publication de barèmes indicatifs et obligation de remettre une proposition de convention d'honoraires avant toute intervention de l'avocat), soit, à défaut, vers un tarif maximum fixé par l'État.

26) *Création d'audiences de proximité en matière familiale :* Chaque année, le président du TGI devra fixer, après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège - sauf pour lui à caractériser des contraintes locales contraires - des audiences de proximité, dans les tribunaux d'instance, pour le contentieux familial sans représentation obligatoire.

27) *Sécurisation des procédures orales :*

- Amélioration de la lisibilité de ces procédures, par la création de règles communes à toutes les procédures orales et la clarification de la procédure applicable devant le tribunal d'instance (revalorisation de la conciliation, réorganisation de la procédure aux fins de jugement) ;
- Développement et consolidation des échanges écrits dans ce type de procédure, notamment pour permettre une mise en état sécurisée et une dispense de comparution des parties, spécialement devant le tribunal d'instance.

28) *Recours en matière de tutelle portés devant la cour d'appel et non plus devant le TGI.*

29) *Ouverture de l'appel en matière de contentieux électoral professionnel.*

30) *Extension de la représentation obligatoire par avocat en matière de baux commerciaux et professionnels.*

31) Institution de barèmes indicatifs en matière de :

- Pensions alimentaires : élaboration d'un barème, en liaison avec le Ministère en charge des affaires familiales ;
- Réparation du préjudice corporel (la commission n'a pas souhaité traiter à part le cas de l'indemnisation des victimes de l'amiante).

III – PROPOSITIONS EN MATIÈRE DE DÉJUDICIARISATION ET D'ALLÈGEMENT PROCÉDURAL**1°) EN MATIÈRE CIVILE****A) TRANSFERT DE FONCTIONS ET MISSIONS DIVERSES****32) Transfert de l'examen des requêtes en injonction de payer :**

- soit aux greffiers judiciaires dont la commission préconise par ailleurs la création ;
- soit aux juges de proximité, sur délégation du juge de carrière.

33) Transferts de charges du juge vers la commission de surendettement, en matière de surendettement et de rétablissement personnel. Mais maintien du recours au juge pour l'homologation des mesures recommandées, le jugement des contestations et la phase de liquidation du patrimoine en cas de rétablissement personnel.

34) Transfert de la procédure de changement de prénom : du juge aux affaires familiales à l'officier d'état civil avec possibilité de saisir le procureur, qui pourrait saisir le juge aux affaires familiales.

35) Assistance et délégation de la vérification des comptes de tutelles : assistance du greffier en chef par les agents du Trésor et/ou les huissiers de justice et/ou délégation par le juge des tutelles aux juges de proximité.

- 36) **Transfert de l'établissement des actes de notoriété pour suppléer à un acte de naissance, du juge d'instance vers le notaire.**
- 37) **Transfert du consentement à adoption au notaire :** aujourd'hui, choix entre le greffier en chef et le notaire.
- 38) **Transfert des demandes de recours à une procréation médicalement assistée au notaire :** aujourd'hui, choix entre le président au TGI (ou son délégué) et le notaire.
- 39) **Transfert de l'enregistrement du pacte civil de solidarité,** du greffier du tribunal d'instance vers l'officier d'état civil.
- 40) **Transfert des procurations de vote :** du tribunal d'instance aux collectivités locales.
- 41) **Transfert de l'apposition et de la levée de scellés, à la suite d'un décès :** du greffier en chef aux huissiers de justice.
- 42) **Transfert de la constitution des dossiers de déclaration d'acquisition de la nationalité française par mariage :** du greffe aux préfectures ou aux mairies, mais à droit constant sur le fond.
- 43) **Transfert des déclarations de nationalité hors mariage:** du juge d'instance au greffier en chef.
- 44) **Suppression de l'exigence de la comparution personnelle des parents devant le greffier en chef pour établir une déclaration conjointe des parents d'exercice en commun de l'autorité parentale :** cette exigence concerne aujourd'hui le cas où le second lien de filiation a été établi plus d'un an après la naissance de l'enfant et celui de l'adoption simple de l'enfant du conjoint. Il est proposé que le formulaire de déclaration soit adressé au greffe, signé des parents et accompagné des pièces justificatives, pour apposition de son sceau par le greffier en chef.
- 45) **Limitation de la saisine du juge aux affaires familiales en matière de droit à certaines allocations** (soutien familial et allocation de parent isolé), aux seuls cas où le débiteur défaillant est localisé et solvable. Le juge ne sera amené à fixer le montant de l'obligation d'entretien que lorsque celle-ci sera véritablement recouvrable par la caisse d'allocations familiales. Les Caisses d'allocations familiales contrôleront la situation d'impécuniosité du débiteur et le cas du débiteur dont l'adresse est inconnue, alors qu'aujourd'hui, les JAF sont saisis à seule fin de constater cette impécuniosité ou l'absence de domicile connu.
- 46) **Limitation de l'intervention du juge en matière de contentieux électoral politique aux seuls cas où une contestation devrait être tranchée :** concerne la procédure spécifique d'inscription hors période de révision des listes électorales, pour les personnes mutées ou admises à la retraite, ayant acquis la nationalité française ou recouvré l'exercice du droit de vote après la clôture des listes (art. L. 30, code électoral). La commission compétente siègerait sans le juge et ne le saisirait qu'en cas de contestation.

B) DÉVELOPPEMENT DES MODES ALTERNATIFS DE RÈGLEMENT DES LITIGES

47) Création d'une nouvelle procédure de règlement amiable des litiges : la procédure participative de négociation assistée par avocat.

Cette procédure devrait permettre de faciliter le règlement amiable des litiges, sous l'impulsion des avocats ; en cas d'échec partiel ou total de la négociation, une passerelle vers la saisine simplifiée de la juridiction permet un traitement accéléré de l'affaire (observations et pièces des parties figurant dans l'acte de saisine).

48) Développement de la conciliation : la Commission recommande la consécration de la place des conciliateurs de justice dans le procès civil et l'organisation judiciaire, avec :

- La généralisation à toutes les juridictions de la délégation de la conciliation au conciliateur de justice (d'où sa place, formellement, dans le code de procédure civile, partie générale) ;
- La désignation, par le premier président de la cour d'appel, d'un magistrat coordonnateur ;
- La possibilité pour un conciliateur de demander à ce qu'un autre conciliateur de la cour soit présent au cours d'une réunion de conciliation (traitement des dossiers les plus lourds et apprentissage de la pratique de la conciliation) ;
- La faculté ouverte au conciliateur de justice, de constater dans un PV un accord des parties résultant d'un échange de courriers annexés (très utile en droit de la consommation où les entreprises ne se déplacent pas, mais écrivent) ;
- La transmission au tribunal par le conciliateur de justice, en cas d'échec d'une tentative de conciliation extrajudiciaire, de la requête conjointe des parties aux fins de jugement et la création d'une passerelle entre la tentative préalable de conciliation et la saisine du tribunal aux fins de jugement ;
- La simplification du formalisme du renvoi vers un conciliateur de justice ;
- En cas de saisine d'un tribunal d'instance non précédée d'une tentative de conciliation, la consécration de la pratique de la « double convocation » : renvoi des parties devant un conciliateur, dès saisine de la juridiction, sans recueil formel de leur accord, tout en leur donnant une date d'audience, soit aux fins d'homologation de leur accord, soit aux fins de jugement (aucune conséquence ne pourrait être tirée par le juge d'un défaut de passage devant le conciliateur).

49) Conforter la médiation par :

- La désignation du magistrat coordonnateur (cf. proposition 6) et d'un référent au sein de chaque TGI ;
- L'établissement de listes de médiateurs par TGI (en lien avec le Réseau famille pour les médiateurs familiaux) ;
- La généralisation du pouvoir, aujourd'hui reconnu au juge en matière familiale, d'enjoindre les parties à rencontrer un médiateur, pour une réunion (gratuite) d'information sur la médiation.

50) Création d'un dispositif public de médiation familiale extrajudiciaire, aux fins de garantir la présence de services de médiation familiale sur l'ensemble du territoire et d'assurer la qualification et le contrôle des médiateurs, ainsi que la prise en charge financière de la médiation. A cette fin, la Commission préconise de s'appuyer sur l'expertise acquise par la Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse de mutualité sociale agricole et d'associer les différents ministères concernés.

51) Consacrer la pratique de la double convocation en matière familiale, comme en matière de conciliation (cf. supra).

52) Obligation de recourir à la médiation familiale pour les actions tendant à faire modifier les modalités de l'exercice de l'autorité parentale, précédemment fixées par une décision de justice.

C) ALLÈGEMENTS PROCÉDURAUX

53) Simplification de la procédure de rectification d'erreur matérielle dans une décision de justice : la procédure de rectification relèverait désormais de la procédure gracieuse, sans audience, sauf demande du juge au vu du dossier.

54) Allègement de la procédure d'homologation des accords sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale : permettre au parent qui sollicite l'homologation d'un tel accord, de recourir à la procédure gracieuse (sans audience, sauf si le juge en décide autrement).

2*) EN MATIÈRE PÉNALE**A) DÉVELOPPEMENT DE LA TRANSACTION**

55) Remplacement de la phase de l'amende forfaitaire non majorée par une indemnité transactionnelle pour les contraventions de première classe en matière de stationnement payant :

- Ce projet s'inspire de ce qui est en place pour les contraventions en matière de transport collectif public, et notamment pour les amendes SNCF ou RATP, pour lesquelles la phase de l'amende forfaitaire est remplacée par une indemnité transactionnelle due à l'organisme victime de la contravention.
- Le propriétaire du véhicule serait redevable d'une redevance forfaitaire dont le montant serait fixé par arrêté du maire et dont la recette serait affectée au budget des collectivités locales. En l'absence de paiement, le recouvrement de l'amende forfaitaire majorée serait réalisé par le Trésor public.

56) Instauration d'une phase transactionnelle :

- pour les contraventions de cinquième classe et, éventuellement, les délits en matière d'infractions à la police des services publics de transports terrestres ;
- pour les contraventions en matière de péage autoroutier.

57) Introduction de la transaction en droit pénal de l'urbanisme : permettre à l'administration de transiger, sous le contrôle du parquet, lorsque des infractions sont constatées en droit pénal de l'urbanisme.

58) La commission recommande de permettre également la sanction d'infractions en matière de coordination des transports par le biais de mesures de transaction : la procédure de transaction pourrait être assurée par des agents des Directions départementales de l'Équipement (DDE). La diversité des services effectuant les contrôles nécessite cependant de prévoir une procédure d'envoi centralisé des procès-verbaux aux DDE.

B) DÉVELOPPEMENT DES PROCÉDURES PÉNALES SIMPLIFIÉES

59) Développement de la procédure d'amende forfaitaire :

- Élargissement de la procédure d'amende forfaitaire à des contraventions des quatre premières classes actuellement non « forfaitisables » et aux contraventions de la cinquième classe.
- Extension de l'exigence d'une consignation préalable en cas de contestation d'une amende forfaitaire (ensemble des contraventions du code de la route et des contraventions forfaitisables) : sauf dispense légale, le contrevenant devra consigner le montant dû. Les cas de dispense légale sont élargis et adaptés selon le type de contravention.

60) Amélioration de la procédure d'amende forfaitaire :

- Faciliter le remboursement des consignations lorsque le réclamant bénéficie d'un classement sans suite ou d'une relaxe en améliorant son information et notamment en lui adressant un formulaire de demande de remboursement ;
- Développer les procédures de télépaiement (auprès des buralistes ou des bureaux de poste par exemple) ou par timbre dématérialisé, avec des délais de paiement augmentés de 15 jours ;
- Appliquer aux amendes forfaitaires majorées la diminution de 20% de l'amende en cas de paiement volontaire dans le délai d'un mois, conformément aux dispositions de l'article 707-2 du code de procédure pénale.

61) Développement de l'ordonnance pénale délictuelle :

- Extension de cette voie de poursuite à tous les délits quelle que soit la peine encourue (à l'exclusion, d'une part, des délits pour lesquels la loi ne permet pas une CRPC, v. infra, n° 62 et, d'autre part, des délits du droit du travail ou des manquements aux règles d'hygiène et de sécurité entraînant des blessures involontaires ou des homicides involontaires).
- Extension de cette voie de poursuite aux procédures comportant une demande de dommages et intérêts avec possibilité pour le juge de statuer sur cette demande.
- Élargissement des sanctions pouvant être prononcées : possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement obligatoirement assortie du sursis d'un quantum maximum de trois mois. Cette peine devra être notifiée par délégué du procureur et le prévenu pourra disposer de l'aide juridictionnelle s'il désire être conseillé par un avocat sur l'opportunité d'une opposition.

62) *Élargissement du domaine d'application de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité:* élargissement de ces voies de poursuite à tous les délits (sauf les délits de presse, les homicides involontaires, les délits politiques et les délits dont la procédure de poursuite est prévue par une loi spéciale) quelle que soit la peine encourue. Les dispositions actuelles quant aux peines pouvant être prononcées en cas d'utilisation de cette voie de poursuite sont en revanche maintenues.

63) *Élargissement du domaine d'application de la composition pénale :* élargissement de cette voie de poursuite à tous les délits (sauf les délits de presse, les homicides involontaires, les délits politiques) quelle que soit la peine encourue. Les dispositions actuelles quant aux mesures pouvant être prononcées dans le cadre de cette procédure sont en revanche maintenues.

C) CONTENTIEUX ROUTIER

64) *Meilleure coordination à l'échelle nationale entre les procureurs et les préfets* afin d'harmoniser les décisions administratives et les décisions judiciaires de suspension du permis de conduire.

65) *Instauration de dispositions particulières, limitées à titre expérimental aux infractions de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, afin d'éviter des situations incohérentes en matière de suspension de permis de conduire :*

- Instauration, d'un barème légal pour les suspensions administratives en fonction du taux d'alcoolémie.
- En cas de prononcé d'une suspension administrative, une décision judiciaire devrait intervenir dans le délai de la suspension. A défaut, il ne pourrait être prononcé à titre de peine une mesure de suspension d'une durée excédant celle de la suspension administrative.

« Aux prises avec les nécessités d'un combat pratique, le législateur moderne a peu de loisir pour philosopher, même sur sa propre raison d'être. Mais les philosophes du droit méditent à sa place et, pour éclairer sa marche, lui proposent leurs théories sur la fonction de la loi ».

Jean CARBONNIER,

Tendances actuelles de l'art législatif en France

Essais sur les lois,

Répertoire du notariat Défrénois éditeur,

1979, p. 237

REMERCIEMENTS

Le Président de la commission tient ici à souligner que le groupe de travail a élaboré ses propositions, d'abord, dans un esprit de confiance réciproque fondée sur la loyauté des échanges, ensuite dans l'écoute de toutes les opinions et le respect du contradictoire, permettant ainsi à un dialogue fructueux de se nouer entre tous les membres de la commission et avec les personnes auditionnées, enfin dans un souci de célérité, afin de respecter le terme de la mission. Ces membres, au delà de leurs approches différentes, voire de leurs divergences, ont été constamment animés par la volonté de recherche d'un consensus, sans esprit de blocage. En ce sens, ils se sont inscrits dans une démarche d'écoute et de dialogue, de confiance réciproque et de loyauté, de célérité et de proximité. Qu'ils en soient chaleureusement remerciés. Merci aussi à eux d'avoir supporté les cadences infernales qu'un Président TGV leur a souvent imposées !

Ma reconnaissance va également à toutes les personnes qui ont accepté d'être auditionnées ou de fournir une contribution écrite et de participer ainsi à la confrontation des idées et à un dialogue fructueux, permettant d'aboutir à des solutions pragmatiques et réalistes.

Je remercie encore les équipes de la Chancellerie, toutes Directions confondues, qui, sous l'impulsion de leurs Directeurs, ont su expertiser, au sens plein du terme, les idées émises tout au long de nos travaux, lever les obstacles juridiques en trouvant les solutions adéquates pour faire bouger les lignes. Avec une pensée particulière pour Marie-Noëlle Teiller, sous-directrice à la Direction des affaires civiles et du Sceau, dont le savoir-faire, entre le judiciaire et le fond de nos grandes lois civiles, ainsi que le savoir-être, entre passion et raison, firent merveille dans la recherche de solutions innovantes, mais respectueuses de nos grands équilibres.

Chacun comprendra, après ces six mois d'intense mobilisation de toutes les énergies, que mes remerciements les plus vifs aillent en particulier aux trois rapporteurs, représentant respectivement une branche de nos professions judiciaires et juridiques :

- Edouard de Leiris, rapporteur général, magistrat en fonction à la Direction des affaires civiles et du Sceau, qui fut, au-delà de sa qualité de rapporteur pour le civil, la cheville ouvrière de l'ensemble de nos travaux, le coordonateur et l'organisateur de nos débats, le passeur entre un Président exigeant et des membres de la commission aux sensibilités diverses.
- Samuel Gillis, magistrat en poste à la Direction des affaires criminelles et des grâces, qui sut, sur un champ sensible, celui du pénal, garder l'équilibre nécessaire entre les justes nécessités de la répression de certains comportements et les garanties d'une bonne justice, essentiellement les droits de la défense et la place des avocats.
- Cécile Chainais, Professeur agrégée de droit privé et sciences criminelles, ancienne élève de l'Ecole normale supérieure et dont la culture philosophique, le sens aigu des mots et des concepts permirent à son ancien directeur de recherches d'éviter les pièges d'une rédaction ambiguë ou incomplète.