

TITRE 2 – UN ACCÈS PLUS AISÉ

La réalisation de l'objectif d'une justice plus lisible et plus compréhensible pour les citoyens passe par l'amélioration de l'accès à celle-ci. Diverses enquêtes démontrent ce besoin d'information des justiciables, qu'ils aient une procédure en cours, un litige susceptible de se judiciaireiser, ou encore une préoccupation relative à un événement qu'ils sont en train de vivre et qui fonde, chez eux, une interrogation pouvant revêtir une dimension juridique¹.

Dans toutes ces situations les justiciables attendent une réponse de qualité, plus humaine et plus proche ; la leur apporter nécessite de bien distinguer au préalable l'accès au juge, l'accès au droit, et l'accès à la justice. Ces trois notions différentes se complètent et interfèrent entre elles, mais répondent à des besoins différents.

L'accès au juge est un besoin qui doit être satisfait dans les matières de proximité, pour lesquelles le juge doit être facilement accessible par le justiciable. Les préconisations de la commission en matière de répartition des contentieux visent à garantir un tel accès au juge, dans les matières qui le justifient.

L'accès au droit a une portée plus vaste et de nature à embrasser tous les champs du droit intéressant les citoyens. Il s'agit de l'accès à l'information juridique sur les droits, accès multiforme qui va de la consultation des sites spécialisés, officiels ou professionnels, sur l'Internet à une consultation juridique donnée par un professionnel ou dans le cadre d'une structure associant les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des maisons de la justice et du droit, des points d'accès au droit ou des maisons des services publics. Si l'institution judiciaire est partie prenante à cette mission, notamment sous l'égide du Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), celle-ci s'organise en dehors du juge, qui n'y participe pas, au contraire des partenaires habituels, avocats, notaires, huissiers de justice, conciliateurs de justice, etc. Ces structures d'accès au droit constituent le socle d'un accès à la justice performant.

L'accès à la justice a pour objet de permettre d'accueillir, d'orienter mais surtout de faciliter les démarches procédurales : introduire des procédures et s'informer sur leur déroulement. Un accès plus aisé à la justice passe par la généralisation de guichets universels de greffe (chapitre 1er), mais également par une amélioration des règles procédurales pour les affaires sans représentation par un avocat, ce qui concerne la « procédure orale » (chapitre 2).

CHAPITRE 1 – DE L'EXPÉRIMENTATION DES GUICHETS UNIQUES DE GREFFE À LA GÉNÉRALISATION DES GUICHETS UNIVERSELS

La démarche d'amélioration de l'accès à la justice a été entreprise depuis plusieurs années, notamment à travers les expérimentations des guichets uniques de greffe. Elle doit trouver de nouveaux prolongements.

¹ Par exemple, l'enquête sur les usagers de la justice réalisée en 2000/2001 par l'institut Louis Harris.

En premier lieu, la refonte de la carte judiciaire va entraîner la disparition de sites qui constituent des lieux d'information et de démarches pour les justiciables. Elle va également induire une rationalisation des moyens des juridictions, qui permet de repenser les missions de celles-ci, et notamment leur fonction d'accueil.

En second lieu, le développement des nouvelles technologies permettra dans un certain nombre de cas d'éviter aux justiciables d'avoir à se déplacer au siège de la juridiction. Le maintien d'un accueil physique n'en demeure pas moins indispensable pour préserver l'accessibilité à la justice des citoyens, qui ne pourront pas, en raison de leur culture, de leur âge ou de leur situation financière, utiliser Internet. Ce dernier doit être conçu non comme un substitut remplaçant les services d'accueil, mais comme un outil supplémentaire s'inscrivant dans une politique globale d'amélioration de l'accès à la justice.

Ces considérations conduisent la commission à préconiser la création de guichets universels de greffe (section 1^{er}), aux missions étendues à l'accès procédural (section 2). Ils devront être développés en interaction avec les autres services d'accès au droit et les dispositifs de saisine des juridictions par voie électronique (section 3). En revanche, la commission a écarté les propositions tendant à créer au sein des juridictions de véritables services d'orientation des affaires (section 4).

SECTION 1 - Du guichet unique de greffe au guichet universel de greffe

§ 1 - Le guichet unique de greffe, une expérience concluante

Le rapport *Casorla* avait mis en évidence que l'accueil dans les juridictions ne pouvait se limiter aux informations directionnelles, aussi indispensables soient-elles.

Le Guichet Unique de Greffe (G.U.G.) vise à améliorer l'accueil du justiciable, en constituant un point unique d'information et d'accomplissement des démarches procédurales. Ce service donne des renseignements sur l'état des procédures et permet d'effectuer des démarches juridiques, en direction de plusieurs juridictions en évitant à la personne concernée de se déplacer dans les services, et/ou dans un autre bâtiment abritant une autre juridiction.

Les expériences de guichet unique de greffe, d'abord menées depuis la fin des années 1990 dans cinq juridictions pilotes - Angoulême, Compiègne, Limoges, Nîmes, Rennes - ont été étendues à environ une soixantaine de juridictions. Les rapports d'évaluation concluent au caractère positif de la mise en place d'un tel guichet et en prônent la généralisation².

Du point de vue du justiciable, le guichet unique de greffe améliore la qualité de l'accès à la justice. En effet, il permet aux personnes en quête de renseignements d'obtenir de l'accueil de la juridiction l'information souhaitée et, le cas échéant, d'accomplir depuis ce lieu la démarche administrative ou procédurale qu'ils étaient venus effectuer.

² Recommandation n° 31 sur « la justice de proximité et la participation des citoyens » in Rapport n° 345 du Sénat Français sur l'évolution des métiers de justice 2001-2002.

Du point de vue de la juridiction, le guichet unique de greffe évite des déplacements de justiciables dans les services. Or, une circulation incessante, outre qu'elle est de nature à créer une certaine insécurité, trouble les fonctionnaires du greffe dans l'accomplissement de leurs tâches et ne les rend pas disponibles pour un accueil personnalisé et de qualité.

Cette expérience pilotée par la chancellerie a permis de forger, dans le domaine de l'accueil, un savoir-faire de qualité qu'il convient, désormais, de réinvestir dans un projet plus ambitieux, grâce, notamment aux nouvelles technologies.

§ 2 - La nécessaire mise en place de guichets universels de greffe

L'objectif d'une justice plus attentive aux besoins des citoyens passe par des pratiques d'accueil, de renseignements personnalisés, de simplification des démarches et d'explication des procédures. Les guichets universels de greffe s'inscrivent dans cette perspective, en permettant 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.

Ils permettent ainsi une véritable mutualisation de l'ensemble des greffes d'un ressort concerné, en préservant l'autonomie de chacun, l'objectif devant toutefois être d'assurer une stabilité du personnel affecté à ce service.

La mise en place de guichets par ressort de cour d'appel, notamment pour accompagner la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire, peut être envisagée au cours de l'année 2009. Ces points, qui devraient être opérationnels pour l'ensemble du ressort de la cour, pourraient être installés sur tous les sites judiciaires d'un ressort de cour d'appel : tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance, mais aussi maisons de justice et du droit.

Cependant, la faculté de saisir une juridiction ou de consulter un dossier depuis n'importe quel point du territoire suppose que soit rendu possible l'accès à distance aux « chaînes métiers » des juridictions, à savoir les logiciels utilisés par les différents services des juridictions, principalement pour enregistrer, assurer la gestion du dossier et éditer les actes et décisions. Il ressort des informations délivrées à la commission que cette fonctionnalité ne pourra être mise en place avant 2011, date à laquelle le ministère disposera d'une nouvelle chaîne civile.

SECTION 2 - Les missions qui pourraient être confiées au guichet universel de greffe

Le guichet universel de greffe doit être un lieu où tout justiciable peut être accueilli, recevoir une information précise, avoir la possibilité de recourir à des modes diversifiés de règlement des différends, être éventuellement orienté vers les professionnels spécialisés ou les instances de conciliation et de médiation (§1) et enfin, introduire, le cas échéant une procédure ou une requête ou former un recours et obtenir par la suite toutes les informations nécessaires sur le déroulement de la procédure (§2).

§ 1 - L'information et l'orientation des justiciables

A) La première des missions du guichet est, comme cela existe déjà actuellement dans les juridictions, d'assurer la fonction d'accès au droit, passant par la délivrance d'une information juridique de qualité.

Il s'agit tout d'abord de fournir au justiciable des renseignements pratiques (listes d'avocats, d'huissiers de justice, de notaires, d'experts...)

Il s'agit également d'informer le justiciable sur la formulation juridique et procédurale de la difficulté qu'il exprime. L'agent affecté au guichet doit être formé à cette fin. En effet, la plupart des demandes de droit ne se formulent pas en termes juridiques mais par l'expression d'un problème. Ce travail d'information est naturellement exclusif du conseil, lequel ne relève pas de la compétence des fonctionnaires de la juridiction.

B) La deuxième de ces missions consiste à orienter le justiciable. En effet, l'accueil, même au sein d'un palais de justice, ne doit pas aboutir à ce qu'une réponse judiciaire soit systématiquement proposée à toutes les situations exposées.

L'expérience des guichets uniques de greffe démontre la nécessité d'un lien étroit entre les juridictions d'une part et les conciliateurs de justice et les services de médiation d'autre part. Des permanences de conciliateurs de justice ou de médiateurs au siège des guichets universels de greffe sont particulièrement utiles. Elles permettent que soit proposée une orientation vers ceux-ci avec un rendez-vous donné immédiatement, afin de traiter de manière apaisante le litige exposé. Des liens avec les associations d'aide aux victimes doivent également être institués avec les guichets universels.

Lorsque la demande excède le rôle d'accueil des agents, le justiciable doit être orienté vers d'autres lieux (consultation juridique dispensée par l'ordre des avocats ou les chambres des notaires ou des huissiers de justice, points d'accès au droit, associations tournées vers les publics en grande difficulté...)

La fonction d'accueil réalisée par les guichets universels de greffe doit par conséquent dépasser très largement la simple orientation vers le service compétent de la juridiction ou l'aide apportée dans la réalisation d'un acte procédural. Ayant pour mission de satisfaire le besoin du justiciable, cette fonction d'accueil donne l'exemple d'une justice dont l'organisation et le fonctionnement placent la personne au centre de l'institution.

§ 2 - L'accès procédural

Les guichets universels de greffe doivent à terme constituer pour le justiciable un point d'entrée de proximité dans le système judiciaire. À cet effet, ils devront permettre :

la saisine de l'une quelconque des juridictions d'un ressort déterminé (cour d'appel dans un premier temps) d'une demande en justice, lorsque la procédure est sans représentation obligatoire ;

l'enregistrement de cette demande directement dans la « chaîne métier » de la juridiction compétente ;

la délivrance d'une information précise sur le déroulement d'une procédure le concernant ;

la formation et l'enregistrement d'un appel, même lorsque le guichet n'est pas situé dans les mêmes locaux que la Cour d'appel.

Le guichet universel de greffe devra être un lieu aisément accessible à tous, permettant le traitement immédiat de la demande du justiciable. Ainsi, il serait concevable qu'en cas de dépôt d'une requête saisissant le juge aux affaires familiales, le requérant se voie remettre une convocation devant cette juridiction, ou devant le médiateur (*cf. supra*, 1^e partie, titre 1^{er}, chapitre 1^{er}). C'est ce type de fonctionnalité que remplissent la plupart des guichets uniques de greffe. Pour les développer, comme l'avait d'ailleurs envisagé le rapport *Casorla* de façon détaillée², il est nécessaire de procéder à des modifications textuelles dans le Code de l'organisation judiciaire, de façon à prévoir que le guichet universel implanté dans une juridiction pourra recevoir l'ensemble des actes de procédure que le justiciable peut accomplir en personne, pour le compte de l'une quelconque des juridictions situées dans le ressort concerné, à savoir dans un premier temps la cour d'appel dont dépend le guichet universel. Des modifications sont également à prévoir pour la procédure pénale.

Section 3 - Les guichets universels de greffe et les autres dispositifs d'accès au droit et à la justice

Les guichets universels de greffe doivent s'inscrire dans les démarches d'accès au droit coordonnées par le Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD)³ local et, d'une façon générale, dans la politique judiciaire des juridictions concernées. Leur développement doit s'effectuer de manière harmonieuse avec celui des autres dispositifs de saisine des juridictions par voie électronique.

§ 1 - La nécessité de liens étroits avec les points d'accès au droit

Les guichets universels de greffe doivent servir de points d'entrée unique à l'institution judiciaire. A ce titre, ils ont vocation à être mis en réseau avec d'autres services publics, tels que les maisons de la justice et du droit, les maisons des services publics.

Ainsi, une communication pourrait être instaurée entre ces divers lieux d'accueil du public et la juridiction par le système de visio-greffe. Par ce mécanisme de communication, un usager pouvant se rendre dans n'importe lequel de ces sites et entrer en communication avec un fonctionnaire de justice compétent. Ce système permettrait que l'accueil des justiciables se décline dans divers services publics, sans imposer à tous les agents de ces services une formation lourde à toutes les procédures judiciaires.

Cette politique ambitieuse pourrait favoriser le traitement non juridictionnel de certains litiges, si étaient développées parallèlement les articulations avec les conciliateurs, les services de médiation et les barreaux sensibilisés à la future procédure participative de négociation assistée par avocats (*cf. supra*, 1^e partie, titre 3, chapitre 3).

² Cf. Rapport préc., deuxième partie, A], II) et B], III).

³ Le CDAD, présidé par le Président du TGI du siège de la Préfecture, est composé notamment d'élus locaux et de représentants de l'ensemble des professions judiciaires.

§ 2 - Le développement de services permettant de saisir les juridictions à distance

Les points visio-public apparaissent comme un complément indispensable de ce dispositif pour permettre aux justiciables éloignés d'un site judiciaire d'être mis en relation directe avec un fonctionnaire du greffe de la juridiction la plus proche. Ils permettront d'assurer non seulement les mêmes fonctions d'accueil et d'orientation mais aussi celles de réception des demandes et d'introduction des procédures.

Le point visio-public se matérialise par une borne interactive dotée d'une caméra vidéo, d'un scanner, d'une imprimante, d'un combiné téléphonique et d'une connexion ADSL. Les guichets universels de greffe ont naturellement vocation à accueillir ces bornes.

Le développement d'un **portail d'accès grand public** permettra dans l'avenir aux citoyens dotés d'un ordinateur et disposant d'un accès à Internet de saisir une juridiction, en lui adressant, lorsque la représentation par avocat n'est pas obligatoire, une déclaration ou une requête par voie électronique.

Conclusions. La commission recommande la généralisation du guichet universel, dont elle confirme la faisabilité juridique, sous réserve des ajustements textuels qui s'imposent, à tout le moins dans l'ensemble des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, de façon à garantir au citoyen un accès plus aisé au droit et à la justice et selon un déploiement coordonné avec le développement en cours des nouvelles techniques de l'information et de la communication.

Section 4 - L'inopportunité de créer un service judiciaire d'orientation des affaires

Il a pu être proposé par de nombreuses personnes auditionnées de compléter le dispositif des guichets universels par la constitution, au sein des TGI d'un service chargé d'attribuer les dossiers remis au guichet universel à la juridiction estimée compétente pour en connaître, permettant ainsi de dispenser le requérant d'identifier, dans sa requête, la juridiction compétente. On a pu parler à cet égard d'« acte introductif d'instance unique ». Si la création d'un tel service peut apparaître de prime abord séduisante, la commission a considéré que la constitution d'un tel service, s'ajoutant à un guichet universel de greffe, n'était ni nécessaire (§1) ni souhaitable (§2) pour assurer un accès aisé à la justice.

§ 1 - Un transfert de charge qui n'apparaît pas nécessaire

Pour l'essentiel des affaires, la détermination de la compétence, géographique comme matérielle, ne soulève aucune difficulté, même pour un particulier, le cas échéant, après information délivrée par un greffe. C'est ainsi que les erreurs de saisine ne concernent que 1% des affaires civiles, sachant que cette statistique inclut des décisions d'incompétence pour lesquels un service d'orientation des procédures serait de toute façon impuissant, notamment s'agissant des incompétences au profit des juridictions administratives, répressives et étrangères.

Les propositions que la commission fait par ailleurs (suppression d'un ordre de juridiction, renforcement des blocs de compétence, développement des guichets universels) réduiront encore le nombre de dossiers posant une difficulté d'orientation et simplifieront les démarches des justiciables pouvant s'adresser à n'importe quel guichet universel.

§ 2 - Un transfert de charge dont les effets seront négatifs, pour les justiciables et les juridictions

La commission relève que le transfert aux juridictions de la charge d'orienter les affaires produira des effets négatifs, tant pour le justiciable que les juridictions.

En premier lieu, une telle réforme suppose que l'ensemble des dossiers transite par un service « central » d'orientation. Ainsi, pour les affaires relevant de la compétence de droit commun du tribunal de grande instance – qui impose déjà une telle répartition des affaires entre les différentes chambres civiles du tribunal – le travail de répartition des dossiers entre les chambres serait singulièrement compliqué. Pour les affaires ne relevant pas du TGI de droit commun, une étape supplémentaire serait ajoutée : l'affectation d'une affaire au service compétent. La commission observe ainsi que la mise en œuvre d'une telle réforme serait dispendieuse en ressources humaines, en contradiction avec les objectifs de déjudiciarisation et de rationalisation des moyens de l'État. En effet, l'affectation du dossier à la juridiction matériellement et territorialement compétente nécessite une analyse juridique du contenu de l'acte introductif d'instance, qui ne paraît pouvoir être réalisée que par un agent ayant une formation juridique.

En second lieu, il convient de rappeler que dans un objectif de célérité et de simplicité, l'assignation comporte convocation de son destinataire à une audience déterminée pour la plupart des procédures (JEX, JAF, référé, instance, etc.) ; la seule exception concerne la procédure TGI de droit commun, pour laquelle la constitution d'avocat permet d'en faire l'économie. Le transit par un service d'orientation dissocierait l'acte introductif d'instance et la convocation du défendeur, ce qui allongerait la procédure et ajouterait, une fois l'affaire orientée, une formalité de convocation, au surplus coûteuse (lettre recommandée avec demande d'avis de réception à la diligence du greffe ou signification par huissier de justice).

En troisième lieu, la précision de la juridiction saisie dans l'acte de saisine éclaire bien souvent le juge sur la nature exacte des prétentions du demandeur. Par exemple, il n'est pas rare que l'auteur d'une déclaration au greffe devant le tribunal d'instance indique « porter plainte » contre son adversaire, mais ne demande en réalité que des dommages et intérêts à son encontre. Il n'est pas rare non plus que seule la mention de la juridiction saisie dans l'acte d'assignation permette de déterminer si le demandeur a entendu saisir le juge du fond ou le juge des référés. Surtout, dans certaines affaires, le demandeur a une option de juridiction, qu'un service d'orientation ne saurait exercer en son lieu et place. Ainsi, en application de l'article 33 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, une demande de prononcé d'une astreinte peut être portée devant le juge qui a rendu la décision ou devant le juge de l'exécution.

Aux fins d'un accès plus aisé à la justice, la commission recommande donc de faire porter l'effort sur le développement des guichets universels de greffe, plutôt que sur la création d'une mission nouvelle des juridictions, chargée de désigner la juridiction compétente.

CHAPITRE 2 – LA RÉFORME DES PROCÉDURES ORALES

La procédure orale en matière civile est un mode simplifié et non formaliste de jugement des affaires, sans représentation obligatoire par avocat, en vigueur devant la plupart des juridictions de première instance (tribunaux d'instance, juridictions de proximité, tribunaux de commerce, conseil de prud'hommes, etc.) à l'exception du tribunal de grande instance pour ce qui concerne la procédure ordinaire. En 2005, plus d'un million et demi d'instances se sont déroulées suivant cette procédure, contre moins de la moitié jugée selon la procédure écrite.

Toutefois, la procédure orale n'a pas été façonnée pour faire face au traitement du contentieux de masse. Au contraire, son maniement, dont la simplicité est le gage d'un accès aisé à la justice, est devenu bien souvent complexe, voire insécurisant pour les parties, à tel point que certains prônent sa disparition. Par ailleurs, la place exclusivement réservée au débat oral n'apparaît pas adaptée aux mutations sociologiques, économiques et technologiques. C'est ainsi que l'obligation générale faite aux parties de comparaître systématiquement à toutes les audiences, en personne ou par un représentant, est unanimement dénoncée⁴ ; en outre, les parties font un recours croissant – voire systématique entre avocats – à l'écrit pour formuler leurs observations alors que la principe de l'oralité des débats conduit à ne prendre en compte que l'échange oral intervenant au cours de l'audience de plaidoirie. La Cour de cassation, qui a été saisie des difficultés nées de cette règle, recommande depuis 2003 dans ses rapports annuels l'assouplissement de cette exigence.

La procédure orale est la garantie pour le justiciable non représenté d'un accès aisé à la justice et constitue un atout pour mener des tentatives de conciliation et instruire des affaires urgentes, peu complexes ou mettant en cause des parties non représentées, grâce à sa souplesse et sa simplicité. Il importe donc de la moderniser pour la faire échapper aux critiques qui lui sont faites, notamment dans le sens du renforcement des droits de la défense et de l'assouplissement des exigences légales en matière de comparution des parties. Cette modernisation en profondeur de la procédure orale passe par le renforcement de la lisibilité de cette procédure (section 1^e) et de la place des écrits qui y sont échangés (section 2). Moyennant la mise en œuvre de ces préconisations, il serait inutile de mettre en place des procédures fondées sur les échanges écrits des parties (section 3).

SECTION 1 - L'amélioration de la lisibilité de la procédure orale

Bien que toutes les juridictions civiles d'attribution connaissent des procédures orales, il n'existe aucune disposition commune à ces procédures. Les dispositions propres à chaque juridiction ont même perdu leur cohérence et leur lisibilité du fait de multiples modifications parcellaires. Il est nécessaire de rendre plus lisible cette procédure, ce qui conduit la commission à formuler des propositions générales (§1), ainsi que des propositions propres au tribunal d'instance (§2).

⁴ Les critiques émanent notamment de la Cour de cassation (Rapports 2003 à 2005), de la doctrine (« Les procédures orales à l'aune de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme : mort ou résurrection ? », B. Travier et R. Cros, *Procédures* 2007, n°4), des parlementaires (questions écrites n°25432 de M. Christian Cointat, Sénateur, et n°114013 de M. Jean-Marc Roubaud, Député) et de l'Assemblée des Français de l'étranger (vœu de loi n°V.6/05.03).

§ 1 - La création de règles communes à toutes les procédures orales

La commission préconise d'insérer un socle de règles communes à toutes les procédures orales dans les dispositions générales du Code de procédure civile.

À cet effet, deux règles relatives aux débats devraient être insérées dans ces dispositions générales du Code de procédure civile.

D'une part, nonobstant l'oralité de la procédure, le principe de la contradiction doit conduire à interdire de retenir une affaire en l'absence d'une partie qui justifie par courrier parvenu avant l'audience d'un motif légitime lui interdisant de comparaître.

D'autre part, il convient de définir les règles générales applicables en matière de procédure orale, constituant un cadre qui, décliné pour chaque juridiction, permettrait la prise en compte des écritures d'une partie dans la procédure orale.

§ 2 - La clarification de la procédure applicable devant le tribunal d'instance

La procédure en vigueur devant le tribunal d'instance et la juridiction de proximité a été modifiée en profondeur à plusieurs reprises, lui faisant perdre sa lisibilité et sa cohérence. ***La modernisation des compétences du tribunal d'instance doit s'accompagner d'une refonte intégrale des règles de procédure, tout en conservant les grands traits.***

Outre la tentative préalable de conciliation, qui devrait être remaniée dans le cadre de la revalorisation de la conciliation en matière civile (*cf. supra* 1^e partie, titre 3, chapitre 1), la procédure aux fins de jugement devrait être réorganisée sur un mode chronologique (introduction de l'instance, déroulement de la procédure et jugement). La mise en œuvre de cette recommandation améliorerait la lisibilité de la procédure, en mettant en facteur commun les règles procédurales qui n'étaient jusqu'à présent prévues que dans la procédure sur assignation, mais que la jurisprudence étendait, à juste titre, à l'ensemble des procédures devant le tribunal d'instance et la juridiction de proximité.

SECTION 2 - Le développement et la consolidation des échanges écrits dans la procédure orale

Il est nécessaire de prendre en compte les écritures des parties, dans un souci d'accessibilité mais également à l'effet de renforcer la sécurité juridique des parties.

La commission recommande que la prise en compte des écritures se fasse à un double niveau : par la fixation d'un cadre général (§ 1) pouvant être décliné devant chaque juridiction (§ 2).

§ 1 - Un cadre général permettant la prise en compte des échanges écrits

La commission préconise d'assouplir les conditions d'échange et de comparution des parties et de conférer aux écritures de ces dernières un véritable statut procédural. L'insertion de dispositions générales dans le Code de procédure civile relatives à la procédure orale serait ainsi l'occasion de déterminer les modalités selon

lesquelles les écrits pourraient être pris en compte dans cette procédure, le cas échéant sans comparaison physique de leur auteur.

Ce cadre rappellerait que lorsque la procédure est orale, les parties présentent verbalement leurs prétentions et les moyens à leur soutien mais peuvent également se référer aux prétentions et aux moyens qu'elles auraient formulés par écrit. Il ajouterait que les parties peuvent être autorisées, en vertu d'une disposition réglementaire particulière, à formuler leurs prétentions et leurs moyens par écrit, sans se présenter à l'audience.

§ 2 - Une prise en compte des échanges écrits déclinée dans chaque procédure orale

Ce cadre général pourrait être décliné devant chaque juridiction, en fonction des besoins propres à chaque type de procédure.

La commission propose ainsi, pour le tribunal d'instance qui relève de sa compétence, que, lorsque le juge, à la première audience, ne parvient pas à concilier les parties et constate que l'affaire n'est pas en état d'être jugée, il puisse, avec l'accord des parties, organiser les conditions selon lesquelles les échanges devraient avoir lieu et dispenser les parties qui respectent ces conditions de comparaître à chacune des audiences successives du procès civil, voire à l'audience de plaidoirie. Dans ce cas, la date des écritures des parties serait celle de leur communication soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception soit par notification directe entre avocat. Le jugement rendu dans ces conditions serait contradictoire.

SECTION 3 - L'inutilité de la création de nouvelle procédure internes fondées sur un débat écrit

Dans la lignée de l'adoption du règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil n° 861/2007 du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges, certains ont pu proposer que cette procédure réservée aux litiges transfrontaliers soit étendue à l'ensemble des demandes rentrant dans le champ matériel du règlement, à savoir les demandes en paiement portant sur un montant inférieur à 2000 euros.

La commission relève que le droit interne connaît déjà, avec, d'une part, la procédure d'injonction de payer et, d'autre part, la procédure orale telle qu'elle devrait être modernisée, de procédures rapides, simples et gratuites, adaptées au jugement des affaires portant sur un faible enjeu financier. Il n'apparaît dès lors pas nécessaire de généraliser en droit français un nouveau type de procédure fondée sur l'échange écrit entre les parties. Au contraire, s'il peut apparaître justifié pour les affaires transfrontalières de prévoir des règles procédurales spécifiques, visant à apporter des solutions aux difficultés induites par les différences de langues et la distance, une telle procédure n'apparaît pas devoir être transposée pour les litiges internes. D'autant que cette procédure n'étant pas encore applicable, il n'est pas possible d'en évaluer l'efficacité, alors que l'on peut déjà relever qu'elle met à la charge de la juridiction des tâches nombreuses de notification et interdit toute tentative de conciliation, faute de réunir les parties.

En l'état donc, la commission recommande de ne pas étendre la future procédure européenne de règlement des petits litiges aux instances purement internes.

TITRE 3 – UN ACCÈS ASSURANT UNE PLUS GRANDE PRÉVISIBILITÉ

Tout justiciable a besoin de sécurité juridique. Cela concerne en tout premier lieu les lois, dont le Conseil constitutionnel exige qu'elles soient claires et intelligibles. Mais cela concerne aussi le système judiciaire et, notamment l'accès à la justice.

En ce sens, l'objectif de sécurité juridique, vu du côté du justiciable, c'est d'abord d'être éclairé par un professionnel du droit, un avocat en l'occurrence puisqu'il s'agit d'agir en justice et que cette profession a le monopole, sauf exceptions, de l'assistance et de la représentation devant les juridictions de première instance. Certes, il existe des procédures sans représentation obligatoire, notamment devant les tribunaux d'instance, fondées, pour l'essentiel sur le besoin d'assurer un lien direct entre le juge et le justiciable, à moindre frais. La commission n'a pas entendu remettre en cause ce système dual, d'un côté le TGI avec, en principe la représentation obligatoire et, de l'autre, des juridictions de proximité ou de spécialités sans ce type de représentation et avec une procédure orale simplifiée. Mais, à l'occasion du transfert du contentieux des baux professionnels du tribunal d'instance vers le tribunal de grande instance, où ils rejoindront les baux commerciaux (cf. *supra*, Titre 1, Chapitre 2), elle a pensé utile de proposer que ces deux catégories de contentieux relèvent désormais de la représentation obligatoire par avocat, compte tenu notamment qu'il s'agit de matières complexes, faisant déjà largement appel à un avocat dans la pratique quotidienne. En revanche, la commission n'a pas souhaité retenir l'extension de la représentation obligatoire, envisagée par certains, au référé devant le tribunal de grande instance.

Proposition : extension de la représentation par avocat pour les contentieux des baux commerciaux et des baux professionnels.

La sécurité juridique pour le justiciable, c'est aussi la certitude, dans certaines hypothèses de contentieux très complexes ou très techniques, que son litige sera examiné par des juges formés et aguerris à la technique que requiert le contentieux en question, ou disposant des moyens importants que requiert le traitement de l'affaire. C'est un accès plus éclairé qu'attend le justiciable par le regroupement de certains contentieux dans la compétence de juridictions spécialisées (*Chapitre 1*).

La sécurité juridique c'est enfin d'être éclairé sur ce qu'il est raisonnable de pouvoir demander et obtenir en matière, par exemple, de pensions alimentaires ou de réparation du préjudice corporel ; en ce sens, la commission a pensé utile de proposer l'instauration de barèmes indicatifs dans ces deux catégories de contentieux (*Chapitre 2*).

CHAPITRE 1 – LES JURIDICTIONS SPÉCIALISÉES DANS LA CONNAISSANCE DE CERTAINS CONTENTIEUX

Dans sa lettre de mission, Madame le Garde des Sceaux observe que « le traitement de certains contentieux nécessite de plus en plus souvent une haute technicité et une jurisprudence mieux harmonisée sur le territoire national ». La ministre cite notamment le contentieux de l'adoption internationale, le droit de la presse, le droit de la mer, la nationalité, l'indemnisation des dommages causés aux personnes par l'amiante, les 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 ».

La question de la pertinence de la spécialisation. Cette question fait débat, ainsi que la commission a pu le constater au cours de ses auditions, entre ceux qui sont résolument pour ou contre et d'autres, qui en acceptent le principe, mais en limitent les applications.

Lorsque la commission a été reçue à la Cour de cassation, le 15 février 2008, nombre des Hauts magistrats de cette juridiction, lui ont fait observer qu'une spécialisation trop poussée pourrait conduire à la déshumanisation de la justice, liée à une trop grande technicité de ceux qui seraient « enfermés » dans le même type de contentieux, plusieurs années durant.

Pour autant, d'autres magistrats ont fait remarquer que, si la spécialisation n'était pas une fin en soi, elle devait s'imposer en raison de la complexité de l'affaire, d'un besoin, clairement identifié, de juges ayant une « connaissance fine de l'environnement juridique, économique et social de l'objet du litige », afin de « *prévenir l'imprévisibilité du droit et la contradiction de jurisprudences* nées d'une absence de cohérence juridique »⁵. On a aussi parlé « de lieux adéquats d'agrégation des connaissances communs aux différents spécialistes »⁶. M. le Premier président Jean-Claude Magendie estime que « la spécialisation nécessaire des magistrats [...] n'a pas pour objet de créer des castes de magistrats inamovibles, mais correspond à *une nécessité de spécialisation dans des domaines techniques pointus* à l'aune de l'évolution constatée chez les avocats où l'existence et le développement de cabinets hautement spécialisés ne sont pas contestés ».

À l'inverse, le Syndicat des avocats de France a souligné la nécessité de tenir compte de la contribution des avocats « au-delà du litige en cause, à l'élaboration du droit en mouvement et à une certaine conception du rôle de l'institution judiciaire dans l'équilibre et la séparation des pouvoirs »⁷. Rôle qui militerait contre une spécialisation trop largement entendue. Dans le même sens, la Conférence des Bâtonniers émet des réserves sur les regroupements pour que « juges et avocats conservent une faculté de raisonnement permettant une adaptation des règles fondamentales du droit dans les décisions et diligences qu'ils prononcent et développent » et la Conférence des Bâtonniers souhaite que « le droit, matière vivante puisse évoluer selon une jurisprudence dont les plus grands spécialistes peuvent être tentés de ne pas favoriser l'évolution ».

⁵ M. Marin, procureur de la République du TGI de Paris, 15 mai 2008.

⁶ Idem.

⁷ Rapport, p. 5, qui cite Tiennot Grumbach.

La question de la pertinence du critère. La recherche d'un critère pertinent de la spécialisation de certaines juridictions est souvent abordée, jamais résolue. Ainsi, si un auteur note « qu'il serait même appréciable *de généraliser la solution* » [de la spécialisation de certaines juridictions], notamment « à des matières techniques », sans pour autant la systématiser, lorsqu'il s'interroge sur le critère de la technicité, il évoque, sans plus de précisions, la « *technicité particulière à certaines affaires* »⁸. Un autre souligne qu'un contentieux de masse peut être n'être ni complexe, ni technique (donc suppose une juridiction de proximité) et, qu'à l'inverse, un contentieux rare peut être complexe et technique⁹.

La commission a donc essayé de trouver un critère pertinent de la spécialisation permettant de regrouper certains contentieux au sein de juridictions en nombre plus limités. À côté de contentieux dont la technicité relève de la nature de la matière substantielle, support de l'action en justice (exemple du contentieux des brevets d'invention), la technicité ne provient, bien souvent, pour reprendre une expression connue du contentieux pénal, que « de la complexité de l'affaire ». Les deux critères sont donc bien ceux de la technicité et de la complexité. « Le défi de la spécialisation c'est la *capacité de la justice à disposer des moyens propres à trancher les conflits les plus complexes dans des matières les plus techniques* en pleine conscience des enjeux et de l'impact des décisions judiciaires sur l'environnement économique, social et international », ce qui « passe inéluctablement par la *spécialisation d'une ou de quelques juridictions compétentes au niveau national ou interrégional, selon la nature et la complexité des matières*, pour connaître de certains contentieux »¹⁰.

Le pragmatisme est sans doute ce qui caractérise le plus les propositions présentées à la commission en ce domaine. Ainsi, la Conférence des Premiers Présidents est favorable à des « JIRS civils » composées de magistrats spécialisés, mais avec une compétence « à la carte, laissée à l'appréciation du juge naturel de chaque affaire désigné selon les règles de compétence de droit commun » ; et avec un ressort non limité à l'échelon interrégional, commun à plusieurs cours d'appel ; il y aurait ainsi des JIRS au sein d'une même cour. De même, la Conférence des présidents de TGI propose sans faire l'unanimité en son sein, de retenir une collégialité renforcée pour les contentieux hyper spécialisés, avec des juridictions régionales ou une juridiction nationale dans les affaires suivantes :

- celles dont l'impact est national : marques, brevets, actions de groupe ;
- celles qui présentent un grand degré de complexité technique, exigeant une hyper spécialisation des juges (santé publique), voire une équipe de soutien technique ;
- celles dont l'importance excède notablement les capacités de traitement de la juridiction compétente (catastrophes majeures) ;
- les adoptions internationales.

Face à ces orientations pour le moins dispersées, la commission s'est efforcée de ne pas faire preuve de dogmatisme et de rechercher, cas par cas, les contentieux qui pourraient faire l'objet d'un regroupement au sein de juridictions spécialisées, en raison de leur technicité ou de leur complexité, tant en matière civile (**Section 1**) qu'en matière pénale (**Section 2**).

⁸ C. Bléry (*Procédures*, mars 2008, spéc. p. 9).

⁹ Audition de M. le professeur Loïc Cadet.

¹⁰ M. Marin, procureur de la République du TGI de Paris, 15 mai 2008.

SECTION 1 - la question des juridictions spécialisées en matière civile

En matière civile, la commission a particulièrement examiné cinq domaines : l'adoption internationale (§ 1), le contentieux de la nationalité (§ 2), la propriété industrielle et intellectuelle (§ 3), l'activité sociale des juges des tribunaux d'instance (§ 4) et les pensions militaires (§ 5). Sur la question de l'indemnisation des dommages causés par l'amianté, qui était évoquée par Madame le Garde des Sceaux dans la lettre de mission, la commission a préféré retenir la proposition plus générale de la constitution d'un barème indicatif en matière d'indemnisation du préjudice corporel (cf. *infra* Chapitre II).

§ 1 - L'adoption internationale

Le dispositif actuel de l'adoption internationale est essentiellement articulé autour de la compétence du procureur de la République de Nantes et du tribunal de grande instance du domicile des adoptants. Le Parquet de Nantes est compétent pour connaître de la transcription directe des jugements étrangers d'adoption plénière au profit de ressortissants français. Quelque 2 000 demandes lui sont présentées chaque année, ce qui représente environ la moitié des jugements prononcés à l'étranger. Parallèlement le TGI du domicile de l'adoptant est compétent pour ordonner l'exequatur d'un jugement étranger d'adoption, voire prononcer l'adoption simple ou plénière de tout mineur, qu'il soit étranger ou français.

Au cours de son audition, M Louis-Denis Hubert, Procureur de la République adjoint au Parquet de Nantes, a exposé à la commission que ces dernières années était constatée une tendance à la baisse des dossiers soumis au parquet de Nantes. Si l'on peut corrélérer cette diminution à la baisse des adoptions internationales, cette évolution s'explique également par une méconnaissance du cadre juridique de l'adoption voire surtout par une volonté d'éviter le contrôle vigilant de la régularité de l'adoption étrangère par le parquet de Nantes, qui le conduit à refuser la transcription dans une proportion de l'ordre de 15 %, principalement dans le cas des jugements d'adoption rendus par la juridiction d'un État qui n'est pas partie à la Convention de la Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. Ces derniers jugements, qui représentent 62% des demandes de transcription, sont en effet les plus délicats à traiter.

Cette compétence concurrente du Parquet de Nantes avec l'ensemble des TGI, outre le manque de lisibilité qu'elle entraîne, n'est pas normale par le choix qu'elle offre au justiciable, d'autant moins dans le contexte de cette matière dans laquelle les fraudes parfois constatées imposent un contrôle accru des parquets sur le contenu et la validité des pièces produites par les adoptants.

Par ailleurs, la maîtrise du domaine de l'adoption internationale est difficile à acquérir. D'une part, en raison du nombre et de la complexité des législations étrangères applicables, qui impliquent de pratiquer régulièrement la matière mais aussi de disposer d'un fonds documentaire suffisant pour en avoir la maîtrise et éviter des interprétations erronées. D'autre part, du fait de la technicité du droit international privé que l'adoption internationale met en œuvre, qu'il s'agisse de manipuler les règles de conflits de lois, de connaître les conditions de reconnaissance d'un jugement étranger en France, etc. Le faible nombre de procédures d'adoptions internationales soumises aux TGI ne permet dès lors pas à tous les tribunaux d'acquérir une spécialisation suffisante.

Ces considérations militent en faveur de la constitution de pôles spécialisés au sein de certains TGI pour connaître des actions en matière d'adoption internationale. Plutôt que de spécialiser le seul tribunal de Nantes, ce qui entraînerait une restriction excessive à l'accès à la justice, il apparaît suffisant de constituer des pôles régionaux pour permettre aux juridictions retenues d'acquérir la compétence suffisante en la matière. A l'effet de créer des synergies dans le domaine du droit international de la famille, il serait opportun que les juridictions choisies soient celles qui ont été désignées par le décret n° 2004-211 du 9 mars 2004 fixant la liste des juridictions compétentes en matière de déplacement illicite international d'enfants, en application de l'article L. 211-12 du Code de l'organisation judiciaire, qui prévoit la spécialisation d'un tribunal par cour d'appel pour connaître des actions engagées à ce titre.

Proposition : *la commission préconise donc que les juridictions déjà spécialisées en matière de déplacement illicite international d'enfants soient désignées pour statuer aussi sur toutes les demandes d'adoption présentant un caractère international.*

Dans ces conditions, la compétence concurrente entre le Parquet de Nantes et les TGI compétents en la matière pourrait être maintenue.

Proposition : La commission préconise toutefois, dans un souci de meilleure articulation entre ces interventions respectives, que soit mis 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.

La commission appelle également de ses vœux une appréciation la plus en amont possible de la régularité de l'adoption internationale, pour éviter les situations inextricables causées par les refus de reconnaissance du jugement étranger d'adoption, opposés *a posteriori* par l'autorité judiciaire, alors que l'enfant est déjà entré en France.

§ 2 - Les affaires relatives à la nationalité française

Tant les tribunaux d'instance que les tribunaux de grande instance interviennent en matière de nationalité française : les premiers pour recueillir les déclarations et établir les certificats de nationalité ; les seconds pour connaître du contentieux lié à la nationalité française.

225 tribunaux d'instance sont spécialisés en matière de nationalité. Les greffiers en chefs des tribunaux d'instance recueillent l'ensemble des déclarations (54 693 en 2006) et les juges enregistrent les déclarations hors mariage, lorsqu'elles sont souscrites en France (28 302 en 2006). En outre, les greffiers en chef ont en charge la délivrance des certificats de nationalité française (en 2006, 117 920 certificats ont été établis et 17.361 refus ont été opposés). En raison de la refonte de la carte judiciaire, ces tribunaux seront au nombre de 218 au 1^{er} juillet 2010 (décret n°2008-237 du 6 mars 2008). Il n'apparaît pas opportun de réduire leur nombre dans la mesure où leur service actuel est performant et s'adresse à des usagers locaux pour lesquels un éloignement constituerait un amoindrissement de l'accès à la justice et au service public.

La situation est différente pour l'activité contentieuse des tribunaux de grande instance en matière de nationalité française, qui porte sur les refus de délivrance ou la délivrance erronée d'un certificat de nationalité française et les refus d'enregistrement ou la contestation de l'enregistrement d'une déclaration.

107 tribunaux de grande instance et de première instance, sont déjà spécialisés pour connaître de ce contentieux. En 2006 ces tribunaux de grande instance ont été saisis de 1 552 affaires, ce qui constitue un nombre trop faible pour permettre à l'ensemble de ces juridictions d'acquiescer une véritable spécialisation. En effet, il s'agit d'un contentieux nécessitant la connaissance d'une législation spécifique ayant ses sources en droit interne et en droit international, pour lequel doivent être formés non seulement les magistrats du siège mais aussi ceux du parquet. En effet, le rôle du parquet est important dans ces procédures car il peut intervenir en demande ou en défense. L'adoption d'un système concentré conduirait à une meilleure cohérence dans le traitement du contentieux spécifique du droit de la nationalité.

Le contentieux de la nationalité imposant la représentation par avocat, une concentration accrue ne poserait aucun inconvénient en termes d'accès à la justice.

Proposition : la commission recommande, dès lors, que le nombre de tribunaux de grande instance spécialisés pour le contentieux des nationalités soit réduit à une dizaine environ.

§ 3 - La propriété intellectuelle

Il existe à ce jour quatre niveaux de traitement du contentieux de la propriété intellectuelle : la compétence nationale du TGI de Paris, la compétence interrégionale de quelques TGI (qui se distingue en deux sous-niveaux), la compétence exclusive des TGI, et le droit commun incluant la compétence des tribunaux de commerce. Le détail des règles de compétence est ainsi le suivant :

- le contentieux des marques, dessins et modèles communautaires est exclusivement confié au TGI de Paris (article R. 211-7 du Code de l'organisation judiciaire) ;

- le contentieux des brevets est depuis le décret du 20 décembre 2005 confié à sept TGI (Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg et Lille) ; avant ce décret, dix tribunaux et Cours d'appel étaient compétents ;

- le contentieux en matière d'obtentions végétales est confié, par l'article D. 211-5 du Code de l'organisation judiciaire à dix TGI (Marseille, Bordeaux, Strasbourg, Lille, Limoges, Lyon, Nancy, Paris, Rennes, Toulouse) ;

- le contentieux des marques nationales et des appellations d'origine contrôlée est confié aux seuls TGI, à l'exclusion des tribunaux de commerce, mais aucune règle de compétence géographique dérogatoire n'est prévue (article R. 211-4, 8° et 10 du Code de l'organisation judiciaire) ;

- le contentieux des dessins et modèles ainsi que celui de la propriété littéraire et artistique est lui éclaté entre les TGI et les tribunaux de commerce selon les règles du droit commun, sans règles de compétence géographique dérogatoires.

L'ensemble des personnes auditionnées sur la question a proposé un renforcement en la matière de la spécialisation des juridictions, ainsi qu'une simplification des règles de spécialisation des différents domaines de la propriété intellectuelle. Le principe de la spécialisation de certaines juridictions a d'ailleurs été posé par la loi du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon, transposant la directive 2004/48 relative au respect des droits de propriété intellectuelle.

Sur la base de ces éléments, la commission a entendu faire une proposition globale, distinguant, pour l'ensemble de la matière deux niveaux de spécialisation.

A) Un pôle national pour connaître du contentieux des brevets et des obtentions végétales

Le contentieux des brevets, très technique, nécessite une grande spécialisation, en ce qu'il fait appel à des connaissances non juridiques : chimie, physique, agronomie, etc. Cette matière présente une dimension européenne et internationale, avec de nombreuses conventions internationales applicables et l'existence d'un brevet européen.

Selon les praticiens et magistrats, la matière implique un apprentissage assez long et les dossiers sont généralement très volumineux. Par ailleurs, un des enjeux principaux de ce contentieux est celui de la validité du titre, l'action intéressant des brevets faisant le plus souvent l'objet d'une demande reconventionnelle en nullité.

Le contentieux des obtentions végétales présente les mêmes caractéristiques que celui des brevets.

Pour ces deux contentieux, un renforcement de la spécialisation apparaît ainsi nécessaire. Cela contribuera à une jurisprudence harmonisée et donc à une plus grande sécurité juridique pour les utilisateurs de brevet et d'obtention végétale. Surtout, ainsi que le relevait notamment M. Thierry Sueur, membre du Conseil supérieur de la propriété industrielle (CSPI), lors de son audition, cette spécialisation s'inscrit dans la dimension stratégique du droit des brevets, qui encourage l'innovation et constitue un atout majeur dans la compétition économique au plan mondial, avec une inéluctable mise en concurrence des systèmes judiciaires des États.

Proposition : bien que certains aient pu préconiser un regroupement de la matière au sein de trois pôles, la commission a retenu la constitution d'un pôle national, confié au tribunal de grande instance de Paris.

En effet, le TGI de Paris connaît déjà à ce jour plus de 80 % du contentieux des brevets. Retenir d'autres juridictions compétentes conduirait à confier à ces dernières une part résiduelle du contentieux, allant à l'encontre de la volonté de spécialisation affichée par tous. La commission estime au surplus que la création d'une juridiction nationale serait un atout pour accroître l'attractivité du système judiciaire français, dans le contexte de mise en concurrence précédemment évoqué.

Proposition : 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. C'est ainsi que la compétence de ce tribunal s'étendrait à l'ensemble des demandes présentées à l'occasion d'une action en matière de brevet ou d'obtention végétale, qu'elle mette en cause une question de droit des marques, de dessin, de modèle, parasitisme concurrentiel (1382 Code civil), etc. ; de façon réciproque, dès lors qu'à l'occasion d'un contentieux intéressant l'un de ces domaines, une question de validité ou de contrefaçon de brevet ou d'obtentions végétales serait soulevée, l'affaire dans son entier serait renvoyée au TGI de Paris.

Le Syndicat de la Magistrature demande que la nomination des magistrats dans ce pôle national s'opère par décret.

B) Des pôles régionaux pour connaître des contentieux des marques, des indications géographiques, des dessins et modèles et de la propriété littéraire et artistique

Proposition : pour les autres matières relevant de la propriété intellectuelle, que sont les contentieux des marques, des indications géographiques, des dessins et modèles et de la propriété littéraire et artistique, *la commission recommande également une spécialisation uniforme, en confiant les affaires en cause à un tribunal de grande instance par Cour d'appel.*

Ces matières ne présentent pas le même niveau de complexité et d'homogénéité que le contentieux des brevets et obtentions végétales. Dès lors, la commission considère que ce niveau de spécialisation apparaît suffisant et présente l'intérêt de respecter les règles générales de l'organisation judiciaire.

Proposition : *à 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.*

§ 4 - L'activité sociale des juges d'instance (élections professionnelles et répartition prud'homale)

Ainsi qu'il a été précédemment relevé (cf. titre II, chapitre 2), les tribunaux d'instance connaissent du contentieux des élections professionnelles (A). Les juges des tribunaux d'instance sont également compétents pour connaître de la répartition prud'homale (B). La matière sociale justifie la constitution de pôles locaux englobant ces deux activités des juges d'instance.

A) Le contentieux des élections professionnelles

Le contentieux des élections professionnelles englobe la désignation des délégués syndicaux et les actions en reconnaissance d'unité économique et sociale. S'il est nécessaire de maintenir la compétence dans ce domaine des tribunaux d'instance, gage d'une intervention rapide et efficace, il apparaît nécessaire de spécialiser certains de ces tribunaux.

En effet, l'urgence avec laquelle ces contentieux doivent être traités, combinée à la complexité de la matière sociale et des règles procédurales en vigueur dans ce domaine, imposent que des juges aguerris connaissent de ces affaires. La Cour de cassation a d'ailleurs pointé la complexité de la matière pour appuyer sa proposition, figurant dans son rapport annuel pour l'année 1999, tendant à ce que les tribunaux d'instance statuent dans cette matière en premier plutôt qu'en dernier ressort.

Pour justifier un tel double degré de juridiction, combiné à la spécialisation d'un tribunal d'instance par TGI, Mme Evelyne Collomp, Présidente de la Chambre sociale de la Cour de cassation, relevait, dans une contribution aux travaux de la commission, qu'« il s'agit d'un contentieux extrêmement technique, complexe et toujours lourd de conséquences. Non seulement en effet les décisions sur la régularité des élections professionnelles peuvent avoir un impact social et financier important pour les

entreprises (...), mais elles peuvent conduire à modifier substantiellement la structure des entreprises et à influencer sur le paysage syndical. Ainsi, c'est à l'occasion de décisions sur la désignation d'un délégué syndical ou l'organisation d'élections professionnelles qu'une juridiction peut être amenée à reconnaître l'existence d'une unité économique et sociale entre plusieurs entreprises, ou à l'inverse d'établissements distincts, et à statuer sur la représentativité d'un syndicat ».

Par ailleurs, les affaires en la matière sont en nombre réduit (en moyenne 2 000 par an) et se trouvent principalement concentrées dans certains ressorts, dans lesquels sont situés des sièges sociaux. La commission relève en outre qu'à l'avenir les élections professionnelles pourraient revêtir une importance accrue, la représentativité des syndicats étant susceptible d'être liée en partie aux résultats atteints lors de ces élections.

Une spécialisation apparaît dès lors incontournable. Toutefois, les délais contraints dans lesquels les demandes doivent être jugées, l'application des règles de la procédure orale et la liberté syndicale dont ces procédures visent à garantir l'exercice, interdisent tout éloignement territorial dans cette matière.

Propositions : dans le souci de combiner ces différentes exigences, *la commission propose*

- de désigner un tribunal d'instance par ressort de TGI pour connaître des actions en matière d'élections professionnelles ,
- d'ouvrir la voie de l'appel contre les décisions rendues en cette matière.

A cet égard, il faut relever que le taux de pourvoi en cassation dans cette matière est très important, ce qui, combiné au taux de non admission (35%, soit un taux supérieur de 12 points à la moyenne des pourvois), démontre un besoin des justiciables, non satisfaits, d'un second degré de jugement.

Le nombre limité d'affaires devant les tribunaux d'instance en la matière permet au surplus de considérer que l'ouverture de la voie de l'appel ne constituerait pas une charge excessive pour les cours d'appel et, en tout état de cause, cette charge serait compensée par la diminution corrélative du nombre de pourvois.

B) La répartition prud'homale

Cette spécialisation pourrait être accrue par la désignation de l'un des juges du tribunal des instances de proximité compétent en matière d'élections professionnelles, pour exercer les fonctions de juge répartiteur de l'ensemble des conseils de prud'hommes situés dans le ressort du TGI concerné.

A ce jour, le premier président désigne chaque année un juge répartiteur de l'un des tribunaux d'instance dans le ressort duquel est situé un conseil de prud'hommes (L. 1454-2 du Code du travail). Or, la répartition prud'homale est une tâche complexe, qui nécessite tout à la fois la maîtrise du droit du travail et la conduite de formations échevinales dans une matière sensible.

Proposition : la commission recommande dès lors, en lien avec sa précédente proposition, que le Premier président de la cour d'appel, dans les conditions actuelles, puisse, s'il l'estime opportun, désigner un ou plusieurs des juges compétents pour connaître du contentieux des élections professionnelles, en qualité de juges répartiteurs de l'ensemble des conseils de prud'hommes situés dans le ressort du TGI concerné.

§ 5 - Le tribunal des pensions militaires

Le Tribunal départemental des pensions militaires est compétent pour juger des litiges relatifs aux pensions allouées aux militaires et à leur famille en temps de paix ou en réparation de préjudices causés en temps de guerre.

Ces tribunaux connaissent d'une activité réduite : ainsi environ 1800 décisions ont été rendues en 2007. Le ministère de la Défense précise, dans sa contribution, que sur les 112 tribunaux, 63 organisent moins de 5 audiences par an avec une moyenne de 3,85 affaires par audience et de fortes disparités d'activité selon les régions.

La commission déduit de ce constat la pertinence d'une réduction du nombre de ces tribunaux, qui facilitera la nomination des pensionnés assesseurs et permettra une meilleure gestion des emplois de Commissaire du gouvernement.

Cette spécialisation apparaît d'autant plus opportune qu'en la matière l'aide juridictionnelle est de droit, sans prise en compte de l'état des revenus. L'éloignement qui pourrait résulter d'une réduction du nombre de tribunal des pensions militaires ne se traduira dès lors pas par une restriction de l'accès à la justice.

Proposition : au regard de ces considérations, la commission préconise que le nombre de tribunaux des pensions militaires soit réduit à un tribunal par ressort de Cour d'appel.

SECTION 2 - La question des juridictions spécialisées en matière pénale

Dans la lettre de mission de Madame le Garde des Sceaux, il était évoqué trois pistes de réflexion concernant des contentieux pénaux susceptibles de justifier une spécialisation juridictionnelle : le droit de la presse, le droit de la mer et les catastrophes en matière de transports.

En sus de ces pistes et conformément à la méthode exposée en introduction à ce chapitre, la commission a également réfléchi à l'opportunité de spécialiser certains magistrats et certaines juridictions pour l'infraction de crimes contre l'humanité.

§ 1 - Un pôle spécialisé pour les crimes contre l'humanité ou un pôle « droit pénal humanitaire ou international »

Longtemps la notion de crime contre l'humanité est restée dans notre société en général, et dans le cadre pénal en particulier, liée aux exactions de la seconde guerre mondiale. Cependant, avec le développement de la justice pénale internationale et la mise en place des deux tribunaux internationaux pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie, la justice française est désormais saisie de faits de crimes contre l'humanité ou de génocide dans un contexte nouveau (A). Ces affaires, qui se sont déroulées à l'étranger et ne mettent pas en cause des ressortissants français, génèrent des difficultés spécifiques aussi bien pour leur instruction que pour leur jugement. Elles confrontent la justice française à un nouveau contentieux, que certains ont qualifié de « droit pénal humanitaire » et posent la question d'une spécialisation judiciaire en cette matière (B).

A) La justice française confrontée à de nouvelles saisines en matière de crime contre l'humanité

1° Du crime contre l'humanité interne au crime contre l'humanité internationale

Apparu en tant que concept juridique à l'issue de la seconde guerre mondiale, le crime contre l'humanité a d'abord été défini dans un texte international, l'article 6-c du statut du Tribunal militaire international de Nuremberg, joint en annexe à l'accord de Londres du 8 août 1945¹¹. En l'absence de texte répressif spécifique en droit interne, la notion française de crime contre l'humanité a été élaborée par la jurisprudence, notamment à travers plusieurs décisions de la cour de cassation dans les affaires Touvier et Barbie.

Lors de la réforme du Code pénal, le législateur français a pour la première fois inscrit dans notre droit des dispositions permanentes réprimant les crimes contre l'humanité. En tête des dispositions de droit pénal spécial, dans le titre Ier du livre II relatif aux crimes et délits contre les personnes, figure un sous titre relatif aux crimes contre l'humanité qui distingue :

- le génocide, soit « le fait en exécution d'un plan concerté tendant à la destruction totale ou partielle d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux, ou d'un groupe déterminé à partir de tout autre critère arbitraire, de commettre ou de faire commettre, à l'encontre des membres de ce groupe, l'un des actes suivants : atteinte volontaire à la vie, atteinte grave à l'intégrité physique ou psychique, soumission à des conditions d'existence de nature à entraîner la destruction totale ou partielle du groupe, mesures visant à entraver les naissances, transfert forcé d'enfants » (article 211-1 du Code pénal) ;

- et les autres crimes contre l'humanité, soit « la déportation, la réduction en esclavage ou la pratique massive et systématique d'exécutions sommaires, d'enlèvements de personnes suivis de leur disparition, de la torture ou d'actes inhumains, inspirés par des motifs politiques, philosophiques, raciaux ou religieux et organisés en exécution d'un plan concerté à l'encontre d'un groupe de population civile » (article 212-1 du Code pénal).

Ces nouvelles dispositions, plus sévères, n'ont vocation à s'appliquer qu'aux crimes commis après le 1^{er} mars 1994, date d'entrée en vigueur du nouveau Code pénal.

En pratique, les seules affaires instruites et jugées par la justice française dans cette matière se rapportent aux crimes commis durant la seconde guerre mondiale sur notre territoire pour lesquels les règles dégagées par la cour de cassation demeurent applicables.

Toutefois la justice française a été saisie récemment de nouveaux faits de génocides et de crimes contre l'humanité commis hors de notre territoire et sans lien avec la seconde guerre mondiale.

En application du principe de territorialité les juridictions françaises devraient normalement être compétentes uniquement pour les infractions commises sur le territoire français.

Cependant notre droit connaît plusieurs exceptions à ce principe de territorialité.

¹¹ Constitue un crime contre l'humanité au sens de ce texte « l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation et tout autre acte inhumain commis contre toute population civile, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du tribunal ou en liaison avec ce crime ».

La nécessité de réprimer efficacement la criminalité internationale et celle de protéger la France au-delà de ses frontières ont premièrement conduit depuis longtemps à reconnaître la compétence de la loi française pour un certain nombre d'infractions commises à l'étranger. Ainsi, aux termes des articles 113-6 et 113-7 du Code pénal, la loi française est applicable à tout crime commis hors du territoire de la République par un ressortissant français ou à l'encontre d'un ressortissant français.

Mais, en plus de ces critères classiques de compétence des juridictions françaises pour des faits commis à l'étranger, il a été introduit dans notre législation *au cours des dernières années* des hypothèses de compétence universelle des juridictions françaises. Le système de la compétence universelle « donne vocation à juger une infraction aux tribunaux de l'État sur le territoire duquel le mis en cause a été arrêté ou se trouve même passagèrement, quel que soit le lieu de la commission des faits et quelles que soient les nationalités de l'auteur et de la victime »¹². Ce système permet ainsi aux juridictions françaises de juger des faits commis à l'étranger par des auteurs étrangers avec des victimes étrangères.

Les conditions générales de mise en œuvre de la compétence universelle pour les juridictions françaises sont rappelées par l'article 689-1 du Code de procédure pénale : la compétence universelle ne peut résulter que d'une convention internationale et ne vaut que pour les infractions désignées par celle-ci, elle est en outre subordonnée au fait que le mis en cause ait été trouvé en France. Il s'agit là d'une compétence juridictionnelle et non législative : lorsqu'elles sont compétentes en application du principe de compétence universelle, les juridictions françaises appliquent la loi pénale française.

Le Code de procédure pénale énumère ensuite dans les articles 689-2 et suivants plusieurs cas de compétence universelle résultant de différentes conventions¹³. Les crimes contre l'humanité ne sont visés par aucune de ces conventions.

Toutefois certains cas de compétence universelle figurent dans des textes extérieurs au Code de procédure pénale. Ainsi la loi du 2 janvier 1995 portant adaptation de la législation française aux dispositions de la résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations Unies instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables de crimes commis dans l'ex-Yougoslavie (TPIY), et la loi du 22 mai 1996 adoptée pour la mise en œuvre de la résolution 955 des Nations-Unies instituant un tribunal international pour juger les responsables du génocide commis au Rwanda (TPIR), prévoient une compétence universelle des juridictions

¹² Art. 689 du Code de procédure pénale : « Les auteurs ou complices d'infractions commises hors du territoire de la République peuvent être poursuivis et jugés par les juridictions françaises soit lorsque, conformément aux dispositions du livre Ier du Code pénal ou d'un autre texte législatif, la loi française est applicable, soit lorsqu'une convention internationale donne compétence aux juridictions françaises pour connaître de l'infraction ».

¹³ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (New-York, 10 décembre 1984), Convention européenne pour la répression du terrorisme (Strasbourg, 27 janvier 1977), Convention sur la protection physique des matières nucléaires (Vienne, New-York, 3 mars 1980), Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (Rome, 10 mars 1988), Convention sur la répressions de la capture illicite d'aéronefs (La Haye, 16 décembre 1970) et Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Montréal, 23 septembre 1971), Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale (Montréal, 24 février 1988), Protocole à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (Dublin, 27 septembre 1996), Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires de la Communauté européenne (Bruxelles, 26 mai 1997), Convention internationale pour la répression des attentats terroristes (New-York, 12 janvier 1998).

françaises dès lors que l'auteur ou le complice des faits pour lesquels ces juridictions sont compétentes est trouvé sur le territoire français.

Dans le cadre de cette compétence universelle, dix procédures pour crime contre l'humanité sont actuellement en cours à l'encontre de ressortissants rwandais se trouvant sur le territoire français.

Par ailleurs l'article 11 bis du règlement de procédure et de preuve permet au Tribunal international pour le Rwanda ou au Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie de se dessaisir d'une affaire au profit de l'État dans lequel un accusé a été arrêté. Le TPIR a fait usage de cette procédure à deux reprises au profit de la France. Les Nations Unies ayant demandé au TPIR et au TPIY de clore leurs procès d'ici à 2010, le TPIR tente de transférer ses dossiers vers des juridictions internationales. La justice française pourrait donc être saisie de nouvelles procédures dans les années à venir.

En outre, dans le cadre de cette coopération judiciaire, les juridictions françaises peuvent également être destinataires de demandes d'entraide adressées par ces juridictions internationales. Ainsi, hors demandes extraditionnelles, le TPIR a adressé trente-six demandes d'entraide en matière pénale à la justice française et le TPIY dix-sept demandes.

Enfin, lors de l'examen en première lecture par le Sénat, le 10 juin 2008, du projet de loi portant adaptation du droit pénal à la Cour pénale internationale (CPI) instituée par la convention de Rome du 18 juillet 1998, a été adopté avec l'accord du Gouvernement un amendement donnant compétence aux juridictions françaises pour juger les personnes étrangères mais *résidant habituellement en France* qui auraient commis à l'étranger des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre relevant de la compétence de la Cour pénale internationale, dans le cas où celle-ci aurait décliné cette compétence. A cet égard, il convient de rappeler que ce même projet de loi insère dans le Code pénal, afin de respecter les exigences conventionnelles, des dispositions définissant et réprimant de façon spécifique les crimes de guerre, qui relèvent également de la compétence du TPIY, du TPIR et de la CPI.

On peut donc supposer, et espérer, que les prochaines affaires de crimes contre l'humanité, et de crimes de guerre traitées par la justice française se rapporteront uniquement à des faits commis hors de notre territoire.

2° Une pluralité de juridictions potentiellement compétentes pour ces crimes

Si un crime contre l'humanité ou un crime de guerre est commis sur le territoire français, les règles de droit commun déterminent la juridiction compétente, à savoir de manière concurrente la juridiction du lieu des faits, celle du domicile de l'auteur, celle de son lieu d'interpellation ou de détention.

En revanche lorsque la justice française est compétente pour un crime contre l'humanité ou un crime de guerre commis à l'étranger, les dispositions de l'article 693 du Code de procédure pénale prévoient que la juridiction compétente est celle : du lieu de résidence du prévenu, du lieu de son dernier domicile connu, du lieu où le prévenu a été trouvé ou du lieu de résidence de la victime. Quand aucune de ces dispositions n'est applicable, la juridiction compétente est celle de Paris.

Des principes précédemment énoncés, on peut conclure que toute juridiction du territoire peut être compétente pour le jugement de ces affaires. En pratique, en cas de crime commis à l'étranger, la juridiction compétente risque d'être déterminée en fonction du lieu de résidence du mis en cause ou de celui de son interpellation.

Cet émiettement des juridictions potentiellement compétentes est-il compatible avec les spécificités d'une infraction telle que le crime contre l'humanité ou le crime de guerre ?

B) La nécessité d'une spécialisation

1° Les spécificités de l'instruction et du jugement des crimes contre l'humanité ou du crime de guerre commis à l'étranger

Le crime contre l'humanité tel que défini par le Code pénal constitue nécessairement une affaire d'ampleur du fait de la pluralité de victimes et du caractère concerté qu'il suppose.

Lorsque cette infraction se déroule dans un pays étranger, les investigations à mener, souvent lourdes et complexes, se traduisent habituellement par la délivrance de commissions rogatoires internationales devant être conduites dans un cadre diplomatique délicat. Il en est évidemment de même en matière de crimes de guerre.

Une difficulté juridique particulière existe par ailleurs en cas de dessaisissement d'une procédure instruite par le TPIR ou TPIY au profit de la France. En effet ces procédures sont instruites par ces juridictions sous la forme accusatoire. Elles devront pourtant in fine être jugées en France dans un système inquisitoire, ce qui suppose un travail spécifique dans le cadre de l'instruction.

Les magistrats intervenant dans ces procédures, que ce soit au stade de l'instruction ou du jugement, doivent ainsi nécessairement être instruits de ces particularismes juridiques et connaître de manière approfondie le contexte géopolitique dans lequel se sont déroulés les faits incriminés.

Sur un plan purement matériel ces procédures peuvent requérir une mobilisation importante de traducteurs, interprètes ou historiens.

2° La solution proposée

Des spécificités précédemment énoncées, les membres de la commission ont tiré deux conclusions :

- premièrement, la juridiction devant instruire et juger de telles affaires doit être d'une taille suffisante pour faire face aux contingences matérielles liées au nombre de victimes ou à l'importance des investigations à mener ;

- deuxièmement, les questions juridiques soulevées par ces affaires et la nécessité de connaître le contexte géopolitique dans lequel elles s'inscrivent justifient une spécialisation des magistrats.

Entendue par la commission, Madame Pantz, conseillère au cabinet du Ministre des affaires étrangères, s'est prononcée en faveur de la création d'un pôle spécialisé en matière de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocides. Elle a estimé que cette création permettrait de pallier les difficultés rencontrées par les magistrats instructeurs qui ne disposent ni du temps, ni des connaissances spécifiques (culturelles, historiques) nécessaires pour traiter ces affaires.

Cette volonté d'une lutte plus efficace contre les auteurs de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre apparaît également dans la politique de l'Union Européenne. Dans une première décision du 13 juin 2002, le Conseil de l'Union Européenne sur la justice et les affaires intérieures a créé un réseau européen de points de contacts nationaux censés renforcer l'échange d'informations sur les enquêtes relatives aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre¹⁴. Dans une seconde

¹⁴ Décision 2002/494/JHA, JO L 167, 26/06/2002.

décision du 8 mai 2003, le Conseil demande aux États membres de déterminer s'il y a lieu de créer au sein des services répressifs « des unités spécialisées spécifiquement chargées des enquêtes et, le cas échéant, des poursuites pénales concernant les génocides, crimes contre l'humanité ou crimes de guerre »¹⁵.

Un rapide tour d'horizon des pays voisins de la France permet de constater qu'aux Pays-Bas, en Norvège ou en Suède il a été constitué des unités spécifiques de policiers et de procureurs chargées de la répression de ces infractions. En Belgique il existe une unité spécialisée de police et les dossiers de crime contre l'humanité font l'objet d'un regroupement auprès de certains magistrats¹⁶.

Par ailleurs il est apparu aux membres du groupe de travail que la nécessité d'un regroupement était déjà prise en compte dans la pratique judiciaire puisque dans la mesure du possible, les différentes plaintes déposées en France par les victimes d'un même crime contre l'humanité ou génocide sont actuellement regroupées et font l'objet d'ouvertures d'informations instruites au sein du tribunal de grande instance de Paris.

Compte tenu de ces éléments, la commission a estimé opportun la constitution d'un pôle judiciaire spécialisé pour le traitement de ces affaires. Même si on peut supposer que la cessation d'activité du TPIR et du TPIY entraînera de nouveaux dessaisissements au profit des juridictions françaises, le nombre limité de ces affaires ne justifie pas une pluralité de pôles sur le territoire français.

En conséquence la commission propose que le procureur de la République, le juge d'instruction et la cour d'assises de Paris soient compétents pour la poursuite, l'instruction et le jugement des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre.

Cette localisation est cohérente avec la compétence exclusive de la cour d'appel de Paris pour les demandes d'extradition émanant du TPIR ou du TPIY. Cependant il est apparu lors des débats au sein de la commission qu'une telle règle de compétence n'aurait pas permis la tenue des procès Papon ou Barbie à Bordeaux ou Lyon. Dans l'hypothèse, que la commission ne peut raisonnablement pas imaginer, où des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre se produiraient en France, il apparaît nécessaire de maintenir un lien entre le lieu de commission de ces faits et le lieu de leur jugement. Il est donc proposé d'instaurer en cette matière une compétence concurrente entre la juridiction compétente en application des règles de droit commun et le tribunal de grande instance de Paris, à l'image de ce qui existe actuellement en matière de terrorisme.

Par ailleurs, afin de compléter la compétence de ce pôle, il est également apparu souhaitable de prévoir la compétence de la juridiction parisienne lorsque les juridictions françaises sont compétentes en application du principe de « compétence universelle ». En effet, il n'existe dans de telles hypothèses aucun critère de rattachement territorial à une juridiction particulière et il semble peu opportun de conserver comme critère de compétence le lieu de résidence du prévenu ou son lieu d'interpellation. En outre il serait cohérent que les magistrats en charge des infractions de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre soient également compétents pour les instruire et juger les faits de torture commis à l'étranger pour lesquels la France est compétente en application de la convention contre la torture, et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New-York le 10 décembre 1984 (article 689-2 du Code de procédure pénale).

A l'heure où le Parlement français discute du deuxième volet de l'adaptation de notre législation interne à la convention de Rome du 18 juillet 1998 portant statut de la Cour pénale internationale, la création de ce pôle constituerait un signal fort de la volonté française de lutter contre les crimes internationaux les plus graves.

¹⁵ Décision 2003/335/JHA, JO L 118, 14/05/2003.

¹⁶ *Fostering a european approach to accountability for genocide, crimes against humanity, war crimes and torture*, rapport de la FIDH et de REDRESS, avril 2007.

§ 2 - Des pôles pour les catastrophes en matière de transport ou liées aux risques technologiques

En matière de regroupement juridictionnel, il était proposé à la commission, par la lettre de mission de Madame le Garde des Sceaux, de réfléchir à la constitution de pôles pour le contentieux pénal lié aux catastrophes en matière de transport.

Les travaux de la commission ont permis de mettre en évidence l'existence de problématiques spécifiques posées au monde judiciaire par le contentieux pénal généré par les catastrophes (A) et la nécessaire adaptation des règles de compétence des juridictions pour un meilleur traitement pénal de ces catastrophes (B).

A) Les problématiques posées au monde judiciaire par ce type de catastrophes

1° Les problématiques liées aux catastrophes en matière de transport

Le terme de catastrophe, auquel on peut substituer celui d'accident collectif, est difficilement définissable juridiquement. Cependant l'acception qui en a été retenue par la chancellerie dans un guide méthodologique réalisé en décembre 2004 relatif à la prise en charge des victimes d'accidents collectifs a été adoptée par les membres de la commission : « Il s'agit d'un évènement soudain provoquant directement ou indirectement des dommages corporels ou matériels à l'égard de nombreuses victimes ayant pour origine ou pour facteur contributif une intervention humaine susceptible de recevoir une qualification pénale ».

La notion de transport a en revanche suscité différentes interrogations. Si un accident aérien, ferroviaire, maritime ou routier peut bien évidemment constituer une catastrophe en matière de transport, des personnes entendues par la commission se sont interrogées sur le classement dans cette catégorie d'un accident de téléphérique, tel que celui survenu au Pic de Bure en 1999, ou encore de la chute d'une passerelle d'un navire, telle que celle du *Quenn Mary 2* à Saint Nazaire en 2003.

a) Quoi qu'il en soit, les différents intervenants ont, premièrement, souligné l'absence de technicité juridique liée à ces contentieux.

En effet, dans la plupart de ces affaires, les infractions retenues sont les blessures involontaires ou l'homicide involontaire, éventuellement aggravés. Ces infractions, maniées quotidiennement par l'ensemble des juridictions françaises, ne présentent pas de complexité justifiant une spécialisation.

b) En revanche ces affaires recèlent des difficultés particulières liées aux domaines techniques abordés afin de déterminer la chaîne causale ayant abouti à l'accident.

Les questions soulevées peuvent être d'une grande complexité et concerner plusieurs domaines dans une même affaire : ainsi l'accident survenu dans le tunnel du Mont Blanc a donné lieu à des expertises en matière informatique, de combustion, de mécanique des fluides...

Par ailleurs certaines enquêtes judiciaires sont également doublées d'une enquête administrative. En cas d'accident aérien ou maritime, le Bureau d'Enquête et d'Analyses ou le Bureau d'Enquête sur les évènements de mer sont également chargés de déterminer les causalités ayant conduit à l'accident.

c) Enfin et surtout, ces affaires présentent une spécificité particulière pour le monde judiciaire en raison de leur ampleur potentielle.

- Sur un plan symbolique tout d'abord, le retentissement émotionnel et médiatique en cas de survenance d'une telle catastrophe est toujours extrêmement important. Les accidents collectifs traumatisent les victimes mais également la société dans son ensemble dans la mesure où ils sont interprétés comme une faille dans la sécurité due par l'État aux citoyens.

- Sur un plan économique ensuite ces affaires peuvent comporter des enjeux industriels et financiers majeurs.

- Sur un plan purement matériel enfin le nombre des victimes est susceptible de donner un caractère « hors norme » à une affaire simple juridiquement.

La commission a donc constaté que l'ensemble de ces spécificités posait légitimement la question d'un regroupement judiciaire en cette matière, mais elle a également considéré que le débat ouvert ne pouvait se limiter aux catastrophes en matière de transport.

2° Des problématiques valables pour toutes les catastrophes

Il est en effet apparu aux membres de la commission d'une part, la difficulté de délimiter la notion de catastrophe en matière de transport, et d'autre part l'absence de légitimité d'une distinction entre ce type de catastrophe et l'ensemble des catastrophes liées aux risques technologiques.

Des événements tels que l'effondrement du stade de Furiani à Bastia en 1991 ou l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001 présentent des caractéristiques similaires à celles précédemment énoncées : un nombre de victimes extrêmement important, la nécessité de mener des expertises techniques complexes et l'existence d'un traumatisme non seulement pour les victimes et leurs proches mais également pour l'ensemble de la population.

L'unité de cette notion de catastrophe ou d'accident collectif apparaît d'ailleurs dans l'article 2-15 du Code de procédure pénale qui permet à « toute association régulièrement déclarée ayant pour objet statutaire la défense des victimes d'un accident survenu dans les transports collectifs ou dans un lieu ou local ouvert au public ou dans une propriété privée à usage d'habitation ou à usage professionnel et regroupant plusieurs de ces victimes (...) d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne cet accident lorsque l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée ».

Les problématiques posées par l'ensemble des catastrophes étant similaires, la question d'une spécialisation judiciaire doit être posée pour tout contentieux pénal lié à un accident collectif.

B) La nécessaire adaptation des règles de compétence pour un meilleur traitement pénal des catastrophes

1° L'inadaptation des règles actuelles

En cas de catastrophe en matière de transport, les règles de compétence territoriale sont celles du droit commun : compétence de la juridiction du lieu des faits, du domicile de l'auteur, de son lieu d'interpellation ou de détention.

En pratique, en l'absence d'auteur identifié lorsque des catastrophes surviennent, la juridiction compétente est celle du lieu des faits lorsque ceux-ci se déroulent sur le territoire français.

Lorsque les juridictions françaises sont compétentes pour des infractions commises en dehors du territoire de la République, l'article 693 du Code de procédure pénale prévoit une compétence particulière en cas d'infraction à bord ou à l'encontre d'un aéronef, à savoir le lieu d'atterrissage de celui-ci. Ces dispositions qui aboutissent dans la grande majorité des cas à faire dépendre la juridiction compétente du lieu des faits, ne permettent pas la prise en compte des spécificités précédemment énoncées. En effet une catastrophe avec un nombre important de victimes nécessitera au stade de l'enquête, de l'instruction mais aussi du jugement des moyens humains et matériels importants et peu compatibles avec une juridiction de petite taille. La prise en charge immédiate des victimes, leur audition dans le cadre de l'instruction ou encore la taille nécessaire des locaux lors du jugement constitueront autant d'obstacles. Dans la meilleure des hypothèses, si une telle juridiction concentrait ses efforts afin de traiter une catastrophe avec de nombreuses victimes, sa capacité à gérer les autres contentieux serait gravement obérée.

Par ailleurs les spécificités de ces affaires peuvent nécessiter la saisine d'une juridiction comportant des magistrats spécialisés.

En effet les premières mesures d'enquêtes et les premières expertises sont essentielles dans ces procédures afin de déterminer les éventuelles responsabilités. Une connaissance des services d'enquête spécialisés et du monde des experts par le magistrat diligentant ces premières mesures constitue alors un préalable indispensable. Un des intervenants auditionné par la commission s'est ainsi étonné que, dans une chaîne judiciaire de plus en plus spécialisée (services d'enquête, experts, avocats), le magistrat soit le seul généraliste.

Par ailleurs cette spécialisation peut aussi être opportune au stade du jugement dans la mesure où l'expérience de la conduite d'un procès avec de nombreuses victimes et des questions techniques complexes pourrait être exploitée.

2° La solution proposée

Une fois posé le constat d'un nécessaire regroupement, la commission s'est interrogée sur les formes que celui-ci devait recouvrir.

Les catastrophes en matière de transports ne se caractérisent pas par une technicité juridique justifiant en soi une compétence d'attribution particulière. Il ne peut être prévu une compétence réservée à certaines juridictions pour l'ensemble des faits d'homicide ou de blessure involontaire. En conséquence il est nécessaire d'envisager une compétence concurrente entre la juridiction naturellement compétente et une juridiction spécialisée. Cette solution présente l'avantage de la souplesse et permet en tout état de cause de laisser saisie une juridiction d'une taille suffisante pour traiter de manière adaptée une catastrophe survenue dans son ressort.

En ce qui concerne le niveau de regroupement deux hypothèses ont été envisagées : soit un pôle national unique, soit des pôles régionaux :

Certains intervenants se sont prononcés en faveur d'un pôle unique situé à Paris compétent pour les grandes catastrophes et spécialement pour les accidents aériens.

Une proposition de loi « relative aux renforcements des moyens de la justice en cas de catastrophe humaine et aux transports » déposée en 2006 par les députés Jean-Pierre Blasy et Odile Sauges tendait également à une telle spécialisation en un seul pôle judiciaire en cas d'accident intervenu dans le domaine des transports, ayant entraîné la mort d'un grand nombre de personnes et dont l'instruction et le jugement sont d'une grande complexité.

Cependant la commission ayant souhaité élargir la spécialisation à l'ensemble des accidents collectifs et non seulement aux accidents en matière de transport, la solution d'un pôle unique est apparue comme peu adaptée. Par ailleurs il a été considéré comme nécessaire de ne pas trop éloigner le lieu du jugement du lieu de l'accident. En effet, lorsque la catastrophe touche profondément une population locale, un dépaysement peut être source d'incompréhension. Ainsi il serait difficilement concevable de juger à Paris l'accident aérien survenu au Vénézuéla en 2005 ayant entraîné le décès de 161 personnes dont 153 martiniquais.

Compte tenu de ces éléments il a été retenu une compétence régionale avec une juridiction spécialisée par Cour d'appel. Ces juridictions spécialisées seront instituées par une disposition législative du Code de procédure pénale, avec un siège et un ressort défini par décret. 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 co-saisine 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.

Cette spécialisation devrait permettre d'assurer une justice plus rapide et mieux rendue. Il s'agit là d'un point important pour les victimes, mais également pour la société en général dans la mesure où l'analyse des accidents doit être menée le plus rapidement possible afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir.

Le Syndicat de la Magistrature formule des réserves en estimant que les juridictions naturelles compétentes devraient conserver leur compétence exclusive d'instruction et qu'une salle d'audience adaptée par cour d'appel pourrait être utilisée pour la phase de jugement par l'ensemble des juridictions du ressort de la cour.

§ 3 - Des pôles en droit de la mer

La question d'une spécialisation des magistrats et de regroupements juridictionnels pour les contentieux liés au droit de la mer n'est pas nouvelle.

Depuis 1926 des juridictions particulières existent ainsi pour le jugement des infractions ayant un caractère maritime. Plus récemment des règles de compétence particulière et des juridictions spécifiques ont été instituées pour les affaires de pollution maritime.

La commission s'est donc interrogée, dans un premier temps, sur la nécessité de modifier ou non ses spécificités existantes (A) puis dans un second temps sur l'opportunité de créer de nouvelles spécialisations (B).

A) La rationalisation des spécialisations judiciaires existantes liées au droit de la mer

1° En matière d'infractions au Code disciplinaire et pénal de la marine marchande (CDPMM)

La loi du 17 décembre 1926 modifiée portant Code disciplinaire et pénal de la marine marchande (CDPMM) régit la répression des infractions dites « maritimes » commises par les personnes présentes à bord des navires français, en quelque lieu que se trouve le navire, et par les officiers et hommes d'équipage embarqués sur des navires étrangers lorsque l'infraction est commise dans les eaux territoriales ou intérieures françaises.

Les infractions « maritimes » sont définies par cette même loi : il s'agit de manquements aux règles de circulation maritime, d'infractions à la police intérieure du navire, d'accidents de navigation, d'infractions liées au comportement du capitaine ou de l'équipage d'un navire.

Lorsque la qualification d'infraction maritime a été retenue, le tribunal compétent est le « tribunal maritime commercial » (TMC), juridiction spécialisée présidée par un magistrat assisté d'assesseurs professionnels désignés en raison de leur qualification et de leur connaissance des réalités de la navigation maritime.

Aux termes du décret du 26 novembre 1956 modifié sur les tribunaux maritimes commerciaux et la forme de procéder devant ces tribunaux, il est actuellement établi quatorze TMC localisés à Dunkerque, Boulogne, Le Havre, Rouen, Saint-Malo, Brest, Lorient, Saint-Nazaire, Nantes, La Rochelle, Bordeaux, Sète, Marseille et Ajaccio. Il n'existe pas de TMC outre-mer.

L'étude de l'activité de ces TMC démontre l'inadaptation de leur nombre et de leur implantation. Entre 2003 et 2006 ces juridictions ont traité 744 affaires examinées au cours de 55 audiences, soit une moyenne de 186 affaires et 14 audiences par an. Si le nombre de ces affaires a pratiquement doublé par rapport à la période 2000-2002 en raison de la réactivation des TMC de Brest et d'Ajaccio, la répartition de ce contentieux reste profondément inégale. Les audiences étant programmées uniquement lorsqu'un nombre suffisant d'affaires le justifie, certains TMC ne tiennent aucune audience et il est privilégié dans ces conditions des sanctions administratives.

Partant de ce constat et de l'obsolescence générale du CDPMM liée notamment à l'évolution des règles du droit pénal et à l'entrée en vigueur de la convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés, un projet de réforme a été élaboré conjointement par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et le ministère de la justice. Dans le cadre de ce projet, il est notamment proposé une réduction du nombre de tribunaux maritimes de quatorze à cinq répartis selon une logique de façade maritime et en les adossant nécessairement à un tribunal de grande instance afin de permettre la mise en commun du greffe, du parquet et de la juridiction d'instruction, garantissant une meilleure conduite des procédures et application des règles du Code de procédure pénale. Dans la mesure du possible le parti a également été pris de créer « des pôles de compétence maritime » en jumelant la localisation du tribunal maritime commercial et celle des JULIS. Les localisations retenues pour ces cinq TMC seraient Le Havre, Brest, Marseille, Bordeaux et Ajaccio.

Outre les trois villes comportant une juridiction spécialisée du littoral, le tribunal de Bordeaux a été choisi afin d'assurer une meilleure couverture de la façade maritime ouest et ce dans un souci d'éviter un éloignement géographique trop important pour les justiciables devant se rendre devant le tribunal maritime. Ce raisonnement a été également tenu en ce qui concerne le tribunal d'Ajaccio.

La commission a estimé que cette préconisation était parfaitement justifiée. S'agissant d'un contentieux technique complexe et limité, un resserrement du nombre de pôles permettra une véritable spécialisation des magistrats, et ce d'autant que la complexité de la matière sera accrue au terme de la réforme envisagée avec la création d'un véritable « délit maritime » élargi à toutes les infractions relevant du périmètre de la sécurité du navire et de la navigation.

2° En matière de pollution maritime

L'article 6 de la loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 a modifié la rédaction de l'article L 218-29 du Code de l'environnement relatif à la répression des rejets polluants de navires et créé des juridictions spécialisées pour le jugement des procédures relatives aux rejets polluants d'hydrocarbures.

Le décret n° 2002-196 du 11 février 2002 a fixé le siège et le ressort de ces juridictions du littoral spécialisées (les JULIS) : soit les tribunaux de grande instance du Havre pour la zone Manche-Mer du Nord, de Brest pour la zone Atlantique, de Marseille pour la zone Méditerranée, et ceux de Fort de France, de Saint-Denis-de-la-Réunion et le tribunal de première instance de Saint-Pierre-et-Miquelon en outre-mer.

En cas de pollution volontaire ou involontaire dans les eaux territoriales, les eaux intérieures et les voies navigables et en cas de pollution volontaire dans la zone économique exclusive ou la zone de protection écologique, les JULIS partagent, pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement de ces infractions, une compétence concurrente avec les juridictions visées par l'article 706-109 du Code de procédure pénale, soit la juridiction du lieu de l'infraction, celle du domicile de l'auteur des faits, du lieu de son interpellation ou de sa détention, ou encore la juridiction du lieu d'immatriculation du navire ou du lieu où celui-ci est trouvé.

Pour ces infractions, en cas de grande complexité de l'affaire, le TGI de Paris peut également être compétent pour l'instruction et le jugement. En revanche le TGI de Paris a une compétence exclusive en cas de pollution involontaire dans la zone économique exclusive, la zone de protection écologique et en haute mer.

De même, lorsque les infractions de pollution volontaire ou involontaire sont commises en haute mer à bord d'un navire français, le tribunal compétent est obligatoirement celui de Paris. Pour un navire étranger, la juridiction est celle de l'État de son pavillon.

Il est apparu lors des auditions menées par la commission que le droit actuel est sur ce point en grande partie satisfaisant.

Cependant une simplification de la grille de compétence est possible en alignant les règles de compétence en matière de pollution involontaire sur celles prévues en cas de pollution volontaire. Aussi bien le procureur de Brest, M. Xavier TARABEUX, que le Secrétaire général de la mer, M. Xavier de la GORCE, se sont déclarés favorables à une telle modification qui consisterait à prévoir la compétence des JULIS en cas de pollution accidentelle commise dans la zone économique exclusive ou dans la zone de protection écologique. Cette compétence serait concurrente avec celle du TGI de Paris en cas de complexité de l'affaire ainsi que cela est prévu en cas de pollution volontaire.

Cette modification permettrait une plus grande lisibilité des compétences en cas de pollution des eaux maritimes.

En revanche il n'est pas apparu nécessaire à la commission de modifier le nombre et la localisation actuelle des JULIS, contrairement à la demande de M. le Secrétaire général de la mer tendant à ce que le TGI de Cherbourg acquiert la qualité de JULIS au détriment du Havre en raison de la localisation à Cherbourg de la préfecture maritime de la Manche et de la Mer du nord.

En effet les lieux des tribunaux de grande instance retenus pour devenir juridiction du littoral sont adaptés car il s'agit de villes portuaires de taille très importante, victimes directes le plus souvent des pollutions, en outre des contacts étroits ont été noués entre les parquets de ces juridictions et la préfecture maritime dans un souci de prévention et de réactivité lorsqu'une pollution est constatée. Le TGI du Havre qui a en charge les infractions de pollution maritime depuis 2002 s'est spécialisé de fait. Aucun dysfonctionnement n'a été relevé et les liens avec la préfecture maritime ont été noués. Par ailleurs la taille du tribunal de grande instance du Cherbourg ne paraît pas compatible avec l'attribution d'un nouveau contentieux technique nécessitant des investigations parfois importantes.

Enfin dans la mesure où le volume d'affaires de pollutions maritimes est très faible il ne paraît pas non plus opportun de créer de nouvelles juridictions spécialisées du littoral à Bordeaux ou Ajaccio par exemple (nombre d'affaires nouvelles pour des navires identifiés : 18 en 2005, 6 en 2006, 10 en 2007).

La commission ne recommande donc pas de modification de l'implantation des JULIS et a également jugé inopportunes de nouvelles spécialisations judiciaires en droit de la mer.

B) L'inopportunité de nouvelles spécialisations en droit de la mer

1° En matière de pêche

En cas de commission d'une infraction en matière de pêche maritime, l'article 18 du décret-loi du 9 janvier 1852 prévoit la compétence pour les navires français du tribunal du port où le navire a été conduit ou du tribunal du port d'immatriculation.

Cependant des dispositions de ce même décret-loi punissent la mise en vente, le transport ou l'achat en connaissance de cause de produits pêchés illégalement. Ainsi, si les tribunaux du littoral sont davantage susceptibles de juger des faits de pêche illicite, toutes les juridictions françaises sont susceptibles d'être compétentes pour des infractions en matière de pêche maritime.

Il en est de même pour les infractions en matière de pêche en eaux douces.

L'hypothèse d'une spécialisation judiciaire pour ces infractions a été envisagée.

Concernant les infractions commises en mer ou lors des débarquements, il pourrait être envisagé de spécialiser des juridictions du littoral en tenant compte de la répartition des ports de pêche, et donc des zones de débarquement. Cette spécialisation pourrait notamment favoriser les relations indispensables avec les directions départementales des affaires maritimes. Cependant, il est important de noter que le nombre de procédures est relativement limité (par exemple 35 procédures en 2006 dans le ressort de la Cour d'appel de Caen) et que le traitement de ces infractions n'est pas d'une grande complexité.

Compte tenu de la faiblesse quantitative de ce contentieux et de sa dispersion géographique, la commission n'a pas souhaité préconiser une spécialisation en cette matière. En revanche, afin de permettre une meilleure connaissance de ces affaires ainsi qu'une réponse pénale plus harmonieuse, il est possible de dédier des audiences à ce contentieux et de sensibiliser les magistrats au domaine de la pêche maritime à travers des actions de formation continue.

2° En matière d'événements de mer

Lors des auditions effectuées par la commission il a été proposé une spécialisation juridictionnelle pour les « événements de mer ». Sous ce terme sont notamment visés les naufrages, abordages ou échouements. Il est vrai que ces accidents, que ce soit celui du *Bugaled Breizh*, du *Sokalique*, ou encore de la *Petite Julie*, suscitent une forte médiatisation et des investigations techniques parfois importantes.

Toutefois il convient de relever que ces faits peuvent déjà être traités par des juridictions spécialisées. Ils peuvent en effet être incriminés sous les qualifications de droit pénal général (homicide involontaire, blessures involontaires...) ou comme infraction maritime prévue par le CDPMM. Il est donc possible, si on souhaite la prise en compte de la particularité maritime de ces faits, de retenir la qualification d'infraction maritime qui entraînera la compétence d'un tribunal maritime.

Par ailleurs une compétence exclusive pour les événements de mer réservée à certaines juridictions n'est pas possible dans la mesure où certains de ces événements ne présentent aucun caractère de complexité justifiant la saisine d'une juridiction spécialisée.

Enfin, si les faits envisagés ont entraîné des conséquences d'une grande ampleur, la problématique posée est alors celle des catastrophes.

Compte tenu de la spécialisation proposée en cette matière d'une juridiction compétente par cour d'appel (cf supra), il n'y a pas lieu de prévoir ici de dispositions spécifiques.

3° En matière de terrorisme maritime, de prolifération des armes nucléaires par voie de mer, de piraterie ou de vol à main armée à bord des navires

Auditionné par la commission, le Secrétaire général de la Mer a suggéré d'étendre aux affaires de terrorisme maritime, de prolifération des armes nucléaires par voie de mer, de piraterie ou de vol à main armée à bord des navires commis en haute mer les règles spécifiques de compétence prévues par la loi du 15 juillet 1994 en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants et l'immigration illicite en mer.

Ces règles prévoient, lorsqu'il existe « *des motifs raisonnables de soupçonner* » qu'un trafic de stupéfiants ou des faits d'immigration illicite se commettent à bord d'un navire en haute mer, la possibilité pour les forces militaires, sous l'autorité du préfet maritime ou du délégué du Gouvernement pour l'action de l'État en mer, de procéder à la visite du navire suspect. Lorsque le navire bat pavillon étranger, la demande ou l'accord de cet État est nécessaire.

Cette intervention peut aboutir au déroutement du navire vers une position ou un port approprié, en cas de découverte d'infractions ou lorsque des investigations approfondies qui ne peuvent être effectuées en mer doivent être diligentées à bord.

La procédure proprement judiciaire débute à l'arrivée du navire dérouté dans un port français.

En France métropolitaine, le tribunal compétent est soit le tribunal de grande instance situé au siège de la préfecture maritime (soit Toulon, Brest ou Cherbourg), soit le tribunal de grande instance du port vers lequel le navire a été dérouté. Dans les départements d'outre-mer, ainsi qu'à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, le tribunal compétent est la juridiction de première

instance en matière correctionnelle située soit au siège du délégué du Gouvernement pour l'action de l'État en mer, soit au port vers lequel le navire est dérouté¹⁷.

A travers cette extension des dispositions de la loi du 15 juillet 1994 à de nouveaux contentieux, le Secrétariat général de la Mer souhaite ainsi favoriser la co-localisation des juridictions compétentes pour les contentieux liés à la mer et des sièges de l'autorité administrative représentant l'État en mer, et ce afin de permettre l'identification de magistrats « littoraux ».

Toutefois les contentieux pour lesquels une spécialisation est souhaitée font déjà l'objet de règles permettant leur regroupement juridictionnel.

Ainsi les affaires relatives au terrorisme maritime font déjà l'objet en pratique d'une centralisation au TGI de Paris en application des dispositions de l'article 706-17 du Code de procédure pénale. Dans le domaine de la prolifération des armes de destruction massive (ce qui inclut bien évidemment le nucléaire), un projet de loi en cours d'élaboration prévoit une compétence du TGI de Paris similaire à celle existante en matière de terrorisme.

S'agissant enfin de la piraterie (et des vols à main armée à bord des navires - concept qui est en réalité la traduction française du concept plus large d'"armed robbery") le tribunal compétent, en application des articles 689 et 693 du Code de procédure pénale, est celui du lieu du domicile de la victime ou la juridiction de résidence du prévenu et, à titre subsidiaire, le tribunal de Paris. En pratique ces affaires s'inscrivent systématiquement dans un cadre de criminalité organisée et font l'objet d'une saisine de la JIRS compétente. Or les tribunaux dont la compétence est proposée par le Secrétariat général de la Mer pour traiter ces affaires (Cherbourg, Brest, Toulon) ne sont pas le siège de JIRS.

En conséquence, instaurer des règles particulières lorsque ces infractions se commettent en haute mer n'aurait pas de portée pratique et pourrait au contraire être source de nullités procédurales.

§ 4 - Des pôles en droit de la presse ?

La problématique d'une spécialisation juridictionnelle en droit de la presse a fait l'objet d'une réflexion particulière au sein de la commission compte tenu de l'interaction entre cette question et d'autres réformes envisagées par la commission.

En effet si la question d'une spécialisation en cette matière peut légitimement se poser (A), la commission a toutefois constaté que la dépénalisation d'une partie du contentieux de la presse pouvait constituer une solution alternative (B) et que les réformes envisagées dans l'articulation des contentieux civils entraînaient déjà un regroupement de ce contentieux (C).

A) La question légitime d'une spécialisation en ce domaine

Les dispositions procédurales applicables en droit de la presse sont fixées par la célèbre loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Ces règles, instituées à une époque où la liberté de la presse devait impérativement être protégée dans une République encore balbutiante, sont extrêmement contraignantes. Le but du législateur, en multipliant les dispositions dérogatoires, était alors de rendre particulièrement difficile toute action en justice dans ce domaine.

¹⁷ Article 17 (en matière de trafic de stupéfiants) et 24 (en matière d'immigration illicite) de la loi du 15 juillet 1994.

Ces particularités procédurales ayant été maintenues, le droit de la presse est d'une grande technicité et comporte de nombreuses « chausse-trappes » pouvant justifier une spécialisation des magistrats traitant ce contentieux.

De même il est constaté en cette matière l'existence d'un « *forum shopping* » permettant de s'interroger sur la nécessité d'une spécialisation dans un souci d'harmonisation des jurisprudences. En effet le droit de la presse est soumis, pour la détermination de la juridiction compétente en cas de conflit pénal, aux règles de droit commun. Cependant le lieu de commission de l'infraction étant également celui de sa diffusion, la poursuite est donc possible en tous lieux où l'écrit a été diffusé, l'émission vue ou entendue. Compte tenu de l'aire de diffusion de la plupart des médias modernes, toute juridiction française peut être amenée à connaître d'une infraction de presse.

En pratique, la concentration en région parisienne de la plupart des sièges sociaux des entreprises de presse écrite d'abord, de communication audiovisuelle et électronique ensuite, a conduit le tribunal de grande instance de Paris à se spécialiser *de facto*. Depuis plusieurs années cependant, le tribunal de grande instance de Nanterre est très régulièrement saisi du contentieux civil de la presse par les avocats des demandeurs, considérant comme plus favorable la jurisprudence des Hauts-de-Seine.

La commission a estimé que ces éléments posaient légitimement la question d'une spécialisation en cette matière. Toutefois, au cours des auditions et débats, une solution alternative est apparue avec la dépénalisation d'une très large partie du contentieux de la presse, celui des diffamations et injures.

B) La dépénalisation des diffamations et injures

L'étude des condamnations prononcées en 2006 pour les infractions en matière de presse fait apparaître une écrasante domination de ce contentieux par les affaires de diffamations et injures, simples ou aggravées : 91% des condamnations ont été prononcées pour des injures ou diffamations publiques¹⁸. Cette étude est conforme au sentiment des praticiens puisque lors de son audition par la commission, Maître Jean-Yves Dupeux a estimé que les affaires de diffamation envers les particuliers représentaient environ 80 % de son contentieux presse.

La commission s'est donc interrogée sur l'opportunité de maintenir un caractère pénal à ces infractions ainsi qu'un encadrement procédural aussi spécifique.

La problématique n'est bien évidemment pas identique selon le type de diffamation ou d'injure.

Le Code pénal réprime la diffamation et l'injure non publique qui constituent des contraventions de première classe. Malgré l'insertion de ces infractions dans le Code pénal, les règles procédurales particulières au droit de la presse s'appliquent à la poursuite et au jugement de ces contraventions¹⁹.

La loi sur la presse incrimine la diffamation et l'injure envers les particuliers, les cours, tribunaux, armées, corps constitués, administrations publiques, les membres des ministères, du Parlement, les fonctionnaires, les dépositaires ou agents de l'autorité publique, les citoyens chargés d'un service ou mandat public, les jurés ou témoins. La diffamation et l'injure envers un particulier sont punies d'une peine d'amende de 12 000 euros. Lorsqu'elles sont commises envers des collectivités publiques ou des personnes investies d'une autorité publique, la peine encourue est une amende de 12 000 euros pour l'injure et de 45 000 euros pour la diffamation.

¹⁸ Étude fondée sur les chiffres du casier judiciaire et ne prenant donc pas en compte les contraventions des quatre premières classes.

¹⁹ Crim., 22 mai 1974, B.C n°196.

La loi du 1er juillet 1972 puis celle du 30 décembre 2004 ont créé une catégorie particulière de diffamations et d'injures insérées dans la loi de 1881 : la diffamation ou l'injure commise à raison de l'appartenance de la personne à une ethnique, nation, race ou religion, ou à raison de son sexe, de son orientation sexuelle ou d'un handicap. La loi prévoit pour la première une peine d'emprisonnement d'un an et une peine d'amende de 45 000 euros et pour la seconde six mois d'emprisonnement et 22 500 euros d'amende.

Lors des auditions, M. Bruno Cotte, président de la chambre criminelle de la cour de cassation, M. Laurent Le Mesle, procureur général près la cour d'appel de Paris et M. Jean-Claude Marin, procureur près le tribunal de grande instance de Paris, se sont prononcés en faveur d'une dépenalisation des diffamations et injures, à l'exception de celles présentant un caractère discriminatoire.

En revanche M. Jean-Yves Monfort, président du tribunal de grande instance de Versailles et Maître Jean-Yves Dupeux ont fait état de leur opposition à une telle dépenalisation. Ils ont estimé que l'audience pénale, par son caractère symbolique et public, était mieux adaptée aux procès de presse. Par ailleurs M. Jean-Yves Monfort a indiqué que la procédure de l'enquête civile, prévue par les articles 204 et suivants du nouveau Code de procédure civile, pour l'audition des témoins, est inadaptée au procès de presse, qui exige spontanéité, unité de temps et de lieu, présence et initiative des parties et de leurs conseils. Enfin il a été rappelé qu'en France la voie pénale a toujours été considérée comme plus protectrice que la voie civile et que, conformément à cet esprit la Cour de cassation avait progressivement restreint la voie civile sur le fondement de l'article 1382 du Code civil afin d'éviter le contournement de la loi de 1881.

Les membres de la commission ont toutefois noté que la diffamation et l'injure envers un particulier, publiques ou non, constituaient des infractions dont la poursuite est subordonnée à une plainte de la victime, pour lesquelles seule une peine d'amende est encourue et qui répriment des atteintes à des droits de la personne pouvant être tout aussi bien protégés par des règles civiles.

Il convient également de relever que ces infractions sont en pratique essentiellement poursuivies par le biais de citations directes des parties civiles et qu'elles ne font que rarement l'objet de réquisitions lors des audiences de la part du représentant du ministère public.

La commission a donc estimé opportun de proposer une dépenalisation des diffamations et injures envers les particuliers, mais aussi des diffamations et injures envers les collectivités publiques et les personnes investies d'une autorité publique.

En effet il est apparu aux membres de la commission qu'une dépenalisation des seules diffamations envers les particuliers ne se justifiait pas et qu'il y aurait là un risque de rupture d'égalité devant la loi, mais aussi de violation des principes de nécessité et de proportionnalité des peines : les excès dans la liberté d'expression doivent-ils faire l'objet d'une répression fondamentalement différente (civile ou pénale) selon que la personne diffamée est un particulier ou une personne protégée ?

Par ailleurs cette dépenalisation complète permettrait à la France de mettre sa législation en accord avec la résolution 1577 adoptée le 4 octobre 2007 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui invite les États membres « à bannir de leur législation relative à la diffamation toute protection renforcée des personnalités publiques, conformément à la jurisprudence de la Cour, et invite en particulier la France à réviser sa loi du 29 juillet 1881 à la lumière de la jurisprudence de la Cour » (point 17.6).

En revanche, il convient bien évidemment de maintenir le caractère pénal de la diffamation ou injure commise à raison de l'appartenance de la personne à une ethnique, nation, race, religion, de son sexe, de son orientation sexuelle ou d'un handicap²⁰.

Consciente de la nécessité de conserver des règles procédurales particulières afin de protéger la liberté d'expression, la commission ne lie pas la dépénalisation de la diffamation à son insertion dans la procédure civile de droit commun. Cependant, si elle estime indispensable le maintien de règles spécifiques, un aménagement des règles édictées par la loi de 1881 lui paraît toutefois nécessaire.

En tout état de cause, compte tenu de la complexité des questions soulevées par le transfert au civil de ces règles procédurales, la mise en oeuvre de cette proposition supposera, peut-être, la constitution d'un groupe de travail *ad hoc*. Selon le choix d'une simplification de ce droit ou du maintien de l'économie procédurale actuelle, la question d'une spécialisation de ce contentieux civil devra ou non être envisagée.

Cependant la commission note que, par le jeu des réformes qu'elle propose, une spécialisation a déjà été réalisée en matière de presse, liée au recentrage de ce contentieux auprès des tribunaux de grande instance uniquement.

C) Un regroupement de ce contentieux au sein des TGI

Le contentieux presse, que ce soit au pénal ou au civil, est actuellement traité en première instance à la fois par les tribunaux de grande instance, les tribunaux d'instance, de police et les juridictions de proximité.

En effet, sur le plan pénal, si les tribunaux de grande instance sont compétents pour les délits en matière de presse, les tribunaux de police le sont pour les contraventions de cinquième classe prévues par la loi du 29 juillet 1881 ainsi que pour les contraventions de diffamation ou d'injures non publique²¹. Les juridictions de proximité sont compétentes pour les contraventions des quatre premières classes prévues par la loi de 1881.

Sur le plan civil, le tribunal d'instance est compétent pour les diffamations et injures non publiques (art R.221-15, 2° du Code de l'organisation judiciaire) et en vertu de sa compétence de droit commun, pour les demandes de dommages et intérêts fondées sur toute diffamation ou injure, y compris par voie de presse, si le montant de la demande est inférieur à 10.000 euros.

Or, deux des propositions de la commission aboutissent à concentrer le contentieux en matière de diffamation au sein des tribunaux de grande instance :

- Dans un premier temps, il est proposé de dépénaliser la diffamation et l'injure et de transférer ainsi l'essentiel du contentieux pénal en matière de presse aux juridictions civiles.

- Dans un second temps, la commission souhaite, dans le cadre de la réflexion sur la répartition des compétences entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance, supprimer la compétence particulière du second pour les diffamations et injures non publiques et exiger pour toute action civile en matière de diffamation la représentation par avocat.

²⁰ Toutefois cette infraction devrait être modifiée afin de tenir compte de la dépénalisation des autres cas de diffamation et d'injure. En effet la distinction existante entre l'injure et la diffamation ne se justifie pas si le message a un caractère racial, sectaire, sexiste ou homophobe, l'*exceptio veritatis* n'étant pas admise pour ces cas de diffamation. Il serait donc opportun de retirer ces infractions de la loi sur la presse pour introduire dans le Code pénal une infraction unique réprimant ces comportements.

²¹ Article R.41-11 du Code de procédure pénale.

Le tribunal de grande instance sera ainsi seul compétent pour l'ensemble du contentieux en matière de diffamation.

Les affaires de presse, et spécialement celles de diffamation, constituant un contentieux souvent local et touchant la vie courante, il a semblé opportun aux membres de la commission de maintenir cette spécialisation au niveau des tribunaux de grande instance.

En revanche, compte tenu de la large dépénalisation de la diffamation, la commission recommande de modifier les dispositions relatives au dépôt légal aux tribunaux de grande instance. En vertu de l'article 10 de la loi du 29 juillet 1881 « *au moment de la publication de chaque feuille ou livraison du journal ou écrit périodique, il est remis au Parquet du procureur de la République, ou à la mairie dans les villes où il n'y a pas de tribunal de grande instance, deux exemplaires signés du directeur de publication.* »

L'intérêt principal du dépôt public est de constituer des preuves en cas d'infractions contenues dans les publications. Cependant ces dispositions, qui ne prennent pas en compte la presse audio-visuelle ou par internet, sont aujourd'hui inadéquates. De plus le contrôle du parquet réalisé sur les exemplaires déposés est en pratique inexistant.

Avec la dépénalisation de la diffamation, il apparaît plus qu'opportun de supprimer l'obligation d'un dépôt légal auprès des parquets.

CHAPITRE 2 – LA DIFFUSION DE BARÈMES INDICATIFS

La prévisibilité est une exigence de sécurité. Si la clarté et la stabilité des règles de droit contribuent à apporter une telle prévisibilité, elles ne permettent toutefois pas toujours de connaître la traduction concrète que prendra la reconnaissance d'un droit. Ainsi, si la victime d'un accident de la circulation et son avocat peuvent s'appuyer sur la loi « Badinter » du 5 juillet 1985 pour s'assurer de son droit à réparation, celle-ci ne pourra jamais leur donner l'information essentielle que constitue le montant de l'indemnisation auquel la victime pourra prétendre.

Par ailleurs, si le juge ne saurait être lié dans son pouvoir d'appréciation, dès lors qu'il relève d'une mission juridictionnelle, il apparaît utile qu'il puisse s'appuyer sur des référentiels, de nature à constituer une aide dans la prise de décision, qui au final lui revient. Ainsi que le relevait M. Antoine Garapon lors de son audition, le fait pour le juge de pouvoir se référer à des barèmes rationalise son pouvoir, sans pour autant l'affecter.

Les référentiels contribuent dès lors à renforcer le principe d'égalité devant la justice, par des indicateurs généraux, dont le juge apprécie au cas par cas, *in concreto*, la pertinence.

Sous l'angle de la déjudiciarisation, il a été rappelé que la diffusion de barèmes permettant aux parties d'anticiper la décision de justice, serait de nature à les inciter à transiger entre elles, le cas échéant avec l'assistance d'un tiers, avocat ou médiateur.

C'est donc dans cet esprit que la commission préconise le développement de barèmes indicatifs en matière de préjudice corporel (section 1) et de pensions alimentaires (section 2).

SECTION 1 - Le développement d'un barème en matière d'indemnisation du préjudice corporel

Dans sa lettre de mission, Madame le Garde des Sceaux demandait que soit examinée la constitution de pôles spécialisés en matière d'indemnisation du préjudice corporel subi du fait de l'amiante. Après étude, il est apparu que l'indemnisation de ce préjudice ne présentait pas de spécificité par rapport au contentieux de l'indemnisation du préjudice corporel en général. La commission a dès lors traité cette question dans le cadre de la problématique de l'indemnisation du préjudice corporel en général.

Les critiques les plus récurrentes portent sur le défaut d'harmonisation des critères d'indemnisation.

Cette situation contribue d'ailleurs à maintenir une activité juridictionnelle soutenue. C'est ainsi que, malgré la réforme de l'indemnisation des accidents de la circulation, intervenue à l'occasion de la loi du 5 juillet 1985, prévoyant une procédure transactionnelle à l'initiative de l'assureur, le contentieux de la réparation du dommage corporel absorbe encore une part importante de l'activité juridictionnelle : près de vingt mille affaires se rapportant à la matière ont été jugées par les juridictions civiles en 2006, auxquelles il faut ajouter, parmi les quelques dix mille décisions pénales sur homicides et blessures involontaires, une part importante d'entre elles qui se prolongent en instances sur intérêts civils.

La constitution de barèmes indicatifs apportera une réponse simple et pertinente à l'objectif légitime d'harmonisation (§ 2). Elle passe au préalable par une clarification de la liste des postes de préjudice (§ 1).

§ 1 - La clarification de la liste des postes de préjudice

L'activité juridictionnelle soutenue, ainsi que celle des différents fonds d'indemnisation, ont contribué à l'accroissement des postes de préjudice, au mépris souvent d'une cohérence d'ensemble. Cette tendance inflationniste a été souvent dénoncée.

L'élaboration d'une nomenclature uniforme apparaît ainsi comme étant un préalable nécessaire à une harmonisation des méthodes d'indemnisation. Lorsque tous les acteurs du droit de la réparation du préjudice corporel pourront se référer à une seule et même liste des différents préjudices, un pas essentiel vers l'harmonisation sera en effet accompli.

Un groupe de travail, présidé par Jean-Pierre Dintilhac, président de chambre honoraire à la Cour de cassation, avait proposé en 2005 une nomenclature des chefs de préjudice corporel. Ce travail, de grande qualité, fait l'objet d'un large consensus entre les différents acteurs : assureurs, avocats, magistrats s'accordent à y voir la référence sur laquelle il convient de caler les décisions d'indemnisation.

Le rapport propose une liste « indicative » de postes de préjudice. Il suggère de reprendre trois distinctions largement admises : préjudices patrimoniaux/extrapatrimoniaux ; victimes directes / victimes par ricochet ; préjudices temporaires (avant consolidation) / permanents (après consolidation).

Il est nécessaire de poursuivre ce travail en faisant officiellement de cette nomenclature des postes de préjudice, la référence tant pour les juridictions que pour les fonds d'indemnisation, les victimes, les avocats et les assureurs.

La réforme apparaît d'autant plus nécessaire que l'article 25 de la loi de financement pour la sécurité sociale du 21 décembre 2006 a modifié les conditions d'exercice du recours subrogatoire des organismes tiers payeurs, en prévoyant que les recours subrogatoires doivent s'exercer « *poste par poste, sur les seules indemnités qui réparent des préjudices qu'ils ont pris en charge, à l'exclusion des préjudices à caractère personnel* », et non plus globalement sur tous les préjudices soumis à recours confondus. Cette modification implique désormais pour chaque chef de préjudice de caractériser la prestation correspondante dont le tiers payeur pourra demander le remboursement.

La commission recommande dès lors la consécration, par décret, de la nomenclature des postes de préjudice telle qu'élaborée par le groupe de travail présidé par M. Jean-Pierre Dintilhac.

§ 2 - Le montant de la réparation du préjudice corporel

L'absence de référentiel national d'indemnisation est souvent dénoncée.

Outre le fait qu'elle peut apparaître comme source d'injustice compte tenu des indemnisations très différentes qui peuvent être accordées à des victimes dans des situations proches selon que la procédure est engagée devant telle ou telle juridiction, elle contribue aussi certainement au développement du contentieux.

S'il n'est évidemment pas envisageable de proposer un barème obligatoire d'indemnisation en ce qu'il porterait directement atteinte au principe de réparation intégrale et au pouvoir souverain d'appréciation du juge du fond, un travail paraît nécessaire en ce domaine pour aller vers une plus grande cohérence des montants alloués aux victimes de dommages corporels sur le territoire national.

Pour ce faire, l'élaboration d'un référentiel indemnitaire à valeur indicative, largement diffusé, paraît être de nature à concourir à une meilleure harmonisation.

Déjà sensibilisées à la question de l'indemnisation des victimes de dommages corporels, certaines cours d'appel ont une politique particulièrement dynamique et ont élaboré des documents qui mentionnent, sous forme de fourchettes, les montants moyens d'indemnisation alloués dans leur ressort.

Ces outils d'évaluation sont des guides très utiles aux magistrats pour leur permettre ensuite une meilleure individualisation des indemnisations accordées. En revanche, ils restent généralement purement internes aux juridictions et ne peuvent dès lors pas être utilisés par l'ensemble des personnes intéressées, professionnels et victimes.

Aussi, la commission recommande-t-elle d'élaborer, à partir des montants accordés par les magistrats dans toutes les cours d'appel, un référentiel indemnitaire en matière de dommage corporel, qui pourrait ensuite être diffusé auprès des magistrats sur tout le territoire national et être consulté par les assureurs, les victimes et leurs avocats afin que chacun dispose d'une meilleure lisibilité en la matière.

Sans porter atteinte à l'appréciation individualisée de chaque situation, un tel instrument, qui n'aurait nécessairement qu'une valeur indicative, serait de nature à aider l'ensemble des personnes appelées à traiter du contentieux du dommage corporel.

SECTION 2 - Le développement d'un barème des pensions alimentaires

La loi du 4 mars 2002 a rappelé, dans une disposition de principe, que chacun des parents doit contribuer à l'entretien et à l'éducation de l'enfant à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent et des besoins de l'enfant (article 371-2 du Code civil).

La fixation de cette contribution constitue un élément essentiel sur lequel l'attention des parents se porte prioritairement dans le cadre d'une séparation et qui se révèle souvent source de difficultés. Elle représente, pour les juridictions, un contentieux quantitativement important, puisqu'elle concerne aussi bien les enfants mineurs que les jeunes majeurs

En l'absence de critères légaux précis, le montant de la contribution est laissé à l'appréciation souveraine des juges du fond. Or, la motivation des décisions ne permet pas toujours d'isoler les critères ni la méthode retenus par les magistrats. Il en résulte une relative disparité des montants alloués selon les juridictions, ainsi qu'une certaine incompréhension des décisions rendues en la matière.

En outre, cette absence d'unification des pratiques rend difficilement prévisible le montant qui sera alloué et nuit à la pacification recherchée dans les relations entre les parents. Or, l'adhésion du justiciable à la décision constitue un facteur déterminant pour la bonne exécution de celle-ci et le paiement effectif de la pension.

Face à ces difficultés, la mise en place d'un barème en matière de pension alimentaire, suggérée dès 1999 par le rapport *Dekeuwer-Défossez*, constitue une demande forte, exprimée tant par les praticiens que par les associations familiales ou de défense des droits des pères. Une mission, confiée en 2000 à la mission de recherche droit et justice, avait d'ailleurs donné lieu, en juin 2001, à une étude de faisabilité « Un barème pour les pensions alimentaires ? »²².

Des barèmes indicatifs existent d'ores et déjà dans d'autres pays européens, à l'instar de l'Allemagne, qui connaît une pension minimale (*Mindestunterhalt*) fixée par la loi, sur le fondement de laquelle les magistrats ont élaboré un barème indicatif, la *Düsseldorfer Tabelle*²³, qui s'applique depuis le 1^{er} janvier 2008 sur tout le territoire allemand²⁴. Ce barème a pour objectif de favoriser une application égalitaire et transparente de la loi²⁵.

Plusieurs pistes sont envisageables en la matière, le barème pouvant être impératif, incitatif ou simplement indicatif.

²² Voir en dernier lieu la proposition formulée par le Conseil Economique et Social dans son avis, rendu sur le rapport de Mme Ch. Basset, *L'obligation alimentaire : des formes de solidarité à réinventer*, p. 1-16.

²³ Ce barème se trouve publié dans la revue de droit de la famille *Zeitschrift für Familienrecht, FamRZ* 2008. 201 et 211.

²⁴ F. Klinkhammer, *Die Düsseldorfer Tabelle nach der Unterhaltsrechtsreform* (Stand : 1.1.2008), *FamRZ* 2008. 193.

²⁵ En ce sens, F. Klinkhammer, préc., *FamRZ* 2008. 194.

Dans la lignée de ses préconisations générales, la commission recommande de se doter d'un barème indicatif en matière de pensions alimentaires. Les parties devraient pouvoir mettre en œuvre elles-mêmes le barème, de façon à faciliter la recherche des accords entre elles. En cas d'accord, les parties pourraient le soumettre à l'homologation du juge, suivant la procédure simplifiée que la commission recommande d'adopter (cf. supra, 1^{ère} partie, chapitre 1, section 1).

Il apparaît à la commission que la réalisation du barème (qui impose d'opter en faveur de l'une des méthodes de calcul possible) et sa diffusion devrait être assurée par le ministère de la justice, en lien avec les autres ministères intéressés, ainsi qu'avec la Caisse nationale d'allocations familiales et la Caisse de mutualité sociale agricole.