

# TABLE DES MATIÈRES

<b>LETTRE DE MISSION</b> .....	2
<b>LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION</b> .....	4
<b>SOMMAIRE</b> .....	6
<b>LES 65 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION</b> .....	7
I. Propositions en matière d'organisation judiciaire .....	7
A. Simplification de l'articulation des contentieux civils de première instance.....	7
B. Regroupement de certains contentieux au sein de juridictions spécialisées .....	11
C. Propositions en matière d'évolution des statuts .....	13
II. Propositions en matière d'accès à la justice et de procédure .....	14
III. Propositions en matière de déjudiciarisation et d'allègement procédural.....	16
1. En matière civile .....	16
A. Transfert de fonctions et de missions diverses .....	16
B. Développement des modes alternatifs de règlement des litiges.....	18
C. Allègements procéduraux.....	19
2. En matière pénale.....	20
A. Développement de la transaction .....	20
B. Développement des procédures pénales simplifiées .....	21
C. Contentieux routier.....	22
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	25
<b>INTRODUCTION</b> .....	26
I. Le contexte des travaux : entre réforme de la carte judiciaire et garantie des droits des justiciables .....	26
II. L'esprit des travaux : entre passion et raison, entre « penser global » et « agir local » .....	27
III. L'objectif des travaux : entre une justice rénovée et une justice porteuse de sens pour l'intervention du juge.....	28
Une justice plus lisible et plus proche des justiciables .....	29
Une justice adaptée aux évolutions de la société.....	29
Une justice porteuse de sens pour l'intervention du juge .....	30
IV. Les enjeux des travaux : entre rationalité budgétaire, cœur de mission du juge et intérêt du justiciable .....	32

<b>PREMIÈRE PARTIE. LE PÉRIMÈTRE DE L'INTERVENTION DU JUGE</b>	
<b>Remettre le juge au cœur de son activité juridictionnelle.....</b>	<b>37</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>38</b>
<b>TITRE 1 – LES DÉJUDICIARISATIONS EN MATIÈRE CIVILE.....</b>	<b>40</b>
<i>Chapitre 1 – les déjudiciarisation civiles proposées .....</i>	<i>41</i>
SECTION 1 – La déjudiciarisation d'une intervention dénuée de plus-value.....	41
§ 1 - Le contentieux « artificiel » :	
les actions conditionnant le droit à certaines allocations .....	41
§ 2 - L'activité « notariale » ou administrative des juridictions .....	42
A) Le transfert au profit d'un officier public et ministériel.....	43
1° Les attributions susceptibles d'être transférées à un notaire .....	43
2° Le transfert de compétence aux huissiers de justice	
en matière de scellés après un décès .....	45
B) Le transfert d'attribution vers d'autres administrations .....	46
1° Transfert de l'enregistrement du pacte civil de solidarité	
et de sa dissolution .....	46
2° Transfert de l'établissement des procurations de vote.....	47
3° Transfert de la constitution des dossiers	
de déclaration d'acquisition de la nationalité française par mariage .....	48
C) L'assistance et la délégation en matière de vérification	
des comptes de tutelles .....	49
SECTION 2 – L'allègement procédural ou l'intervention retardée du juge.....	51
§ 1 - L'allègement procédural de l'intervention judiciaire	
en l'absence de différend .....	51
A) L'homologation des accords	
sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale .....	52
B) La rectification d'erreur matérielle affectant les décisions de justice .....	52
C) La déclaration conjointe d'exercice en commun de l'autorité parentale.....	53
§ 2 - Le retardement de l'intervention du juge à la seule phase contentieuse .....	54
A) L'inscription sur les listes électorales passée la clôture de celles-ci .....	54
B) Le retardement de l'intervention judiciaire	
en matière de changement de prénom .....	55
§ 3 - La simplification de la procédure de surendettement.....	56
A) Le constat : un juge trop souvent mobilisé sans apport décisif pour le	
justiciable .....	56
1° Les oscillations du droit du surendettement, entre déjudiciarisation et	
judiciarisation.....	56
2° Les effets pervers de la judiciarisation du rétablissement personnel au regard	
des intérêts fondamentaux des débiteurs concernés.....	57
a) Des délais accrus .....	57
b) Une audience judiciaire inutile et une procédure complexe,	
sources d'insécurité juridique .....	58
B) Les propositions de la commission : un nouvel office du juge .....	59
1° Première proposition : redéfinir l'office du juge pour mieux	
assurer la protection des intérêts fondamentaux de la personne surendettée. ...	59
2° Seconde proposition :	
redéfinir la procédure pour lui donner une meilleure cohérence .....	60
§ 4 - Le renforcement de la procédure d'injonction de payer.....	62
A) La nécessité d'accroître l'efficacité de la procédure d'injonction de payer .....	62
1° Le constat : le manque de lisibilité et la complexité	
induits par l'absence de procédure d'injonction de payer devant le TGI.....	63
2° Propositions visant à instituer la procédure d'injonction	
de payer devant le TGI.....	63
a) Le principe de l'extension de la procédure d'injonction	
de payer devant le TGI .....	63

b) Le régime procédural commandé par l'extension de la procédure d'injonction de payer devant le TGI .....	64
3° Une opposition présentée par le défendeur lui-même .....	64
B) L'opportunité d'alléger l'office du juge en matière d'injonction de payer .....	65
1° Le constat : les particularités de l'office du juge en matière d'injonction de payer .....	65
a) La spécificité de l'office du juge durant la première phase de la procédure d'injonction de payer .....	65
b) L'existence de propositions visant à réformer en profondeur la procédure d'injonction de payer .....	66
2° Les propositions de la commission .....	69
a) Réorganiser les pouvoirs et compétences en matière d'injonction de payer .....	69
b) Renforcer la protection du défendeur .....	71
c) Renforcer l'efficacité de la procédure au service du justiciable .....	72
 <i>Chapitre 2 - l'éventuelle déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel..</i>	<i>73</i>
SECTION 1 – Les solutions expertisées mais non retenues par la commission ...	76
§ 1 - Les propositions .....	76
A) Les propositions de confier le divorce à un organe dépourvu de la fonction juridictionnelle .....	76
1° Le divorce devant un officier d'état civil sans pouvoir juridictionnel .....	76
2° Le divorce devant un notaire sans pouvoir juridictionnel .....	78
B) Les propositions tendant à confier le divorce à un organe auquel serait confié un pouvoir juridictionnel .....	80
1° Le greffier, juge du divorce .....	80
2° Le notaire, « juge du divorce » .....	80
§ 2 - Expertise .....	81
A) Expertise des solutions relatives aux hypothèses de divorce devant un organe non juridictionnel .....	81
1° Critiques communes à toutes les hypothèses de divorce devant un organe non juridictionnel .....	82
a. Le caractère très incertain des économies à attendre d'une déjudiciarisation, pour le justiciable et pour l'État .....	82
b. Le risque de déstabilisation du nouvel équilibre instauré par la loi du 26 mai 2004 .....	84
c. Les risques d'une éviction du juge, garant traditionnel de la protection de l'intérêt de chaque époux et des enfants .....	85
d. Le risque d'une dénaturation du mariage comme institution au profit du mariage-simple contrat .....	88
2° Critiques spécifiques à certaines propositions .....	90
a. Critique de la proposition de transfert à l'officier d'état civil .....	90
b. Critique de la proposition de transfert à un notaire .....	91
B) Critiques des propositions de transfert de compétence vers des organes dotés d'un pouvoir juridictionnel .....	93
1° La proposition de transfert au greffier .....	93
2° La proposition de confier le divorce à un notaire doté de pouvoirs juridictionnels .....	93
SECTION 2 - Les recommandations de la commission .....	95
§ 1 - Une procédure allégée, au coût régulé ou tarifé, devant le juge aux affaires familiales .....	95
A) Allègement de la procédure de divorce par consentement mutuel .....	95
B) Régulation ou tarification des honoraires dans la procédure de divorce par consentement mutuel .....	96
§ 2 - L'absolue nécessité de préserver une procédure de nature judiciaire en présence d'enfants mineurs .....	98
Conclusion .....	100

TITRE 2 – LES DÉJUDICIARISATIONS EN MATIÈRE PÉNALE.....	101
<i>Chapitre 1 – Le développement de la transaction</i> .....	103
SECTION 1 – En matière de stationnement .....	103
§ 1 - L'inopportunité d'une dépenalisation totale.....	104
§ 2 - L'opportunité d'une dépenalisation partielle avec la mise en place d'une première phase transactionnelle .....	104
SECTION 2 – En matière de police des transports.....	105
SECTION 3 – En matière de droit pénal de l'urbanisme et de la construction ..	106
SECTION 4 – En matière de coordination des transports .....	107
<i>Chapitre 2 – Le développement des procédures pénales simplifiées dans le respect du droit à un juge</i> .....	108
SECTION 1 – Le développement de la procédure d'amende forfaitaire.....	109
§ 1 - L'extension du domaine de la forfaitisation .....	109
A) Les principes retenus.....	109
B) L'extension de la forfaitisation dans les différents domaines du droit pénal .	111
1° En droit pénal général.....	111
2° En matière routière .....	111
3° En matière de coordination des transports.....	111
4° En droit de la santé publique .....	112
5° En droit de l'environnement.....	112
6° En droit du travail.....	113
7° En droit de la consommation.....	113
§ 2 - La consignation préalable pour contester les amendes forfaitaires .....	113
A) L'extension du principe du versement d'une consignation préalable dans la procédure d'amende forfaitaire .....	113
B) Des contreparties nécessaires : une amélioration de la procédure d'amende forfaitaire et des possibilités de dispense de consignation .....	115
SECTION 2 – L'ordonnance pénale .....	116
§ 1 - Une extension possible quant aux infractions susceptibles d'être poursuivies par cette voie.....	116
§ 2 - Une extension possible aux procédures comportant une demande de dommages et intérêts.....	118
§ 3 - Une extension possible quant aux peines susceptibles d'être prononcées	118
SECTION 3 – La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.....	119
<i>Chapitre 3 – La déjudiciarisation du contentieux routier</i> .....	122
SECTION 1 – Une déjudiciarisation spécifique pour le contentieux routier ?... 122	
§ 1 - Le refus, par la commission, de préconiser la création d'une autorité administrative indépendante pour le contentieux routier.....	122
§ 2 - Le refus, par la commission, de préconiser l'institution d'un Procureur national à la sécurité routière .....	123
§ 3 - Le refus, par la commission, d'une contraventionnalisation du défaut de permis et du défaut d'assurance .....	123
SECTION 2 – La question de la mise en place d'une autorité unique en matière de suspension du permis de conduire .....	124
§ 1 - La dualité actuelle en matière de suspension de permis de conduire .....	124
§ 2 - Les difficultés liées à un transfert de compétence d'une autorité à une autre.....	125
A) Dans le cadre de son travail sur la déjudiciarisation, la commission a d'abord envisagé de transférer à l'autorité administrative l'ensemble des pouvoirs de suspension du permis de conduire.....	125
B) Devant cette impossibilité, il a été envisagé un transfert à l'autorité judiciaire du pouvoir de suspension à titre provisoire du permis de conduire. ....	125

§ 3 - Les moyens d'une meilleure coordination entre les décisions judiciaires et administratives .....	126
<b>TITRE 3 – UN JUGE DÉCIDEUR, AU CŒUR D'UNE ÉQUIPE</b> .....	128
<i>Chapitre 1 – Le développement des modes alternatifs de règlement des conflits</i> .....	128
SECTION 1 – Le développement et la consolidation de l'institution des conciliateurs de justice.....	130
§ 1 - La consécration de la place des conciliateurs de justice dans le procès civil et l'organisation judiciaire .....	130
A) La place du conciliateur de justice dans le procès civil .....	130
B) La place du conciliateur de justice dans l'organisation judiciaire.....	131
§ 2 - L'amélioration et le renforcement du rôle joué par le conciliateur de justice .....	132
A) La conciliation extrajudiciaire.....	132
B) La procédure de tentative préalable de conciliation .....	132
C) L'instance judiciaire non précédée d'une tentative de conciliation .....	133
SECTION 2 – La montée en puissance de l'institution de la médiation.....	133
§ 1 - L'incitation à recourir à la médiation .....	134
A) Le développement de la « culture de médiation ».....	134
B) Le développement des mécanismes de renvoi vers le médiateur .....	135
1° La généralisation de l'injonction de rencontrer un médiateur.....	135
2° L'obligation de renseigner un formulaire sur la médiation .....	135
§ 2 - Vers un développement normatif de la médiation familiale ?.....	136
A) L'expertise de la médiation familiale au Québec.....	136
1° La prise en charge financière de la médiation familiale par l'État .....	137
2° La constitution d'un maillage complet de médiateurs compétents.....	137
3° La réunion d'information préalable obligatoire à toute action en justice... ..	138
B) La création d'un dispositif public de médiation familiale extrajudiciaire.....	138
C) Caractère obligatoire de la médiation familiale.....	139
D) Le développement de la double convocation .....	140
SECTION 3 – La procédure participative de négociation assistée par avocat... ..	141
§ 1 - Le droit collaboratif nord-américain.....	141
§ 2 - L'introduction en France d'une procédure participative .....	142
<i>Chapitre 2 – L'émergence d'un greffier juridictionnel</i> .....	144
SECTION 1 - Le statut revalorisé de greffier juridictionnel .....	144
§ 1 - Le Rechtspfleger en droit comparé.....	144
A) Le statut et la formation du <i>Rechtspfleger</i> .....	145
B) Les missions du <i>Rechtspfleger</i> .....	146
§ 2 - La proposition d'un greffier juridictionnel à la française.....	148
SECTION 2 - Les missions du greffier juridictionnel : l'exemple de l'injonction de payer.....	149

**SECONDE PARTIE. L'ARTICULATION DES CONTENTIEUX**

<b>Remettre le justiciable au centre du système judiciaire .....</b>	<b>151</b>
TITRE 1 – UN ACCÈS PLUS LISIBLE.....	152
<i>Chapitre 1 – L'ambition contrariée d'un tribunal unique en première instance .</i>	<i>154</i>
SECTION 1 – L'éclairage historique : une préconisation récurrente mais jamais mise en œuvre depuis trente ans .....	154
SECTION 2 – Une préconisation qui se heurte à des obstacles importants .....	158
§ 1 - Le poids de l'histoire .....	158
§ 2 - Le principe d'adéquation et les contraintes d'organisation du travail juridictionnel.....	158
§ 3 - Le risque des difficultés de gestion d'un TPI.....	159
§ 4 - Les risques d'inconstitutionnalité et d'instabilité de l'organisation judiciaire liés à un TPI avec des sections détachées.....	160
<i>Chapitre 2 – L'ambition raisonnée d'une justice apaisée.....</i>	<i>165</i>
SECTION 1 – Une simplification nécessaire : la réduction à deux juridictions civiles de droit commun, le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance.....	165
§ 1 - Le principe d'une organisation judiciaire duale.....	165
§ 2 - L'absorption de la juridiction de proximité par le tribunal d'instance.....	167
§ 3 - Le maintien de la fonction de juge de proximité dans des missions redéfinies .....	169
A) L'intégration au sein des TGI.....	170
B) Fonctions civiles diverses.....	171
C) Conclusion : un nouvel équilibre à mettre à œuvre.....	172
SECTION 2 – Le TGI, juridiction des matières les plus complexes ou mettant en cause l'ordre social.....	174
§ 1 - Un bloc de compétence pour les matières civiles complexes.....	174
A) D'une compétence de droit commun à la constitution de blocs de compétence .....	174
B) Les blocs de compétence renforcés ou constitués .....	175
1° Matière immobilière et successorale .....	176
a) Droit réel immobilier.....	176
b) Saisies immobilières et quasi immobilières .....	177
c) Matière successorale.....	179
2° Matière fiscale et parafiscale.....	179
3° Baux commerciaux et professionnels.....	180
4° Presse.....	180
§ 2 - Un pôle de la famille autour du JAF.....	181
A) Le maintien du service des affaires familiales au TGI.....	182
1° Éviter un éclatement des fonctions de JAF .....	182
2° Apporter des solutions fonctionnelles au besoin de proximité.....	183
B) Une meilleure articulation entre les différentes procédures intéressant les enfants et la famille .....	185
1° Le renforcement du bloc de compétences en matière d'affaires familiales .....	185
a) L'extension du bloc de compétences en matière de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux des couples .....	185
b) Le renforcement du bloc de l'autorité parentale avec la tutelle des mineurs.....	186
c) Les autres pistes envisagées mais écartées : adoption, filiation... ..	188
2° Apporter des solutions fonctionnelles au besoin de cohérence entre les différentes interventions en matière de personne et de famille : la notion de réseau et de communication structurés.....	189
a) Le développement d'un réseau judiciaire en matière familiale .....	189
b) Le développement d'une communication structurée.....	191

§ 3 - La création d'un pôle pénal au sein du T.G.I. ....	192
A) Création d'une chambre de police au sein du tribunal de grande instance compétente pour toutes les contraventions.....	193
B) Extension de la compétence des officiers du ministère public à l'ensemble des contraventions.....	194
SECTION 3 – le tribunal d'instance, juge des affaires de proximité, à faible enjeu financier ou nécessitant une immersion dans le tissu social .....	195
§ 1 - les litiges patrimoniaux portant sur des enjeux financiers limités.....	196
§ 2 - Les difficultés économiques et sociales des particuliers .....	197
A) La réunion des contentieux induits par des difficultés financières des particuliers .....	197
1° Crédit à la consommation.....	198
2° Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP).....	198
3° Exclusion des matières immobilières .....	199
B) Le logement.....	199
C) Le contentieux mobilier du juge de l'exécution (surendettement et procédures civiles d'exécution mobilière).....	200
D) Les mesures de protection des majeurs .....	201
§ 3 - Le contentieux électoral.....	202
§ 4 - Les litiges ruraux, de voisinage ou de grande proximité.....	203
 TITRE 2 – UN ACCÈS PLUS AISÉ.....	205
<i>Chapitre 1 – De l'expérimentation des guichets uniques de greffe à la généralisation des guichets universels</i> .....	205
SECTION 1 - Du guichet unique de greffe au guichet universel de greffe.....	206
§ 1 - Le guichet unique de greffe, une expérience concluante.....	206
§ 2 - La nécessaire mise en place de guichets universels de greffe .....	207
SECTION 2 - Les missions qui pourraient être confiées au guichet universel de greffe.....	207
§ 1 - L'information et l'orientation des justiciables.....	208
§ 2 - L'accès procédural.....	208
Section 3 - Les guichets universels de greffe et les autres dispositifs d'accès au droit et à la justice.....	209
§ 1 - La nécessité de liens étroits avec les points d'accès au droit .....	209
§ 2 - Le développement de services permettant de saisir les juridictions à distance.....	210
Section 4 - L'inopportunité de créer un service judiciaire d'orientation des affaires .....	210
§ 1 - Un transfert de charge qui n'apparaît pas nécessaire.....	210
§ 2 - Un transfert de charge dont les effets seront négatifs, pour les justiciables et les juridictions .....	211
<i>Chapitre 2 – La réforme des procédures orales</i> .....	212
SECTION 1 - L'amélioration de la lisibilité de la procédure orale.....	212
§ 1 - La création de règles communes à toutes les procédures orales.....	213
§ 2 - La clarification de la procédure applicable devant le tribunal d'instance .....	213
SECTION 2 - Le développement et la consolidation des échanges écrits dans la procédure orale .....	213
§ 1 - Un cadre général permettant la prise en compte des échanges écrits.....	213
§ 2 - Une prise en compte des échanges écrits déclinée dans chaque procédure orale.....	214
SECTION 3 - L'inutilité de la création de nouvelles procédures internes fondées sur un débat écrit.....	214

TITRE 3 – UN ACCÈS ASSURANT UNE PLUS GRANDE PRÉVISIBILITÉ....	215
<i>Chapitre 1 – les juridictions spécialisées</i>	
<i>dans la connaissance de certains contentieux</i> .....	216
SECTION 1 - la question des juridictions spécialisées en matière civile .....	218
§ 1 - L'adoption internationale.....	218
§ 2 - Les affaires relatives à la nationalité française .....	219
§ 3 - La propriété intellectuelle .....	220
A) Un pôle national pour connaître du contentieux des brevets et des obtentions végétales.....	221
B) Des pôles régionaux pour connaître des contentieux des marques, des indications géographiques, des dessins et modèles et de la propriété littéraire et artistique.....	222
§ 4 - L'activité sociale des juges d'instance (élections professionnelles et départition prud'homale) .....	222
A) Le contentieux des élections professionnelles .....	222
B) La départition prud'homale .....	223
§ 5 - Le tribunal des pensions militaires .....	224
SECTION 2 - La question des juridictions spécialisées en matière pénale.....	224
§ 1 - Un pôle spécialisé pour les crimes contre l'humanité ou un pôle « droit pénal humanitaire ou international » .....	224
A) La justice française confrontée à de nouvelles saisines en matière de crime contre l'humanité .....	225
1° Du crime contre l'humanité interne au crime contre l'humanité international .....	225
2° Une pluralité de juridictions potentiellement compétentes pour ces crimes.....	227
B) La nécessité d'une spécialisation .....	228
1° Les spécificités de l'instruction et du jugement des crimes contre l'humanité ou du crime de guerre commis à l'étranger .....	228
2° La solution proposée .....	228
§ 2 - Des pôles pour les catastrophes en matière de transport ou liées aux risques technologiques .....	230
A) Les problématiques posées au monde judiciaire par ce type de catastrophes .....	230
1° Les problématiques liées aux catastrophes en matière de transport .....	230
2° Des problématiques valables pour toutes les catastrophes .....	231
B) La nécessaire adaptation des règles de compétence pour un meilleur traitement pénal des catastrophes .....	232
1° L'inadaptation des règles actuelles.....	232
2° La solution proposée .....	232
§ 3 - Des pôles en droit de la mer .....	233
A) La rationalisation des spécialisations judiciaires existantes liées au droit de la mer .....	234
1° En matière d'infractions au Code disciplinaire et pénal de la marine marchande (CDPMM) .....	234
2° En matière de pollution maritime .....	235
B) L'inopportunité de nouvelles spécialisations en droit de la mer .....	236
1° En matière de pêche .....	236
2° En matière d'événements de mer .....	237
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 .....	237
§ 4 - Des pôles en droit de la presse ? .....	238
A) La question légitime d'une spécialisation en ce domaine .....	238
B) La dépénalisation des diffamations et injures .....	239
C) Un regroupement de ce contentieux au sein des TGI.....	241

---

<i>Chapitre 2 – la diffusion de barèmes indicatifs</i> .....	242
SECTION 1 - Le développement d'un barème en matière d'indemnisation du préjudice corporel .....	243
§ 1 - La clarification de la liste des postes de préjudice .....	243
§ 2 - Le montant de la réparation du préjudice corporel.....	244
SECTION 2 - Le développement d'un barème des pensions alimentaires.....	245
<b>ANNEXES</b> .....	247
<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	261