



**MINISTÈRE  
DE LA JUSTICE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Mission d'urgence relative à la déjudiciarisation

## Rapport

Mars 2025



## Liste des propositions

<i>Proposition 1 Accélérer la transformation numérique et prioriser les outils qui génèrent des gains de productivité.....</i>	<i>15</i>
<i>Proposition 2 Créer une mesure unique d'alternative aux poursuites mise en œuvre par le procureur de la République, l'accord pénal, regroupant l'ensemble des dispositifs des articles 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale. ....</i>	<i>17</i>
<i>Proposition 3 Envisager d'étendre le domaine de la convention judiciaire d'intérêt public à d'autres contentieux. ....</i>	<i>18</i>
<i>Proposition 4 Renforcer les conditions de recevabilité des plaintes avec constitution de partie civile. ....</i>	<i>19</i>
<i>Proposition 5 Marquer une pause dans le développement des amendes forfaitaires délictuelles dans l'attente de l'expertise du dispositif. ....</i>	<i>20</i>
<i>Proposition 6 Redynamiser et harmoniser les dispositifs de transaction pénale après un bilan de leur mise en œuvre. ....</i>	<i>21</i>
<i>Proposition 7 Dépénaliser l'infraction d'obstacle prévue par l'article L. 141-5 du code des juridictions financières au profit d'une infraction financière relevant de la Cour des comptes. ....</i>	<i>23</i>
<i>Proposition 8 Concrétiser la démarche de dépénalisation des infractions formelles peu poursuivies, notamment dans le domaine de la vie des entreprises. ....</i>	<i>24</i>
<i>Proposition 9 Dépénaliser la diffamation et l'injure entre particuliers sauf circonstance aggravante. ....</i>	<i>27</i>
<i>Proposition 10 Permettre le recours aux règles de la procédure civile en matière d'indemnisation des victimes d'infractions pénales. ....</i>	<i>28</i>
<i>Proposition 11 Confier les successions vacantes et les successions en déshérence à l'administration des domaines. ....</i>	<i>31</i>
<i>Proposition 12 Apprécier l'opportunité de regrouper le contentieux fiscal au sein de la juridiction administrative. ....</i>	<i>32</i>
<i>Proposition 13 Affirmer, dans le code civil, le principe de subsidiarité de l'intervention du juge des enfants afin de recentrer sa saisine. ....</i>	<i>34</i>
<i>Proposition 14 Réévaluer les conditions d'intervention du juge de l'hospitalisation sous contrainte. ....</i>	<i>35</i>
<i>Proposition 15 Poursuivre la redéfinition des conditions d'intervention du juge des tutelles et du juge des contentieux de la protection en matière de surendettement. ..</i>	<i>39</i>
<i>Proposition 16 Simplifier l'intervention du juge et du greffier pour accélérer le traitement des procédures. ....</i>	<i>39</i>
<i>Proposition 17 Confier aux notaires le prononcé de l'adoption simple de l'enfant du conjoint. ....</i>	<i>42</i>

<i>Proposition 18 Confier aux notaires, sous le contrôle du juge, la mise en œuvre d'un mandat de protection future rénové.</i>	43
<i>Proposition 19 Renforcer le rôle des notaires dans les procédures de partage.</i>	43
<i>Proposition 20 Déjudiciariser le recouvrement de certaines créances en renforçant le rôle des commissaires de justice.</i>	44
<i>Proposition 21 Permettre le recours à l'acte de procédure d'avocat en matière de responsabilité parentale et de liquidation et partage des intérêts patrimoniaux au sein de la famille.</i>	45
<i>Proposition 22 Favoriser le développement de la procédure d'instruction conventionnelle.</i>	45
<i>Proposition 23 Instaurer de nouvelles procédures préalables obligatoires aux fins de résolution amiable de certains litiges.</i>	47
<i>Proposition 24 Afin d'encourager la résolution amiable des litiges, restaurer un timbre fiscal pour la saisine du juge.</i>	48

## Sommaire

LISTE DES PROPOSITIONS .....	3
PRÉAMBULE .....	7
1. LA DÉJUDICIARISATION : UNE THÉMATIQUE RÉCURRENTÉ .....	10
1.1 En matière pénale, un processus contraint par les exigences constitutionnelles et le besoin sociétal.....	10
1.2 En matière civile, un processus amplement déployé dans un contexte de judiciarisation continu.....	12
1.2.1 Des recommandations antérieures mises en œuvre pour l'essentiel..	12
1.2.2 Un champ d'intervention toujours accru .....	13
1.3 De nouvelles perspectives ouvertes par la transformation numérique	14
2. RECENTER L'OFFICE DU MAGISTRAT EN MATIÈRE PÉNALE .....	16
2.1 Réserver l'intervention du juge aux affaires contestées, complexes ou à fort enjeu.....	16
2.1.1 Unifier les mesures d'alternative aux poursuites sous la seule autorité du procureur de la République.....	16
2.1.2 Elargir la convention judiciaire d'intérêt public notamment en matière de contentieux économique et financier.....	17
2.1.3 Recentrer l'office du juge d'instruction.....	18
2.2 Améliorer le traitement des infractions simples confiées à d'autres acteurs.....	19
2.2.1 Les amendes forfaitaires délictuelles, une pause nécessaire.....	19
2.2.2 Les transactions pénales, un dispositif à dynamiser.....	20
2.3 Réexaminer le périmètre de la justice financière.....	21
2.3.1 La voie possible d'un élargissement de l'intervention des juridictions financières dans le domaine des manquements au devoir de probité.....	22
2.3.2 La dépenalisation du délit d'obstacle dans le contentieux financier.	23
2.4 Envisager la dépenalisation de certaines infractions.....	23
2.4.1 Les infractions formelles peu poursuivies .....	24
2.4.2 Les sanctions administratives .....	24
2.4.3 La diffamation simple et l'injure entre particuliers.....	26
2.5 Améliorer la procédure d'indemnisation des victimes d'infractions pénales .....	27
2.6 Interroger le périmètre d'intervention du juge de l'application des peines.....	29

<b>3. RECENTER L'OFFICE DU JUGE EN MATIÈRE CIVILE.....</b>	<b>30</b>
<b>3.1 Envisager des transferts vers l'administration des domaines .....</b>	<b>30</b>
<b>3.2 Envisager des transferts vers la juridiction administrative .....</b>	<b>31</b>
<b>3.3 Réévaluer l'office de protection du juge .....</b>	<b>33</b>
<b>3.3.1 Dans le domaine de la protection de l'enfance.....</b>	<b>33</b>
<b>3.3.2 Dans le domaine des soins sans consentement.....</b>	<b>34</b>
<b>3.3.3 Dans le domaine de la protection des majeurs et de la tutelle des mineurs .....</b>	<b>36</b>
3.3.3.1 Redéfinir le périmètre des autorisations du juge des tutelles .....	36
3.3.3.2 Faciliter l'habilitation familiale .....	37
<b>3.3.4 Dans le domaine du surendettement .....</b>	<b>38</b>
<b>3.4 Alléger l'office du juge civil .....</b>	<b>39</b>
<b>3.4.1 Simplifier le travail du juge et du greffe.....</b>	<b>39</b>
<b>3.4.2 Repenser l'appel.....</b>	<b>40</b>
<b>3.4.3 Poursuivre la déjudiciarisation avec les officiers publics et ministériels.....</b>	<b>41</b>
3.4.3.1 Avec les notaires .....	41
3.4.3.2 Avec les commissaires de justice .....	43
3.4.3.3 Amplifier l'intervention des avocats.....	44
<b>4. CONSOLIDER LA PLACE DE L'AMIALE COMME MODE DE PLEIN EXERCICE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS.....</b>	<b>46</b>
<b>4.1 Faire le pari de l'amiable en instaurant d'autres phases préalables obligatoires.....</b>	<b>46</b>
<b>4.2 Favoriser l'intérêt économique de l'amiable .....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>51</b>

## Préambule

*Aller encore plus loin dans la voie de la déjudiciarisation, en préservant les principes fondamentaux qui régissent notre droit, pour répondre aux attentes légitimes de nos concitoyens et pour contribuer à un meilleur fonctionnement de la Justice*, tel est l'objet ambitieux de la mission assignée au groupe de travail constitué à la demande de M. Didier Migaud, garde des sceaux, ministre de la justice, par lettre du 21 novembre 2024 adressée au vice-président du Conseil d'État, au premier président de la Cour de cassation, au procureur général près cette Cour et au premier président de la Cour des comptes<sup>1</sup>.

Composé de deux membres de chacune de ces juridictions désignés par leurs chefs respectifs, les six membres du groupe de travail<sup>2</sup> assistés par quatre membres de l'inspection générale de la justice<sup>3</sup> se sont attelés à la tâche ainsi définie.

Compte tenu de l'étendue de l'objet de la mission, les délais impartis ont eu des effets sur la méthode de travail retenue. Le groupe de travail a d'abord procédé à l'inventaire des voies de déjudiciarisation proposées par les nombreux rapports établis sur cette thématique depuis le début des années 2000 pour identifier celles des recommandations qui avaient été mises en œuvre comme celles qui n'avaient pas été suivies d'effet.

Le groupe de travail a pris acte des constats posés par le comité des États généraux de la justice : l'insuffisance notoire des moyens humains, matériels, techniques et numériques nécessaires à l'exercice des missions toujours plus nombreuses et complexes qui sont confiées à la justice ; la perte de sens de leur office respectif exprimés par les magistrats et greffiers ; une approche principalement sectorielle des réformes concernant la justice, trop rarement précédées et suivies d'une évaluation et insuffisamment accompagnées dans leur mise en œuvre.

C'est à partir de cet indispensable travail de recensement que le groupe de travail a sollicité la contribution écrite des acteurs judiciaires et des partenaires de justice, procédant en outre à l'audition de la plupart d'entre eux. La liste des personnes entendues et les contributions recueillies figurent en annexes<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Annexe 1.

<sup>2</sup> Conseil d'État : Rémy Schwartz, conseiller d'État, Nathalie Escaut, conseillère d'État ; Cour de cassation : Frédérique Agostini, conseillère, Pascal Bougy, avocat général ; Cour des comptes : Louis Gautier, procureur général honoraire, Thierry Savy, conseiller-maître.

<sup>3</sup> Sylvie Moisson et Isabelle Thery, inspectrices générales de la justice, Youssef Badissi et Ludovic Belfanti, inspecteurs de la justice.

<sup>4</sup> Respectivement annexe 2 et annexe 5.

L'inventaire effectué, les auditions réalisées ainsi que les contributions écrites, ont permis de croiser des points de vue parfois divergents et de tester des idées. Ils ont, en définitive, constitué des apports précieux pour alimenter la réflexion du groupe de travail et pour, selon les termes de la lettre de mission, *identifier les procédures et contentieux civils et pénaux* qui pourraient être pris en charge en tout ou partie *selon des procédures judiciaires faisant intervenir des magistrats aux seules étapes et dans les conditions où leur intervention est pleinement justifiée ; par les juridictions administratives ou financières ; par l'administration elle-même sous le contrôle du juge ; par les intéressés eux-mêmes dans le cadre de procédures amiables ou d'autres modes alternatifs de règlement des litiges.*

C'est au terme de ce cheminement que le groupe de travail formule les vingt-quatre propositions détaillées dans le rapport. Celles-ci font l'objet, lorsque le sujet le justifie, de fiches spécifiques plus complètes<sup>5</sup>.

Ces propositions s'inscrivent dans la continuité des travaux précédents et des réformes qui s'en sont suivies. Elles ne sont sans doute pas toutes de même importance. Elles sont pour une part déjà connues pour avoir été suggérées dans de précédents rapports, telles celles concernant l'indemnisation des victimes d'infractions pénales ou la réaffirmation du principe de subsidiarité de l'intervention du juge des enfants. Mais il en est certaines comme l'accord pénal, mesure unique d'alternative aux poursuites ou celle suggérant de nouveaux recours préalables aux fins de résolution amiable qui sont plus innovantes.

Le groupe de travail les a voulues réalistes pour tenir compte des attentes ambivalentes de nos concitoyens à l'égard de la justice comme des contraintes organisationnelles, financières et budgétaires inhérentes à tout projet de réforme. Elles constituent des voies possibles pour des réformes concrètes, qui ne provoquent pas de bouleversements juridiques et pouvant être déclinées assez rapidement. Le groupe de travail est cependant conscient que leur mise en œuvre est insuffisante à mettre fin aux maux de la justice et particulièrement aux délais d'audiencement des affaires civiles et pénales, déplorés dans la lettre de mission.

Le groupe de travail les a également voulues raisonnables car il a considéré que nombre de dispositifs de déjudiciarisation en vigueur nécessitaient d'être évalués avant d'être approfondis. C'est le cas notamment des amendes forfaitaires délictuelles et dans une moindre mesure du dispositif de transaction pénale.

---

<sup>5</sup> Annexe 3.



Enfin, il les a voulues prudentes au regard des conséquences qui s'attachent à tout transfert de contentieux, qu'il soit envisagé au profit de la juridiction administrative, de la juridiction financière ou de l'administration. En effet, un transfert, quel qu'il soit, ne peut s'envisager sans que soient préalablement mesurés les effets pour les juridictions ou administrations auxquelles seraient confiées de nouvelles compétences, lesquelles devront alors disposer des moyens humains et budgétaires pour les assumer de façon effective. La prudence s'impose également s'agissant des propositions renforçant l'intervention des professionnels du droit ou des acteurs de l'amiabie au regard de leurs conséquences financières en matière d'aide juridictionnelle et d'aide à l'assistance de l'avocat, qui devront être mesurées.

Les propositions empruntent une ou plusieurs des voies suggérées par la lettre de mission :

- la déjudiciarisation, par la suppression ou la limitation en tout ou partie de l'intervention du juge (propositions n° 2, 7, 8, 11, 17, 18, 20 et 21) ;
- l'amélioration des procédures dont le traitement est confié à d'autres acteurs (propositions n° 5 et 6) ;
- un possible transfert de certains contentieux à la juridiction administrative (proposition n° 12) ;
- une meilleure articulation avec la juridiction financière (proposition n° 7) ;
- une rationalisation de l'office du juge et de son intervention (proposition n° 1, 3, 4, 9, 10, 13, 14, 15, 16 et 19) ;
- un encouragement aux processus conventionnels ou amiables (propositions n° 21, 22, 23 et 24).

Au cours de ses travaux, le groupe de travail a pu constater que les acteurs de justice, qu'ils soient magistrats du siège ou du parquet, directeurs des services ou agents des greffes judiciaires, avocats restent prêts à se mobiliser pour suggérer des voies pour mieux rendre la justice, pour autant que les réformes envisagées ne tendent pas, sous couvert de simplification ou de rationalisation, à pallier l'insuffisance des moyens nécessaires à l'accès, pour tous, au juge et à une justice de qualité.

La prise en compte de ces attentes légitimes est d'évidence la clé de l'adhésion à toute réforme à venir.

## 1. LA DÉJUDICIARISATION : UNE THÉMATIQUE RÉCURRENTÉ

L'étendue de l'office du magistrat de l'ordre judiciaire a fait l'objet de nombreux rapports et réformes aussi bien en matière pénale qu'en matière civile. À cette réflexion s'est ajoutée la recherche d'une simplification du travail des juridictions par la mise en place de nouveaux outils permis par les transformations en matière numérique.

### 1.1 En matière pénale, un processus contraint par les exigences constitutionnelles et le besoin sociétal

Le groupe de travail s'est attaché à établir, conformément à sa lettre de mission, un état des lieux des propositions faites au cours des vingt dernières années sur le thème de la déjudiciarisation ou du recentrage du juge sur son office. Il a constaté que nombre d'entre elles avaient déjà été mises en œuvre en droit positif<sup>6</sup>, principalement autour de trois axes, le développement des alternatives aux poursuites, la création de procédures simplifiées, telles que la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) ou l'ordonnance pénale, et le recours beaucoup plus fréquent aux amendes forfaitaires.

Qu'il s'agisse d'une véritable déjudiciarisation ou de mesures de simplification, ce mouvement ne peut être sans limites.

En premier lieu, la déjudiciarisation doit nécessairement s'inscrire dans le respect des exigences constitutionnelles et conventionnelles relatives au respect des droits fondamentaux des personnes mises en cause et des victimes ainsi que des caractères essentiels de la procédure pénale, laquelle doit être équitable et contradictoire, assurer la séparation des autorités de poursuite et des autorités de jugement et garantir le principe d'égalité des citoyens devant la loi<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Cf. tableaux, annexe 4.

<sup>7</sup> Cf. article préliminaire du code de procédure pénale : *La procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties. Elle doit garantir la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement. Les personnes se trouvant dans des conditions semblables et poursuivies pour les mêmes infractions doivent être jugées selon les mêmes règles.*

Ainsi, le champ d'application de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle (AFD) prévu par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019<sup>8</sup> a été limité, le Conseil Constitutionnel ayant énoncé que *si les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions sont susceptibles de justifier le recours à de tels modes d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, ce n'est qu'à la condition de ne porter que sur les délits les moins graves et de ne mettre en œuvre que des peines d'amendes de faible montant*. Il a alors décidé que l'amende forfaitaire délictuelle ne saurait s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à 3 ans et excéder la somme de 3 000 euros<sup>9</sup>. Le Conseil d'État a veillé à l'application de ces orientations à l'occasion de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI) qui envisageait d'étendre la procédure à tous les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'un an au plus<sup>10</sup>.

Plus récemment, la proposition des États généraux de la justice (EGJ) en faveur de la création de la mesure transactionnelle qui serait venue unifier les mesures d'alternative aux poursuites en supprimant la composition pénale - y compris dans son format nécessitant une validation du juge - n'a pas été retenue. Elle présentait un risque trop important de censure par le Conseil constitutionnel en ce qu'elle conférait à son exécution l'effet immédiat d'extinction de l'action publique.

En second lieu, la déjudiciarisation se heurte dans bien des domaines aux attentes sociales en termes de répression. La conscience collective continue de croire en la supériorité de la norme pénale pour assurer le respect des règles édictées pour réguler les diverses activités humaines et ce, quel qu'en soit le champ.

À ce mouvement fait écho l'attention toujours plus grande portée aux victimes, qui s'exprime notamment par la volonté commune de mettre fin à l'impunité des auteurs d'infractions sexuelles en modifiant les règles relatives à la prescription de l'action publique<sup>11</sup>.

S'ajoute l'exigence commune aux démocraties de toujours mieux garantir les droits fondamentaux, par un contrôle plus fréquent du juge conduisant nécessairement à l'alourdissement de sa charge. La juridictionnalisation de l'application des peines mise en place avec la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000<sup>12</sup> en est l'exemple le plus marquant.

La marge d'évolution du processus de déjudiciarisation dans le champ pénal se révèle dès lors très étroite au regard de l'ensemble de ces considérations.

<sup>8</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

<sup>9</sup> Décisions n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 et n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023.

<sup>10</sup> Ce qui représentait 3400 délits. Le législateur a repris son projet pour ne retenir finalement qu'une extension portant sur 85 nouveaux délits.

<sup>11</sup> La loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste a créé un mécanisme de *prescription prolongée*.

<sup>12</sup> Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes et consacrée par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

## 1.2 En matière civile, un processus amplement déployé dans un contexte de judiciarisation continu

### 1.2.1 Des recommandations antérieures mises en œuvre pour l'essentiel

L'inventaire des travaux antérieurs consacrés à la déjudiciarisation confirme que les nombreuses propositions formulées ont été très significativement suivies d'effet<sup>13</sup>.

Sans prétendre à l'exhaustivité, les exemples suivants illustrent la constance de la démarche.

C'est ainsi qu'à la suite du rapport Guinchard<sup>14</sup>, qui préconisait notamment de créer dans une logique de résolution amiable des litiges d'autres modèles procéduraux que le recours purement contentieux, le législateur est intervenu à diverses reprises pour développer puis renforcer les modes amiables<sup>15</sup>.

Le rapport Marshall<sup>16</sup>, quant à lui, suggérait d'attribuer à d'autres acteurs judiciaires que les juges certaines procédures en matière familiale. C'est ainsi que la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016<sup>17</sup> a permis aux époux de consentir mutuellement à leur divorce par acte sous signature privée contresigné par avocats, déposé au rang des minutes d'un notaire<sup>18</sup>. La suppression de l'audience de conciliation, proposée par le rapport des Chantiers de la justice a été entérinée par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019<sup>19</sup>.

Est en cours dans les conditions précisées par le récent décret n° 2025-125 du 12 février 2025<sup>20</sup>, le transfert aux commissaires de justice de la procédure de saisies des rémunérations, intervenu en application des articles 47 et 60 la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023<sup>21</sup>.

<sup>13</sup> Cf. tableaux, annexe 4.

<sup>14</sup> Rapport de la commission sur la répartition des contentieux présidée par Serge Guinchard, *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, proposition n° 47.

<sup>15</sup> Cf. notamment l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, articles 4 et 5. La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, article 3.

<sup>16</sup> Rapport du groupe de travail présidé par Didier Marschall, *Les juridictions du XXI<sup>e</sup> siècle*, décembre 2013, proposition 6.3 *Les procédures familiales consensuelles*.

<sup>17</sup> Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

<sup>18</sup> Article 229 du code civil.

<sup>19</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de réforme pour la justice et article 252 du code civil.

<sup>20</sup> Décret n° 2025-125 du 12 février 2025 relatif à la nouvelle procédure de saisie des rémunérations.

<sup>21</sup> Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

Ce mouvement de déjudiciarisation a permis au juge civil de se recentrer sur son office contentieux, qui est de trancher les litiges<sup>22</sup> et sur son office gracieux, qui lui impose, même sans litige, le contrôle de certaines situations<sup>23</sup>. Il lui a en outre offert la possibilité de commencer à investir un office amiable allant au-delà de la conciliation judiciaire<sup>24</sup>.

### **1.2.2 Un champ d'intervention toujours accru**

Tout en s'efforçant de limiter l'intervention du juge en matière civile, le législateur lui a, dans le même temps, confié de nouveaux domaines de compétence. Ces deux orientations ont été mises en œuvre sans vision d'ensemble, ainsi que l'a observé le comité des EGJ.

Ainsi, la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011<sup>25</sup> lui a confié un contrôle étendu des droits fondamentaux des patients faisant l'objet de soins psychiatriques sans leur consentement. Ont ensuite été soumises à ce même contrôle les mesures d'isolement et de contention<sup>26</sup>.

De la même manière, la loi n° 2016-214 du 7 mars 2016<sup>27</sup> a confié au juge judiciaire le contentieux relatif à la décision de placement en rétention<sup>28</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, les pôles sociaux<sup>29</sup> des 116 tribunaux judiciaires spécialement désignés<sup>30</sup> traitent le contentieux des anciens tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et, pour partie, celui des commissions départementales d'aide sociale (CDAS).

---

<sup>22</sup> Article 12 du code de procédure civile (CPC), al 1<sup>er</sup> : *Le juge tranche le litige conformément aux règles de droit qui lui sont applicables.*

<sup>23</sup> Article 25 du CPC : *Le juge statue en matière gracieuse lorsqu'en l'absence de litige il est saisi d'une demande dont la loi exige, en raison de la nature de l'affaire ou de la qualité du requérant, qu'elle soit soumise à son contrôle.*

<sup>24</sup> Article 21 du CPC : *Il entre dans la mission du juge de concilier les parties.*

<sup>25</sup> Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

<sup>26</sup> Article 84 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 et article 17 de la loi n° 2022-46 du 22 janvier 2022 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique.

<sup>27</sup> Loi n° 2016-214 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

<sup>28</sup> Ainsi, en 2023, 47 925 demandes en matière de rétention administrative des étrangers ont été présentées, cf. référence statistique - Ministère de la justice, 6.1 *La protection des libertés*, édition 2024.

<sup>29</sup> La réforme du contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale, inscrite dans la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, a prévu la création au 1<sup>er</sup> janvier 2019 de pôles sociaux dans les tribunaux de grande instance devenus tribunaux judiciaires, afin de rendre la justice plus simple, plus accessible et plus lisible aux justiciables en matière de droits sociaux.

<sup>30</sup> Article L. 211-16 du code de l'organisation judiciaire.

Au-delà de ces nouveaux champs d'intervention qui trouvent à s'exercer dans *un contexte d'inflation normative et procédurale*<sup>31</sup>, l'office du juge civil, enrichi par les contrôles qui lui incombent désormais en matière de constitutionnalité, de proportionnalité et de conventionnalité, s'est nécessairement complexifié et alourdi.

### 1.3 De nouvelles perspectives ouvertes par la transformation numérique

Le groupe de travail s'est interrogé sur le transfert à d'autres administrations ou instances de tâches d'administration judiciaire particulièrement consommatrices d'effectifs et de temps de magistrats ou de personnels de greffe au détriment de l'activité juridictionnelle. Il s'est notamment intéressé à la gestion de l'aide juridictionnelle (AJ) et à l'établissement des listes des divers partenaires de justice (experts, médiateurs, administrateurs *ad hoc*, enquêteurs sociaux, etc.).

Il lui est cependant rapidement apparu que les projets de transformation numérique en cours au sein du ministère de la justice ainsi que le développement d'outils d'intelligence artificielle (IA) rendaient à court terme sans objet, voire contreproductifs pour la bonne administration de la justice, les transferts envisagés.

Le numérique est en effet aujourd'hui un vecteur incontournable de modernisation du service public de la justice<sup>32</sup>. Lancé en 2017, le premier plan de transformation numérique (PTN)<sup>33</sup> pour la période 2018-2022 a permis d'amorcer une dynamique de modernisation des infrastructures informatiques, des outils métiers à disposition des magistrats et des greffiers et de poser les bases d'une déjudiciarisation numérique de certaines procédures. Le second plan (PTN II) a été lancé pour la période 2023-2027, avec pour ambition renforcée d'accélérer la dématérialisation, de sécuriser les systèmes d'information et d'intégrer des outils numériques innovants pour fluidifier le traitement des affaires judiciaires.

S'agissant de l'aide juridictionnelle, l'efficacité du pilotage général du dispositif est en voie d'amélioration conformément aux recommandations formulées en juillet 2023 par la Cour des comptes. À cet égard, en dépit d'un délai de mise en œuvre plus long que prévu, le système d'information de l'aide juridictionnelle (SIAJ) est en cours de déploiement effectif. Mis en place dans plusieurs juridictions, il permet déjà de réduire significativement les délais d'instruction des demandes d'aide juridictionnelle, en fluidifiant les échanges entre les justiciables, les avocats et les tribunaux, conduisant le groupe de travail à écarter la piste du transfert de la gestion de l'AJ à une autre administration au profit de la poursuite active de son déploiement (cf. fiche d'approfondissement n° 1).

<sup>31</sup> Voir rapport des EGJ, p. 94.

<sup>32</sup> Voir rapport Cour des comptes, *Mieux suivre et valoriser les gains de productivité de l'État issus du numérique*, janvier 2025.

<sup>33</sup> Avec un budget de 530 millions d'euros.

La digitalisation de la démarche de sélection des partenaires judiciaires (experts, médiateurs, enquêteurs sociaux, administrateurs ad hoc) constitue également un axe d'amélioration qui doit être exploré pour alléger la charge administrative des juridictions, tout en conservant une sélection rigoureuse des professionnels, adaptée aux besoins de la justice.

La numérisation doit aussi conduire à écarter certaines missions du champ judiciaire dès lors qu'elles sont exercées de façon concurrente et pleinement satisfaisante par d'autres administrations. La gestion des procurations de vote pourrait ainsi être définitivement confiée au ministère de l'Intérieur qui a mis en œuvre des outils numériques garantissant fiabilité et accessibilité pour les citoyens.

En dernier lieu, le garde des sceaux a lancé, en février 2025, une mission stratégique sur l'intelligence artificielle, visant à identifier les usages les plus pertinents et à structurer son déploiement dans le fonctionnement judiciaire.

Les recommandations attendues sont destinées notamment à *faciliter l'adoption de l'IA dans les pratiques professionnelles des acteurs de la justice* et à *identifier les outils applicatifs pertinents afin d'optimiser les processus judiciaires*. Des gains de productivité significatifs sont à attendre de tous les outils qui seront mis à disposition des juridictions pour faciliter l'accessibilité à la justice, fluidifier les échanges, permettre la synthèse des pièces des dossiers et des écritures des parties, préparer les décisions, voire en automatiser leur formalisation pour permettre dans certaines hypothèses qu'elles soient prononcées sur le siège. L'IA peut aussi alléger la gestion des traductions et de l'interprétariat, en proposant des outils de traduction instantanée de haute précision, permettant de réduire les coûts et d'accélérer la gestion des affaires impliquant des justiciables étrangers. Elle peut aussi permettre une gestion prédictive des flux judiciaires pour adapter plus efficacement les moyens humains et matériels.

Dématérialisation des procédures, modernisation des infrastructures techniques et intelligence artificielle constituent des leviers essentiels qui permettront au magistrat judiciaire de se recentrer sur sa mission.

<p><b>Proposition 1</b> Accélérer la transformation numérique et prioriser les outils qui génèrent des gains de productivité.</p>
---

## 2. RECENTRER L'OFFICE DU MAGISTRAT EN MATIÈRE PÉNALE

Dans le domaine pénal, si les perspectives de déjudiciarisation sont très limitées, des progrès peuvent être réalisés, pour recentrer le magistrat sur son office en simplifiant et en améliorant les circuits procéduraux.

### 2.1 Réserver l'intervention du juge aux affaires contestées, complexes ou à fort enjeu

#### 2.1.1 Unifier les mesures d'alternative aux poursuites sous la seule autorité du procureur de la République

Imaginées par des procureurs de la République comme une voie médiane entre le classement sans suite de l'infraction et sa poursuite devant un juge, les mesures d'alternative aux poursuites ont été introduites il y a trente ans par le législateur dans le code de procédure pénale (CPP) aux articles 41-1 et 41-2, le premier étant relatif aux classements sous condition et le second aux compositions pénales. Elles représentent aujourd'hui plus d'un tiers des réponses apportées aux affaires poursuivables<sup>34</sup>.

Si les évolutions législatives successives ont permis de disposer d'un large panel de modes alternatifs de traitement de la délinquance, en revanche, leur développement par strates n'a pas assuré la cohérence d'ensemble du dispositif.

C'est ainsi qu'une même mesure peut être proposée dans le cadre d'une composition pénale soumise à validation du juge et par le seul procureur de la République dans le cadre d'une alternative de type classement sous condition<sup>35</sup>. Dans le premier cas, l'exécution de la mesure entraîne l'extinction immédiate de l'action publique et l'extrait numéro 1 du casier judiciaire de l'intéressé portera mention de la mesure pendant trois ans. Dans le second, elle donne lieu à un classement sans suite en opportunité sans effet sur l'extinction de l'action publique.

Rejoignant les réflexions du groupe de travail *justice pénale* du comité des EGJ<sup>36</sup>, le groupe de travail considère que la différence de régime existant entre les classements sous condition prévus à l'article 41-1 du CPP et les compositions pénales de son article 41-2, ne se justifie plus. Il estime nécessaire d'unifier l'ensemble de ces mesures en un régime unique, relevant de l'autorité du seul procureur de la République, mais n'entraînant ni extinction de l'action publique, ni inscription au casier judiciaire, contrairement aux peines prononcées par un juge.

<sup>34</sup> En 2023, pour un taux global de réponse pénale de 86,9 %, la part des alternatives aux poursuites atteint 38,7 % tandis que la part des poursuites s'élève à 61,3 %. Cf. tableau statistique de la fiche d'approfondissement n° 2.

<sup>35</sup> Il en est ainsi notamment de l'obligation pour le mis en cause d'effectuer un stage, de l'interdiction de paraître dans certains lieux ou de l'interdiction d'entrer en contact avec la victime de l'infraction pendant six mois, notamment dans le cadre de la lutte contre les violences familiales.

<sup>36</sup> Rapport justice pénale des EGJ, atelier de simplification de la procédure pénale, proposition n° 5



Il propose de désigner cette nouvelle catégorie : *accord pénal* afin d'éviter toute confusion avec la transaction pénale.

Au-delà de cette clarification opportune, cette réforme permettrait de recentrer le juge pénal sur l'appréciation de la culpabilité de la personne mise en cause et, le cas échéant, la détermination de la peine adaptée. La valeur ajoutée qu'il apporte lorsqu'il doit homologuer une composition pénale est en effet très faible.

Dans le nouveau cadre simplifié des alternatives aux poursuites, le procureur de la République aurait désormais le choix entre l'avertissement pénal probatoire et l'accord pénal<sup>37</sup>, celui-ci supposant la reconnaissance des faits de façon libre et non équivoque par l'auteur de l'infraction.

Le champ d'application de l'accord pénal, sa procédure et son exécution sont exposés dans la fiche d'approfondissement n° 2.

Des garanties complémentaires seraient reconnues au mis en cause, telles que le droit à l'assistance d'un avocat éligible à l'aide juridictionnelle, et, le cas échéant, un délai de rétractation de son accord. Les droits de la victime seraient également renforcés.

**Proposition 2** Créer une mesure unique d'alternative aux poursuites mise en œuvre par le procureur de la République, l'accord pénal, regroupant l'ensemble des dispositifs des articles 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale.

### **2.1.2 Elargir la convention judiciaire d'intérêt public notamment en matière de contentieux économique et financier**

Initialement créée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016<sup>38</sup>, la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) constitue un mécanisme procédural innovant permettant un traitement plus efficace et plus rapide des procédures pénales ouvertes contre des personnes morales (cf. fiche d'approfondissement n° 3).

En l'état, la CJIP s'applique à certaines infractions en matière de probité et à des délits prévus par le code de l'environnement et aux infractions connexes<sup>39</sup>. Elle permet d'imposer à la personne morale, avec son accord, le versement d'une amende d'intérêt public dont le montant peut être très supérieur aux amendes pénales encourues, ainsi que des mesures de mise en conformité. Elle peut également permettre de réparer le préjudice causé à la victime ou le préjudice écologique.

---

*Unifier et renforcer le dispositif des alternatives aux poursuites par la création de la mesure transactionnelle.*

<sup>37</sup> Pour mémoire, la CJIP et la transaction administrative sont également des alternatives aux poursuites, mais elles ne s'appliquent qu'à des contentieux ou à des justiciables très spécifiques.

<sup>38</sup> Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite *Sapin II*.

<sup>39</sup> Articles 41-1-2, 41-1-3 et R. 15-33-60-1 et s. du code de procédure pénale.

Si elle est critiquée par ceux qui voient en elle un affaiblissement symbolique de la réponse pénale, force est de constater qu'elle assure l'obtention, en dépit de la complexité de la matière, de réponses pénales significatives et, en l'absence de recours, dans des délais rapides. En outre, la CJIP, si elle n'est pas inscrite au casier judiciaire de la personne morale, est publiée sur les sites internet du ministère de la justice et de celui de l'économie et des finances, ce qui répond au reproche d'une justice occulte protégeant le monde de l'entreprise. Enfin, la signature d'une CJIP ne prive pas le procureur de la possibilité de poursuivre des personnes physiques contre lesquelles des infractions pourraient être caractérisées.

En conséquence, le groupe de travail propose d'étendre la CJIP à de nouveaux contentieux, après avoir expertisé les domaines juridiques dans lesquels elle serait particulièrement adaptée. En matière de probité publique, il serait intéressant de l'étendre aux faits de recel des délits déjà visés<sup>40</sup>. De façon plus générale, une extension à certaines infractions imputables à une personne morale en matière de droit du travail ou encore en matière de droit de la consommation et de droit de la concurrence pourrait être étudiée.

**Proposition 3** Envisager d'étendre le domaine de la convention judiciaire d'intérêt public à d'autres contentieux.

### **2.1.3 Recentrer l'office du juge d'instruction**

Le juge d'instruction est habituellement saisi par le procureur de la République. Mais l'article 85 du CPP permet également à une personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit de se constituer partie civile et de prendre l'initiative d'engager une action qui va conduire à l'ouverture d'une information judiciaire.

Cette disposition garantit un droit à l'accès au juge pour toute personne se plaignant d'avoir été victime d'une infraction pénale, et la jurisprudence de la Cour de cassation veille à ce que ce droit soit effectif. Mais elle contribue aussi à saisir les juges d'instruction de dossiers d'un intérêt mineur ou de plaintes très confuses difficilement exploitables, dont le traitement provoque des retards sur celui des autres dossiers du cabinet.

Pour y remédier, le législateur a adopté à plusieurs reprises des dispositions renforçant les conditions de la recevabilité des constitutions de partie civile destinées à en limiter le nombre et à tenter de lutter contre l'abus d'exercice de ce droit<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Par exemple, en matière de délit de favoritisme, l'auteur du délit est l'agent public, mais la société bénéficiaire peut se voir reprocher le recel de ce délit.

<sup>41</sup> Cf. articles 85 et 86 du CPP.

Dans la même optique, le groupe de travail propose d'ouvrir deux nouveaux motifs d'irrecevabilité qui, sans préjudicier au droit des victimes de déclencher elles-mêmes l'action publique, en rationaliseraient l'exercice :

- le plaignant devrait, en cas de classement de sa plainte par le procureur de la République, justifier avoir exercé un recours préalable devant le procureur général, ce recours étant actuellement prévu à titre facultatif par l'article 40-3 du CPP ;
- la plainte avec constitution de partie civile devrait être présentée avec l'assistance d'un avocat, afin d'améliorer sa motivation en fait et en droit.

L'économie de cette proposition est exposée dans la fiche d'approfondissement n° 4.

**Proposition 4** Renforcer les conditions de recevabilité des plaintes avec constitution de partie civile.

## 2.2 Améliorer le traitement des infractions simples confiées à d'autres acteurs

### 2.2.1 Les amendes forfaitaires délictuelles, une pause nécessaire

L'amende forfaitaire délictuelle (AFD) constitue aujourd'hui un outil de déjudiciarisation extrêmement puissant, s'agissant d'une sanction pénale prononcée en dehors de toute procédure judiciaire contradictoire, sur simple décision du fonctionnaire ou du gendarme ayant constaté l'infraction<sup>42</sup> (cf. fiche d'approfondissement n° 5).

En 2023, les AFD représentaient 36,18 % du total des poursuites tous modes confondus (contre seulement 7,57 % en 2019)<sup>43</sup>. Le nombre des AFD émises a été multiplié par six et demi en quatre ans, passant de 57 316 en 2019 à 375 376 en 2023<sup>44</sup>.

Si la facilité de sa mise en œuvre est incontestable, les agents verbalisateurs n'ayant plus à ramener l'auteur des faits au service et les parquets n'ayant plus à traiter ces procédures<sup>45</sup>, l'AFD fait l'objet de très nombreuses critiques de l'ensemble des acteurs du monde judiciaire et du Défenseur des droits.

<sup>42</sup> L'AFD a été introduite aux articles 495-17 et suivants du code de procédure pénale par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice.

<sup>43</sup> Selon l'observatoire de la forfaitisation des délits (OFD), chiffres mis en ligne sur l'intranet du ministère de la justice par la direction des affaires criminelles et des grâces.

<sup>44</sup> Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP - Données ANTAL.

<sup>45</sup> Seul le parquet de Rennes effectue un contrôle sommaire des procès-verbaux électroniques adressés au centre national du traitement.

Lorsque la personne verbalisée paie l'amende, dont le montant est minoré, l'action publique est éteinte sans qu'il y ait recours au juge qui n'intervient qu'en cas de contestation. En conséquence, dans la plupart des cas, aucun juge n'examine la procédure et les intéressés se trouvent privés de toute possibilité de contester une infraction dont les éléments constitutifs n'ont par ailleurs jamais été contrôlés par un magistrat du parquet.

Ceux qui prennent le risque d'une contestation ne peuvent critiquer que l'existence de l'infraction et non le montant de l'amende. Il n'existe donc aucune possibilité d'individualiser la peine en prenant en considération la gravité des faits, la personnalité de l'auteur, ses ressources et ses charges, contrairement aux dispositions des articles 132-1 et 132-20 du code pénal qui s'imposent au juge.

Le Conseil constitutionnel a certes encadré la procédure de l'AFD en l'excluant pour les délits punis d'une peine de plus de trois ans d'emprisonnement<sup>46</sup>. Mais paradoxalement, les auteurs de ces petits actes de délinquance, parmi lesquels des personnes en situation de précarité, ne peuvent faire valoir leur droit à une peine individualisée contrairement aux personnes poursuivies par d'autres voies.

Enfin, les procureurs constatent qu'ils ne sont en mesure d'exercer aucun contrôle sur le respect de leurs directives, sur la régularité des procès-verbaux et même sur le règlement effectif des amendes, qui pour beaucoup d'entre elles ne seraient pas mises en recouvrement par le Trésor public.

Dès lors, le groupe de travail ne saurait s'engager dans la voie d'un nouvel élargissement du champ d'application des AFD. Il considère que son extension récente nécessite au contraire une pause afin de procéder à une évaluation du dispositif, tant sur le plan des droits des justiciables que sur celui de l'efficacité de la mesure.

**Proposition 5** Marquer une pause dans le développement des amendes forfaitaires délictuelles dans l'attente de l'expertise du dispositif.

### **2.2.2 Les transactions pénales, un dispositif à dynamiser**

La transaction pénale est une alternative aux poursuites qui permet à une administration, au maire ou au Défenseur des droits<sup>47</sup>, à condition que la loi le prévoit expressément et que le procureur de la République ait donné son accord, de proposer aux auteurs d'une infraction le paiement d'une amende transactionnelle ainsi que la mise en œuvre de mesures tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement, à réparer le dommage ou à remettre en conformité les lieux. L'exécution des mesures de transaction entraîne l'extinction de l'action publique.

<sup>46</sup> Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019.

<sup>47</sup> Les maires sont compétents pour les contraventions au préjudice des communes et le Défenseur des droits dans le domaine des discriminations.

La transaction pénale est prévue notamment en matière douanière, fiscale, rurale, environnementale, en droit de la circulation routière et des transports, de la concurrence, de la consommation, et en matière de lutte contre les discriminations.

Statistiquement, elle ne représente que des chiffres très faibles<sup>48</sup>. Ce constat ne doit pas pour autant occulter l'intérêt de cette mesure, s'agissant de contentieux spécialisés qui restent rares à l'échelle d'un parquet, mais qui peuvent prendre beaucoup de temps aux magistrats en charge de leur traitement eu égard à la technicité des matières.

C'est pourquoi, le groupe de travail propose qu'un audit complet soit fait sur l'ensemble du dispositif afin d'en renforcer la mise en œuvre selon une approche cohérente, tenant compte de la diversité des situations selon les administrations et autorités concernées.

Il s'accompagnerait d'une réflexion prospective sur l'extension de la transaction pénale à d'autres contentieux spécialisés, particulièrement lorsque qu'il ressortira de l'examen des condamnations que de simples peines d'amende sont prononcées dans ces domaines. Il est renvoyé pour plus de détails à la fiche d'approfondissement n° 6.

**Proposition 6** Redynamiser et harmoniser les dispositifs de transaction pénale après un bilan de leur mise en œuvre.

## 2.3 Réexaminer le périmètre de la justice financière

Le groupe de travail, conformément à la lettre de mission qui l'invitait à explorer s'il existait des contentieux pénaux pouvant être confiés aux juridictions financières, a étudié deux axes possibles.

Le premier axe portait sur un élargissement possible de l'intervention des juridictions financières dans le domaine des manquements au devoir de probité. Tenant compte du caractère récent de l'ordonnance du 23 mars 2022 et en l'absence d'effet clairement mesuré sur la charge du juge pénal, cet axe a été écarté en l'état.

Le second, relatif à la dépénalisation du délit d'obstacle, même s'il est quantitativement peu important, constitue bien une mesure de nature à soulager le juge de l'ordre judiciaire. Il fera donc l'objet d'une proposition.

---

<sup>48</sup> En 2023, au sein de la catégorie des mesures d'alternative aux poursuites à laquelle la transaction pénale appartient, la médiation ne représentait que 1,31 % soit 5463 mesures pour un total général de 417 676 alternatives.

### **2.3.1 La voie possible d'un élargissement de l'intervention des juridictions financières dans le domaine des manquements au devoir de probité**

Cette voie consisterait à élargir, sans apporter de modification au code pénal, le cadre juridique de la répression financière afin de permettre à la Cour des comptes de mieux prendre en charge les irrégularités en matière de commande publique, notamment lorsque la faute de gestion a été commise sans intention malveillante.

Le régime de responsabilité des gestionnaires issu de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022<sup>49</sup> est le suivant :

- l'article L. 131-9 du code des juridictions financières (CJF) impose de manière cumulative une violation de règles qui, par faute grave, a causé un préjudice financier significatif. Or, en matière d'égalité d'accès à la commande publique, le calcul d'un préjudice financier est très difficile à effectuer, puisqu'il implique la reconstitution d'une perte évaluative résultant de la comparaison entre le montant effectivement dépensé et celui qui, théoriquement, aurait pu l'être si la règle avait été respectée ;
- l'article L. 131-12 du CJF qui se rapproche du délit de favoritisme requiert la présence d'un intérêt personnel dans l'octroi d'un avantage injustifié. Or, dans le cas de l'avantage à soi-même, la disposition est superfétatoire et de toutes façons un tel intérêt n'a pas à être démontré pour constater le manquement.

Il en résulte que le champ d'application de l'infraction financière est désormais plus limité que celui de l'infraction pénale d'atteinte à la liberté et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et contrats de concession prévue à l'article 432-14 du code pénal. Cette situation, dans laquelle le manquement administratif est plus difficile à caractériser que l'infraction pénale supposée, est susceptible de se traduire par l'augmentation du nombre de dossiers transmis aux parquets, les juridictions financières n'ayant pas d'autre alternative que de procéder au signalement des faits. En effet, dans l'état actuel des textes, le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics ne permet pas d'envisager, pour des infractions aux règles de passation de la commande publique sans intentionnalité qualifiée, une alternative à la sanction pénale.

Il pourrait donc être envisagé, dans le cadre d'un bilan à intervenir de la réforme de l'ordonnance du 23 mars 2022, de réévaluer les conséquences de ce nouveau régime pour éviter de saisir les parquets des tribunaux judiciaires de dossiers qui ne le justifieraient pas<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Ordonnance du 23 mars 2022 créant un nouveau régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics.

<sup>50</sup> Il est observé que dans de nombreux cas, faute de moyens d'enquêtes spécialisés ou en raison de trop nombreuses affaires à traiter, les parquets ne sont pas en mesure de donner suite aux signalements qui leur sont transmis.

Une amélioration des règles de prescription devant la Cour de comptes pourrait aussi améliorer l'effectivité du dispositif par une meilleure articulation entre les poursuites pénales et les poursuites devant la Cour des comptes<sup>51</sup>.

### **2.3.2 La dépénalisation du délit d'obstacle dans le contentieux financier**

Les juridictions financières pour l'accomplissement de leurs missions disposent d'un droit de communication reconnu par la loi et dont le non-respect est sanctionné par un délit d'obstacle.

Or il apparaît d'une part que ces obstacles se multiplient ces derniers temps et, d'autre part, que les infractions pénales (*délit d'obstacle*), de par leur sévérité, la lourdeur et la lenteur des procédures, ne constituent pas le moyen approprié d'atteindre l'objectif qui est moins de sanctionner que d'obtenir les documents demandés.

Au vu de ce constat, il pourrait être envisagé de créer une nouvelle infraction financière permettant d'imposer sanction et astreintes en cas de refus de communication. Cette infraction se substituerait au délit pénal existant. Il est renvoyé pour plus de détails à la fiche d'approfondissement n° 7.

**Proposition 7** Dépénaliser l'infraction d'obstacle prévue par l'article L. 141-5 du code des juridictions financières au profit d'une infraction financière relevant de la Cour des comptes.

## **2.4 Envisager la dépénalisation de certaines infractions**

La dépénalisation consiste à supprimer une infraction pénale et, par voie de conséquence, toute sanction pénale à l'encontre du comportement jusqu'alors incriminé.

Plusieurs schémas peuvent être envisagés selon les cas : la suppression sèche dès lors que la valeur protégée qu'elle a vocation à défendre ne le justifie plus, la suppression substituée par un mécanisme de nature civile ou administrative, la suppression de l'incrimination du premier manquement, l'infraction n'étant maintenue qu'en cas de réitération.

Ce n'est qu'au cas par cas et après une analyse particulièrement prudente des incidences juridiques, organisationnelles, financières et techniques que le choix de la dépénalisation peut être fait.

---

<sup>51</sup> Se reporter pour plus de détails à la note de la direction juridique de la Cour des comptes figurant en annexe 5.

### 2.4.1 Les infractions formelles peu poursuivies

Le groupe de travail considère que cette démarche de dépenalisation peut être entreprise dans des domaines spécialisés relevant des administrations dès lors qu'il s'agit d'infractions tombées en désuétude, ne faisant presque jamais l'objet de poursuites.

Il n'a pas été en mesure de mener les analyses nécessaires en lien avec les administrations compétentes dans les délais impartis, mais il a constaté que la réflexion en matière de dépenalisation était déjà engagée dans le champ de la vie des entreprises.

Ainsi, dans un rapport de mai 2024 relatif à la dépenalisation des sanctions applicables aux entreprises en cas de manquement à des obligations déclaratives des dirigeants, l'inspection générale des finances et l'inspection générale de la justice ont proposé la suppression de six infractions et recommandé qu'une réflexion en vue d'une éventuelle dépenalisation, notamment par la voie de la sanction administrative, soit engagée en droit de l'environnement, en droit du travail et en droit des sociétés.

Dans le champ du droit du travail, la dépenalisation pourrait par exemple trouver à s'appliquer aux infractions de manquement aux durées maximales de travail, de repos, au décompte de la durée du travail ainsi qu'au non-respect du SMIC ou du minimum conventionnel, au profit de sanctions administratives qui existent déjà et qui seules demeureraient. Des infractions plus formelles, comme le défaut de déclaration préalable à l'autorité administrative des travaux lors d'une opération de bâtiment et travaux publics, le défaut de transcription des résultats de l'évaluation des risques au sein d'un document unique d'évaluation des risques professionnels ou de défaut de mise à jour, pourraient être dépenalisées au profit de sanctions administratives à créer.

**Proposition 8** Concrétiser la démarche de dépenalisation des infractions formelles peu poursuivies, notamment dans le domaine de la vie des entreprises.

### 2.4.2 Les sanctions administratives

Les sanctions administratives peuvent constituer une forme de dépenalisation à condition qu'elles ne se superposent pas aux sanctions judiciaires.

Appliquées par l'administration à des personnes physiques ou morales en réponse à des manquements aux obligations légales ou réglementaires, elles prennent diverses formes, telles que des amendes administratives, des retraits d'autorisations, des suspensions d'activités ou des interdictions temporaires<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Le 26 novembre 2024, le Premier ministre a saisi les inspections générales de l'administration, des finances, de la justice, de l'environnement et du développement durable et le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux d'une demande d'étude des possibilités d'extension du domaine des sanctions administratives et des amendes forfaitaires délictuelles.



Elles présentent l'avantage d'être prononcées directement par l'autorité administrative compétente, ce qui permet une réactivité accrue par rapport aux procédures pénales.

Lorsqu'une incrimination pénale est maintenue pour le même manquement, deux cas de figure peuvent se présenter :

- soit aucune procédure pénale n'est adressée au procureur de la République, qui n'aura donc pas à traiter le dossier,
- soit le procureur de la République sera destinataire d'une procédure pénale dont il devra apprécier s'il procède ou non à son classement sans suite en tenant compte de la réponse administrative qui y a été par ailleurs apportée.

Le premier cas se rencontre dans les contentieux techniques dans lesquels l'administration constate l'infraction. Le second cas portera le plus souvent sur les infractions routières relevées par les services de police et de gendarmerie, mais donnant lieu à des suspensions administratives du permis de conduire.

S'agissant du contentieux routier, le groupe de travail observe, qu'en dépit de propositions en ce sens, le basculement vers un traitement uniquement administratif des infractions routières les moins graves n'a jamais été envisagé, au motif essentiel que cela constituerait un signal contraire aux efforts entrepris pour lutter contre l'insécurité routière.

L'élargissement du périmètre des sanctions administratives paraît plus facile à mettre en œuvre dans certains domaines techniques.

Seule une analyse fine, avec chacune des administrations concernées, peut permettre d'identifier précisément les comportements qui relèvent avec pertinence de poursuites pénales et ceux pour lesquels une sanction administrative serait suffisante. Il apparaît que ce travail de recensement est en cours dans plusieurs ministères<sup>53</sup>. La mission encourage la poursuite de cette démarche et sa traduction en termes de dépenalisation.

Il sera toutefois nécessaire de prendre en considération le fait que le transfert d'un régime de sanction pénale vers un système administratif implique que le contentieux afférent soit traité par le juge administratif. Or, les juridictions administratives ne disposent pas des ressources humaines suffisantes pour absorber de nouveaux contentieux, qui pourraient s'avérer massifs.

---

<sup>53</sup> Notamment au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, au ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et au ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Un tel transfert nécessite a minima l'instauration de recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) permettant aux justiciables de contester les décisions devant une instance administrative avant toute saisine des tribunaux. Ces structures doivent être dotées de moyens matériels et humains adéquats afin d'assurer un traitement effectif des recours et jouer un rôle de filtre. Pour éviter les recours dilatoires, abusifs et systématiques, il conviendrait d'éviter que ces recours administratifs soient dotés d'un effet suspensif automatique sur le paiement des amendes ou des sanctions pécuniaires.

### **2.4.3 La diffamation simple et l'injure entre particuliers**

Les dispositions relatives à la diffamation et à l'injure entre particuliers sont prévues par la loi du 29 juillet 1881, qui a consacré la liberté de la presse.

Elles ont cette particularité de permettre à la personne se disant diffamée ou injuriée de choisir entre la juridiction pénale et la juridiction civile pour faire valoir ses droits (cf. fiche d'approfondissement n° 8).

Tant en 2008 qu'en 2022, deux rapports<sup>54</sup> se sont prononcés en faveur de la dépénalisation de la diffamation et de l'injure entre particuliers. Le sujet paraît devoir de nouveau être examiné nonobstant les critiques d'une partie de la doctrine et des syndicats de journalistes. Ceux-ci faisaient notamment valoir que, s'agissant de la protection d'une liberté fondamentale, le débat public devant le juge pénal présentait de meilleures garanties que celui devant le juge civil, notamment en évitant que les questions financières d'indemnisation du préjudice prennent finalement le pas sur la question plus fondamentale de la liberté d'expression.

Toutefois, sur le plan des principes, il n'y a pas d'argument tangible pour considérer que le juge civil serait moins protecteur des libertés individuelles que le juge pénal.

D'ailleurs, en pratique, l'injure et la diffamation sont essentiellement poursuivies par le biais de citations directes des parties civiles et les réquisitions du représentant du ministère public sont rarement développées lors des audiences pénales<sup>55</sup>. Elles apparaissent donc davantage comme un contentieux d'ordre privé que comme des infractions portant atteinte aux valeurs fondamentales de la vie en société.

À première vue, ce transfert au juge civil n'est pas une déjudiciarisation. Mais il permettrait de décharger les cabinets des juges d'instruction des plaintes avec constitution de partie civile en ces matières, qui représentent une part non négligeable de leur charge de travail.

<sup>54</sup> Rapport Guinchard, proposition n° 12. Rapport EGJ simplification de la justice.

<sup>55</sup> À l'exception du tribunal judiciaire de Paris, qui dispose de magistrats spécialisés, tant au siège qu'au parquet, ce qui permet au ministère public de prendre part au débat par des réquisitions qui se rapprochent d'un avis dans l'intérêt de la loi.

En outre, il faut noter que selon la Cour européenne des droits de l'Homme, *le prononcé-même d'une condamnation pénale est l'une des formes les plus graves d'ingérence dans le droit à la liberté d'expression, eu égard à l'existence d'autres moyens d'intervention et de réfutation, notamment par les voies de droit civiles. (...). Pour cette raison, elle a invité à plusieurs reprises les autorités internes à faire preuve de retenue dans l'usage de la voie pénale*<sup>56</sup>.

Il est donc proposé d'abandonner la voie pénale pour ne maintenir que la voie civile avec une représentation par avocat obligatoire. En revanche, les diffamations et injures envers les personnes publiques et les diffamations et injures à caractère discriminatoire resteraient dans le champ pénal, les parties intéressées conservant leur droit d'option.

Il pourrait également être envisagé de créer une exception pour les faits commis via les réseaux sociaux et internet, en raison de la nécessité de lutter contre la haine en ligne.

**Proposition 9** Dépénaliser la diffamation et l'injure entre particuliers sauf circonstance aggravante.

## 2.5 Améliorer la procédure d'indemnisation des victimes d'infractions pénales

La procédure d'indemnisation des victimes d'infractions pénales n'est pas totalement satisfaisante dans les dossiers complexes nécessitant un renvoi sur intérêts civils, notamment en cas de préjudice corporel. En effet, la procédure pénale est moins adaptée que la mise en état civil pour suivre les désignations d'experts, la mise en cause des organismes sociaux, des assureurs et des tiers impliqués, ou pour veiller aux échanges de conclusions entre les parties (cf. fiche d'approfondissement n° 9).

À ceci s'ajoute la situation, insuffisamment prise en compte, de victimes n'ayant pu se constituer devant une juridiction pénale faute d'avoir été convoquées ou parce que leur plainte a été traitée dans le cadre d'une mesure d'alternative aux poursuites.

Certaines juridictions ont mis en place des pôles de réparation du préjudice pour spécialiser des juges dans ce contentieux, mais ceux-ci restent toutefois dans l'obligation d'appliquer la procédure pénale, dès lors que la procédure a été initiée devant une juridiction pénale.

---

<sup>56</sup> CEDH, 12 juill. 2016, n° 50147/11, *Reichman c/ France*, § 73.

Afin de mieux articuler les différentes voies procédurales offertes à une victime pour obtenir l'indemnisation de son préjudice<sup>57</sup>, le groupe de travail propose de confier à un juge de l'indemnisation des victimes d'infractions pénales le soin de mettre en état le dossier selon des règles empruntées à la procédure civile<sup>58</sup>.

Ce juge serait saisi par la décision de renvoi du tribunal correctionnel ou du tribunal de police<sup>59</sup> ou encore, par requête ou assignation de la victime, quel que soit le montant de la demande, lorsque celle-ci n'a pas été convoquée à l'audience pénale ou lorsque le parquet a décidé d'une mesure d'alternative aux poursuites ou d'une CRPC.

Ce juge pénal serait autorisé à organiser, à l'instar d'un juge civil, les échanges entre les parties, à fixer des délais pour que les parties communiquent leurs prétentions, moyens et pièces, à rappeler l'affaire à l'audience pour la juger ou la radier ou écarter des débats des moyens ou pièces qui n'auraient pas été préalablement communiqués. Il disposerait également du pouvoir d'inviter les parties à s'exprimer en droit ou en fait sur leurs prétentions et moyens, de les mettre en demeure de produire tout document utile, d'organiser une procédure sans audience ou encore de permettre de déposer une note en délibéré.

En revanche, la procédure resterait pénale et la représentation par avocat ne serait pas obligatoire.

Une adaptation de ce dispositif à la matière criminelle serait également à envisager.

À l'instar de ce que proposait le comité des EGJ<sup>60</sup>, le groupe de travail considère également, s'agissant de la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI)<sup>61</sup>, que l'intervention du juge et celle du greffe pourraient être rationalisées en prévoyant une saisine directe en phase amiable du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) par le dépôt d'une requête par les victimes d'infractions de droit commun, sans passer nécessairement par le préalable de la saisine de la CIVI. L'homologation par le président de la CIVI de la transaction conclue par le FGTI et la victime pourrait être supprimée.

**Proposition 10** Permettre le recours aux règles de la procédure civile en matière d'indemnisation des victimes d'infractions pénales.

<sup>57</sup> Il existe en effet plusieurs voies : demande de réparation de son préjudice au juge pénal ou, dans certains cas, auprès de la commission d'indemnisation des victimes ou encore en saisissant directement la juridiction civile.

<sup>58</sup> Il a été indiqué au groupe de travail que la DACG, la DACS et la DSJ travaillaient ensemble à un dispositif de ce type.

<sup>59</sup> Décision insusceptible de recours à l'identique de ce que prévoit l'article 470-1, al. 2 du CPP.

<sup>60</sup> Recommandation reprise du rapport des EGJ (annexe 12).

<sup>61</sup> Articles 706-3 et suivants et articles 20-49-1 et suivants du code de procédure pénale.

## 2.6 Interroger le périmètre d'intervention du juge de l'application des peines

Le juge de l'application des peines intervient à la fois pour fixer les modalités de l'exécution des peines privatives de liberté ou de certaines peines restrictives de liberté, pour contrôler le respect des obligations fixées et sanctionner leur violation<sup>62</sup>.

S'agissant du milieu fermé, le code de procédure pénale distingue les décisions prises à la suite d'un débat contradictoire entre le ministère public et la personne condamnée (libération conditionnelle, aménagement de peine, révocation de mesure) de celles prises par simple ordonnance après avis de la commission d'application des peines (CAP) : permission de sortir, réduction de peine. Le code pénitentiaire admet depuis 2022<sup>63</sup> que le chef d'établissement puisse également accorder des permissions de sortir pour une personne détenue en ayant déjà obtenu une du juge de l'application des peines<sup>64</sup>, ou qu'il puisse modifier les horaires de rentrée ou de sortie d'une personne détenue en permission ou en aménagement de peine<sup>65</sup>.

Le groupe de travail a examiné la possibilité de déjudiciariser en tout ou en partie ces décisions prises sur avis de la CAP.

Il n'est pas favorable à une telle évolution. Elle porterait atteinte à la mission même du juge de l'application des peines telle qu'elle est définie à l'article 707 du code de procédure pénale, qui est de veiller à un retour progressif à la liberté de la personne condamnée incarcérée, l'octroi des permissions de sortir et des réductions de peine étant un des éléments de ce parcours. En outre, un transfert de ces compétences à l'administration pénitentiaire soumettrait les personnels qui côtoient les personnes détenues de façon quotidienne à un risque important de pressions. Une telle évolution n'est d'ailleurs souhaitée ni par les juges de l'application des peines, qui ont peu délégué leurs compétences au profit des chefs d'établissement dans la suite des permissions qu'ils accordent, ni par ces derniers.

Néanmoins, le groupe de travail tient à souligner certaines des propositions de simplification faites par l'association nationale des juges de l'application des peines, qui lui paraissent présenter un réel intérêt :

- si le régime des libérations sous contrainte de plein droit est maintenu<sup>66</sup>, envisager le transfert de cette compétence à l'administration pénitentiaire, dès lors qu'il ne s'agit que d'un simple outil de gestion des flux, n'intégrant aucune appréciation quant aux efforts fournis par la personne condamnée ou quant au sérieux de son projet ;

<sup>62</sup> Articles 712-1 et suivants du code de procédure pénale.

<sup>63</sup> Article L. 424-5 du code pénitentiaire.

<sup>64</sup> Article 723-3 du code de procédure pénale.

<sup>65</sup> Article L. 424-1 du code pénitentiaire.

<sup>66</sup> Ce que ne souhaite pas l'association nationale des juges de l'application des peines qui critique les effets secondaires de cette mesure : démotivation des détenus à fournir tout effort, multiplication des incidents générant un contentieux. Article 720 II du code de procédure pénale.

- déléguer la fixation des modalités des aménagements de peine ab initio prononcés par le tribunal correctionnel au directeur du service pénitentiaire d'instruction et de probation ;
- mettre en place des outils pour le développement de CAP dématérialisées, dont le principe est déjà posé par l'article D. 49-28 du CPP.

### **3. RECENTRER L'OFFICE DU JUGE EN MATIÈRE CIVILE**

Comme avant lui le comité des EGJ<sup>67</sup>, le groupe de travail a acquis la conviction que les mesures de déjudiciarisation déjà réalisées ont sorti de la sphère judiciaire l'essentiel des matières pour lesquelles l'intervention d'un juge ne s'imposait pas.

La réflexion menée autour des axes proposés par la lettre de mission permet de formuler diverses propositions tendant au transfert de quelques contentieux, à la rationalisation d'autres ou encore à l'allègement des procédures. Mais ces propositions ne constituent pas une solution suffisante pour remédier aux délais de traitement des affaires civiles.

#### **3.1 Envisager des transferts vers l'administration des domaines**

Bien que simplifiées, les procédures judiciaires relatives aux successions vacantes<sup>68</sup> et aux successions en déshérence<sup>69</sup> constituent encore une charge pour les juridictions<sup>70</sup>.

Il apparaît possible et opportun de les déjudiciariser en les confiant à l'administration des Domaines.

S'agissant des successions vacantes, le service des domaines, sous le contrôle du juge, se chargerait de la mission de curateur après avoir lui-même vérifié les conditions d'ouverture de la curatelle successorale.

S'agissant des successions en déshérence, l'État entrerait en possession des biens concernés après une simple publication dans un journal d'annonces légales et sur le portail des successions vacantes, avec un délai de quatre mois pour permettre d'éventuels recours. Un certificat de non-recours délivré par le greffe pourrait attester de l'absence de contestation et faciliter les démarches des notaires et des services fiscaux, sans pour autant créer de droit irrévocable, garantissant ainsi une protection effective des héritiers qui se manifesteraient tardivement.

<sup>67</sup> Cf. synthèse du rapport p. 19 et rapport p. 174.

<sup>68</sup> Articles 809 à 810-12 du code civil et 1342 à 1353 du code de procédure civile.

<sup>69</sup> Articles 811 du code civil et 1381 et 1354 du code de procédure civile.

<sup>70</sup> La coexistence de deux procédures distinctes, l'une antérieure à la réforme de 2007 et l'autre simplifiée, alourdit encore les démarches administratives.

Ces mesures permettraient de réduire la charge des tribunaux. En outre, à la faveur d'un traitement plus rapide et efficace, elles renforceraient l'efficacité de la gestion patrimoniale par l'administration des domaines<sup>71</sup>.

**Proposition 11** Confier les successions vacantes et les successions en déshérence à l'administration des domaines.

### 3.2 Envisager des transferts vers la juridiction administrative

La répartition du contentieux de l'assiette de l'impôt entre les deux ordres de juridiction date de la loi des 7-11 septembre 1790. Aujourd'hui elle est régie par l'article L. 199 du livre des procédures fiscales. Le juge administratif est le juge des contestations en matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires et le juge judiciaire est le juge des droits d'enregistrement, de l'impôt sur la fortune immobilière, de la taxe de publicité foncière, des droits de timbre et des contributions indirectes.

La répartition du contentieux du recouvrement de l'impôt repose sur deux règles posées par l'article L. 281 du livre des procédures fiscales : si la contestation porte sur la régularité en la forme de l'acte de recouvrement, elle relève exclusivement de la juridiction judiciaire au travers de la compétence du juge de l'exécution ; si elle porte sur l'obligation au paiement, le montant de la dette compte tenu des paiements effectués ou de l'exigibilité de la somme réclamée, s'applique la règle de répartition des compétences posée par l'article L. 199 en matière de contentieux de l'assiette.

Aujourd'hui, plus de 90 % du contentieux fiscal relève de la compétence du juge administratif : en 2023, il représentait 11 170 requêtes nouvelles pour les tribunaux administratifs, soit 4,3 % de leurs entrées. Pour la juridiction judiciaire, en 2023, les litiges relatifs aux contributions indirectes et monopoles fiscaux ont représenté 122 dossiers, les litiges relatifs aux droits d'enregistrement, 430, et les litiges relatifs aux autres contestations fiscales et douanières, 66.

Deux réformes de portée différente seraient envisageables (cf. fiche d'approfondissement n° 10).

---

<sup>71</sup> Par exemple : accélération du paiement des créanciers et de la transmission des biens à la Fondation du patrimoine, qui bénéficie aujourd'hui de 75 % des successions en déshérence, évitement de la dépréciation des biens immobiliers due à l'attente des décisions judiciaires.

La première porterait uniquement sur le contentieux du recouvrement des impôts : il s'agirait de supprimer la compétence exclusive du juge judiciaire en matière de contestation de la régularité en la forme de l'acte de recouvrement. Cela constituerait une mesure de simplification pour les contribuables dont la même demande pourrait comporter à la fois une contestation en la forme de l'acte et une discussion sur l'obligation de payer ou l'exigibilité de la somme. Cela permettrait aussi à chaque ordre de juridiction de connaître de l'intégralité du contentieux des impôts relevant de sa compétence. Cette réforme a déjà été proposée par le rapport *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche*<sup>72</sup>. Il n'en demeure pas moins que l'incidence sur la charge du juge judiciaire serait minime.

La seconde réforme conduirait à créer un bloc de compétence en transférant l'intégralité du contentieux fiscal de l'assiette et du recouvrement à la juridiction administrative. L'ordre administratif deviendrait alors aussi compétent pour connaître des litiges en matière de droits d'enregistrement, d'impôt sur la fortune immobilière, de taxe de publicité foncière, de droits de timbre et de contributions indirectes.

Toutefois, il convient en premier lieu de souligner que ces contentieux relevant du juge judiciaire représentent un volume limité d'affaires et qu'ils reposent également sur des notions ayant une forte dimension patrimoniale et civile (c'est par exemple le cas des successions ou des mutations de biens immobiliers), matières réservées par nature à la juridiction judiciaire et sur lesquelles le juge administratif n'a pas l'habitude d'intervenir.

Enfin, l'augmentation préoccupante du contentieux devant les juridictions administratives rend peu envisageable la prise en charge d'un nouveau contentieux sans moyens humains supplémentaires, d'autant que la répartition actuelle des compétences en matière fiscale entre les deux ordres de juridiction est bien connue et identifiée et ne soulève pas de difficulté particulière pour les contribuables.

**Proposition 12** Apprécier l'opportunité de regrouper le contentieux fiscal au sein de la juridiction administrative.

---

<sup>72</sup> Présenté en 2008 par Olivier Fouquet.



### 3.3 Réévaluer l'office de protection du juge

#### 3.3.1 Dans le domaine de la protection de l'enfance

Des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par la justice si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises<sup>73</sup>.

Alors que le dispositif de protection de l'enfance est fondé sur le principe de la subsidiarité de l'intervention judiciaire par rapport à l'intervention administrative<sup>74</sup>, l'intervention judiciaire reste prédominante puisque la majorité des mesures d'assistance éducative sont encore prises par le juge.

Comme avant lui le comité des EGJ, le groupe de travail s'est interrogé sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité, pour tenter d'en apprécier les effets sur la charge des juridictions judiciaires (cf. fiche d'approfondissement n° 11).

S'inscrivant dans le cadre des réflexions antérieures, le groupe de travail reprend à son compte les propositions formulées par les EGJ et tout particulièrement la proposition tendant à la réaffirmation du principe de subsidiarité dans le code civil.

Il soutient également la proposition du groupe de travail *justice de protection* du comité des EGJ, tendant à permettre la double habilitation des services d'aide éducative à domicile intervenant dans un cadre administratif (AED) et d'action éducative en milieu ouvert intervenant dans un cadre judiciaire (AEMO), pour assurer la continuité de l'intervention des équipes avec lesquelles les familles auraient noué un lien de confiance.

Au-delà de la mise en cohérence du code civil et du code de l'aide sociale et des familles, la modification de l'article 375 du code civil, socle de l'intervention du juge des enfants, est de nature à favoriser un changement de posture des acteurs judiciaires eux-mêmes, mais également des parents et de leurs conseils en renforçant à leur égard l'opposabilité du principe.

Une mise en œuvre plus effective du principe de subsidiarité peut permettre, avec la diminution des saisines, de recentrer le juge des enfants sur son office de protection subsidiaire, sans altérer son rôle de garant de la liberté individuelle et de la protection des droits fondamentaux.

En outre, seule une charge juridictionnelle recentrée et diminuée pour les magistrats du siège et du parquet en charge de la protection de l'enfance des tribunaux judiciaires, et par voie de conséquence des cours d'appel, permettra la mise en œuvre des nécessaires recommandations, formulées par le groupe de travail *justice de protection* du comité des EGJ, pour renforcer le rôle de la justice dans la gouvernance territoriale de la protection de l'enfance.

<sup>73</sup> Article 375 du code civil.

<sup>74</sup> Article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles.

La mesure proposée ne saurait bien sûr avoir un effet sur la charge des juridictions judiciaires que pour autant que les moyens soient donnés aux services territoriaux en charge de la protection de l'enfance d'assumer leurs missions, dans le cadre d'un *engagement financier conjointement assumé par l'État et les départements*<sup>75</sup>.

**Proposition 13** Affirmer, dans le code civil, le principe de subsidiarité de l'intervention du juge des enfants afin de recentrer sa saisine.

### 3.3.2 Dans le domaine des soins sans consentement

Répondant aux exigences de l'article 66 de la Constitution, le respect des droits fondamentaux des patients faisant l'objet de soins psychiatriques sans leur consentement est assuré par le contrôle juridictionnel confié au juge civil, dans les conditions progressivement renforcées et désormais prévues aux articles L. 3211-1 et suivants et R. 3211-10 et suivants du code de la santé publique. Le contrôle concerne toutes les décisions d'admission en soins psychiatriques sans consentement, que l'auteur en soit une autorité administrative - le directeur de l'établissement ou le préfet- ou une autorité judiciaire. Il concerne également le contrôle des mesures d'isolement et de contention qui peuvent être mises en œuvre pendant une mesure d'hospitalisation complète (cf. fiche d'approfondissement n° 12).

En 2023, le juge civil a été saisi de 132 197 demandes, dont 45 493 au titre du contrôle des mesures d'isolement et de contention. À titre de comparaison, le nombre d'affaires nouvelles s'est élevé à 92 772 en matière d'assistance éducative, 61 685 en matière de protection de tutelle et de curatelle, 47 925 en matière de rétention administrative des étrangers et 39 262 en matière d'habilitation familiale.

Les auditions menées ont d'abord confirmé le caractère essentiel du contrôle juridictionnel des mesures de soins sans consentement, lesquelles portent atteinte à la liberté individuelle et concernent, de surcroît, des personnes en situation de multi vulnérabilité. Elles ont également confirmé la charge et les contraintes d'organisation représentées par le traitement de ces dossiers, notamment pour les juridictions de première instance. Elles ont souligné que la charge déjà accrue par la réduction du délai de 15 à 12 jours prévue par la loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013<sup>76</sup> avait été aggravée par la mise en œuvre des contrôles systématiques de l'isolement et de la contention introduits par la loi du 14 décembre 2020<sup>77</sup>.

Le groupe de travail a rapidement constaté que le contentieux des soins sans consentement n'offrait pas de piste significative de déjudiciarisation.

<sup>75</sup> Cf. déclaration-cadre n° 2025-005 relative à la protection de l'enfance du Défenseur des droits du 28 janvier 2025.

<sup>76</sup> Loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

<sup>77</sup> Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

En effet, le contentieux résultant pour l'essentiel d'un contrôle systématique des mesures administratives et des mesures d'isolement et de contention, l'institution judiciaire n'a pas la maîtrise de sa charge de travail. La diminution des saisines du juge civil dépend de circonstances aussi variées que les pratiques médicales, la carte hospitalière, l'équipement et les moyens des établissements de soins, la sociologie du ressort, l'offre de soins psychiatriques en milieu ouvert.

Toutefois, sans remettre en question le principe même d'un contrôle des mesures systématique, à la demande du patient ou de ses proches ou d'office, les suggestions adressées au groupe de travail évoquent diverses pistes d'ajustement.

Pourrait être mise en œuvre la proposition formulée depuis plusieurs années par la Cour de cassation dans son rapport annuel, qui suggère d'inscrire le patient en fugue au fichier des personnes recherchées et de suspendre temporairement la procédure judiciaire jusqu'à sa réintégration. Une telle mesure éviterait aux médecins, préfets, directeurs d'établissement et juges judiciaires de se conformer inutilement à une procédure lourde et difficilement applicable lorsque le patient est absent. Elle permettrait en outre d'éviter l'interruption de mesures de soins y compris lorsque le patient présente encore un danger pour lui-même ou pour autrui.

Méritent également d'être examinées, dans une perspective de simplification de la procédure, les suggestions relatives au principe, à la durée, à la computation et au calcul des délais d'information et d'intervention du juge en matière d'isolement et de contention ainsi qu'à leur possible harmonisation, au desserrement du délai de 12 jours prévu pour le contrôle systématique des mesures d'hospitalisation complète, à la modification des règles de procédure, notamment en appel, pour privilégier une procédure écrite avec représentation obligatoire, sans audition, même par téléphone ou visioconférence.

À la lumière de ces considérations, le groupe de travail propose qu'en lien avec les autorités et services compétents, il soit procédé à une réévaluation des conditions d'intervention du juge chargé du contrôle des soins sans consentement.

**Proposition 14** Réévaluer les conditions d'intervention du juge de l'hospitalisation sous contrainte.

### **3.3.3 Dans le domaine de la protection des majeurs et de la tutelle des mineurs**

#### **3.3.3.1 Redéfinir le périmètre des autorisations du juge des tutelles**

Au 31 décembre 2023, la France comptait 711 600 personnes majeures bénéficiant d'une mesure de tutelle ou de curatelle, soit 16 % de plus en 15 ans<sup>78</sup>. Plus de 100 000 mesures de protection ont été ouvertes sur cette même année, soit près de 40 000 de plus en 15 ans. Ces chiffres ne suffisent pas à rendre compte de l'activité du juge des tutelles. Les décisions rendues sous forme d'ordonnances, qui autorisent divers actes, ne sont pas comptabilisées dans les données statistiques du ministère de la justice alors qu'elles représentent une charge importante pour le juge des tutelles et son greffe.

Le contrôle du juge en matière patrimoniale a déjà été allégé à plusieurs reprises, et récemment par l'article 9 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019<sup>79</sup>, qui a supprimé certaines autorisations préalables.

D'autres autorisations pourraient l'être (cf. fiche d'approfondissement n° 13).

Pourraient être supprimées les autorisations concernant l'ouverture de comptes bancaires ou de placement sur les comptes bancaires de la personne protégée. La mise en cohérence des articles 427 et 501 du code civil et des dispositions relatives aux actes d'administration du décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008 déjudiciariserait les ouvertures et placements sans risque de perte en capital, au sein d'un établissement où la personne protégée dispose déjà d'un compte. En outre, cette mesure harmoniserait les pratiques entre les cabinets et simplifierait les formalités imposées aux personnes chargées de la mesure de protection.

Pourrait également être supprimée l'autorisation judiciaire en matière d'acceptation pure et simple de la succession que l'administrateur légal sous contrôle judiciaire des biens d'un mineur doit obtenir en application de l'article 387-1 5° du code civil, sous réserve d'une succession bénéficiaire<sup>80</sup>, étant observé que cette suppression a déjà été actée en matière de tutelle, sous cette même réserve.

---

<sup>78</sup> Cf. Infostat Justice -SSER n° 197 septembre 2024. Il peut également être cité le chiffre d'un million de mesures de protection des majeurs, documenté à partir de la loi de finances qui inclut les mesures d'habilitation familiale.

<sup>79</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

<sup>80</sup> Proposition figurant dans la contribution du Conseil supérieur du notariat. Annexe 5.

### 3.3.3.2 Faciliter l'habilitation familiale

L'augmentation du nombre de personnes susceptibles de bénéficier d'une mesure de protection du fait du vieillissement de la population constitue un défi pour l'autorité judiciaire qui, avec les familles et la collectivité publique, contribue à assurer la protection des personnes vulnérables et de leurs biens dans le respect du principe de subsidiarité, des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité de la personne, avec, pour finalité l'intérêt de la personne protégée, et pour objectif la préservation de son autonomie.

C'est à ces fins que le législateur est intervenu pour compléter les dispositions issues de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007<sup>81</sup> en créant la mesure d'habilitation familiale<sup>82</sup> et en renforçant la protection et l'autonomie des majeurs vulnérables<sup>83</sup>.

L'habilitation familiale, mesure extrajudiciaire, mais judiciairement ordonnée, est un mode de protection consensuel reposant sur l'implication d'un ou plusieurs proches, qui assurent une représentation de l'intéressé ou l'assistent dans un cadre précisément défini lorsqu'aucune mesure d'anticipation de la vulnérabilité n'a été prise (cf. fiche d'approfondissement n° 13).

Elle est devenue en 2023 la mesure la plus prononcée, avec 39 000 ouvertures. Les projections suggèrent un doublement des ouvertures de cette mesure, passant de 0,7 à 1,4 pour mille habitants entre 2023 et 2070.

Le groupe de travail retient les propositions qu'appelle de ses vœux l'association nationale des juges des contentieux de la protection (ANJCP), dont certaines sont portées depuis plusieurs années<sup>84</sup>. Facilitant le prononcé de la mesure en élargissant le cercle des personnes susceptibles d'être désignées aux membres de la famille présentant un lien étroit et stable avec le majeur, clarifiant le régime de l'habilitation familiale aux fins d'assistance, simplifiant le renouvellement de la mesure sur la base d'un certificat médical circonstancié émanant d'un médecin non inscrit sur la liste spéciale du procureur de la République, elles contribueront au développement de l'habilitation familiale, renforçant ainsi le caractère subsidiaire de l'intervention du juge.

<sup>81</sup> Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

<sup>82</sup> Ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit des personnes et de la famille prise en application de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015.

<sup>83</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

<sup>84</sup> Voir notamment proposition n° 43 du rapport du groupe de travail interministériel présidé par A. Caron-Dégliise, avocate générale à la Cour de cassation, 2018.

### 3.3.4 Dans le domaine du surendettement

Le contrôle par un juge d'une situation de surendettement, envisagé pour la première fois par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 dite *loi Neiertz*, qui a conduit à un engorgement des tribunaux provoqué par le succès de cette procédure judiciaire, n'a cessé d'évoluer au fil du temps dans le sens d'un recentrage de son office et d'un allègement de son rôle<sup>85</sup>.

La procédure de rétablissement personnel, instituée en 2003<sup>86</sup> avec ou sans liquidation judiciaire lorsque le débiteur ne détient aucun actif réalisable, qui permet un effacement total des dettes des débiteurs dont la situation est jugée irrémédiablement compromise<sup>87</sup>, est ainsi devenue une procédure majoritairement administrative<sup>88</sup>.

Pour autant, si le nombre de dossiers de rétablissement personnel s'élevait à 45 477 en 2022 contre 80 145 en 2018, l'année 2024 a connu une hausse significative du nombre de dossiers déposés auprès des commissions départementales de surendettement, ce qui devrait conduire mécaniquement à une hausse des saisines du juge en 2025.

Parallèlement, le rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la justice relatif au diagnostic de la mise en œuvre de la procédure de rétablissement personnel (novembre 2023) a relevé que les délais de traitement des procédures ouvertes en rétablissement personnel avec liquidation judiciaire n'ont cessé d'augmenter malgré la baisse du nombre de saisines des juridictions inhérentes au reflux des dossiers de surendettement. Face à ce constat, des préconisations ont été faites visant notamment à conforter le juge des contentieux de la protection (JCP) dans sa mission de surveillance du bon déroulement de la procédure liquidative et à créer pour les mandataires judiciaires les conditions d'un exercice efficient de leur mission.

Au-delà de ces préconisations, l'audition des représentants de l'ANJCP par le groupe de travail a permis de mettre en évidence la nécessité de réformer la procédure sur plusieurs points dans le sens d'une simplification et d'un allègement du contrôle du juge, notamment par le biais d'un recours unique devant ce dernier, qui porterait sur l'ensemble des mesures prises par la commission.

---

<sup>85</sup> L'intervention du juge se situe dans le cadre du recours formé par une partie sur une décision de la commission ou de vérification de créances.

<sup>86</sup> Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine complétée par la loi n° 2010-737 du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation. Cette procédure a fait l'objet par la suite de nombreuses modifications législatives ou réglementaires, la dernière modification législative étant issue de la loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante.

<sup>87</sup> Prévues aux articles L. 711-1 à L. 711-12 et R. 711-1 à R. 713-11 du code de la consommation.

<sup>88</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la commission, qui disposait auparavant du pouvoir de recommander, a reçu le pouvoir d'imposer le rétablissement personnel sans liquidation judiciaire.

Le groupe de travail considère, dans ce contexte, que l'ensemble des propositions formulées par l'ANJCP et explicitées dans sa contribution<sup>89</sup> est de nature à favoriser l'objectif recherché de rationaliser l'intervention du juge et le recentrer sur son office.

**Proposition 15** Poursuivre la redéfinition des conditions d'intervention du juge des tutelles et du juge des contentieux de la protection en matière de surendettement.

### 3.4 Alléger l'office du juge civil

#### 3.4.1 Simplifier le travail du juge et du greffe

Au-delà de la forme la plus aboutie de la déjudiciarisation consistant à confier la résolution des différends à d'autres professionnels du droit et mise en œuvre par les textes évoqués dans les tableaux figurant en annexe 4, la déjudiciarisation peut également résulter d'une simplification des procédures, permettant de recentrer les différents acteurs sur leurs missions essentielles<sup>90</sup>.

La déjudiciarisation s'entend également, dans la suite du rapport Delmas-Goyon<sup>91</sup>, d'une réflexion sur la nécessité de la présence des magistrats judiciaires, en fonction ou honoraires, dans certaines commissions ou instances administratives. Lorsque leur présence doit être maintenue, la faculté de recourir à la visioconférence pour participer aux travaux, doit être systématiquement envisagée.

D'autres suggestions de suppression, de simplification ou d'allègement des exigences qui pèsent sur l'institution judiciaire ont été réunies dans la fiche d'approfondissement n° 14.

Formulées par les personnes, services et autorités auditionnées pendant la mission, ces pistes, également destinées à améliorer le service rendu au justiciable, demandent à être expertisées.

**Proposition 16** Simplifier l'intervention du juge et du greffier pour accélérer le traitement des procédures.

<sup>89</sup> Cf. annexe 5. Propositions ANJCP.

<sup>90</sup> Cf. rapport de la mission de recherche droit et justice, *Les enjeux de la déjudiciarisation*, sous la direction de S. Cimamonti et de J.B. Perrier, mars 2018.

<sup>91</sup> Cf. rapport *Le juge du 21ème siècle - Un citoyen acteur, une équipe de justice*, proposition n° 1.

### **3.4.2 Repenser l'appel**

En dépit des propositions qui lui ont été adressées, le groupe de travail a fait le choix de ne pas explorer la piste de la déjudiciarisation de l'instance d'appel en matière civile.

En effet, dans le temps qui lui était imparti, il est apparu déraisonnable de formuler des propositions qui auraient été destinées, pour certaines, à répondre à des situations d'encombrement au surplus inégales selon les cours d'appel, et qui auraient pu, pour d'autres, entraîner des effets d'éviction du contentieux ou de report du contentieux sur d'autres phases du procès ou d'autres juridictions.

Quoi qu'il en soit, les réformes en cours qui, selon les recommandations des précédents rapports, tendent à renforcer l'intervention du juge de première instance, et la qualité de sa décision, devront être suivies d'une réflexion sur l'accès au juge d'appel et sur le sens de l'instance d'appel, voie de réformation.

Recentrer le juge d'appel sur la réformation des décisions de première instance permettrait aux magistrats des cours d'appel d'investir leur rôle d'animation et de coordination des politiques publiques judiciaires et de référents de la Cour de cassation dans la chaîne du siège qui se met en place avec notamment l'observatoire des litiges judiciaires.

Dans cet examen d'ensemble, pourraient être expertisés les pistes très diverses suggérées au groupe de travail lors des auditions :

- l'augmentation du taux de dernier ressort ;
- l'augmentation du droit de procédure et son acquittement du droit avant l'ouverture des débats l'audience ;
- l'instauration d'une autorisation délivrée par le premier président ou son délégué pour faire appel, applicable à certaines procédures ou à certains contentieux ;
- la possibilité pour le juge d'appel de statuer par ordonnance pour des motifs inspirés des dispositions de l'article R. 222-1 du code de justice administrative ;
- l'allègement de la rédaction des arrêts confirmatifs en consacrant expressément la possibilité de motiver par référence aux motifs du premier juge ;
- la possibilité, s'il estime que la complexité du moyen soulevé ou l'état d'avancement de l'instruction le justifie, pour le magistrat chargé de l'instruction de l'affaire, de décider que la fin de non-recevoir sera examinée à l'issue de l'instruction par la formation de jugement appelée à statuer sur le fond.



### **3.4.3 Poursuivre la déjudiciarisation avec les officiers publics et ministériels**

Les réformes antérieures ont confirmé que les officiers publics et ministériels sont des acteurs incontournables des mouvements de déjudiciarisation. Ils en restent une force de proposition ainsi qu'en témoignent leurs contributions respectives dont le groupe de travail s'est inspiré.

En dépit de propositions reçues en ce sens, le groupe de travail a volontairement écarté la piste de l'allègement de la procédure judiciaire de saisie immobilière visant à une déjudiciarisation de la phase de l'adjudication au profit des notaires ou des commissaires de justice. Cette suggestion<sup>92</sup>, qui n'est pas nouvelle, permettrait un allègement des tâches du magistrat, mais également du greffe s'agissant de l'organisation et de la gestion de la vente aux enchères, contentieux d'une grande technicité. Elle nécessite cependant une réflexion interprofessionnelle plus aboutie.

Au regard de sa faible incidence, il n'a pas non plus retenu la piste suggérée tendant à confier aux professions l'examen des réclamations concernant leurs honoraires.

#### **3.4.3.1 Avec les notaires**

Les mesures de déjudiciarisation déjà évoquées ont renforcé le rôle des notaires en matière familiale. Notamment, le notaire a déchargé le juge des changements de régimes matrimoniaux et des actes de notoriété. Il peut enregistrer les pactes civils de solidarité et inscrire les conventions de divorce par acte sous seing privé contresigné par avocat au rang de ses minutes.

Trois nouvelles pistes de déjudiciarisation sont suggérées.

Le groupe de travail propose d'abord de confier au notaire le prononcé de l'adoption simple de l'enfant du conjoint<sup>93</sup> en prévoyant pour les tiers intéressés le droit de saisir le juge et en limitant le coût de cet acte<sup>94</sup>.

Les réticences qui ont pu être exprimées au cours des auditions devraient être levées par les conditions ci-dessus précisées.

Le groupe de travail propose également de confier au notaire la mise en œuvre du mandat de protection future, dispositif qui préserve l'autonomie et la liberté de la personne concernée, mais qui reste néanmoins peu utilisé depuis son instauration, il y a maintenant vingt ans alors que d'autres pays le pratiquent avec succès (cf. fiche d'approfondissement n° 15).

---

<sup>92</sup> Par les commissaires de justice et les notaires.

<sup>93</sup> Article 343-1 du code civil.

<sup>94</sup> Cf. annexe 5. Contribution du conseil supérieur du notariat.

Or, le développement d'un mandat de protection future encadré est une voie permettant d'assurer effectivement la subsidiarité de l'intervention judiciaire en matière de protection des majeurs vulnérables. Les propositions formulées, qui concernent également certains actes relatifs au relogement du mandant, s'inscrivent dans les travaux récents du conseil supérieur du notariat<sup>95</sup>. Elles ont pour objet de favoriser le recours au mandat de protection future en permettant aux personnes qui l'envisagent d'organiser plus complètement qu'elles ne le peuvent actuellement leurs conditions de vie à venir sans avoir à recourir au juge, sauf opposition des tiers intéressés.

Le groupe de travail suggère enfin de renforcer le rôle du notaire en matière de liquidation et partage des successions et indivisions<sup>96</sup> (cf. fiche d'approfondissement n° 16).

Malgré les réformes opérées en 2004 et 2006<sup>97</sup> ayant pour objectif de voir trancher les questions patrimoniales en recourant à une mesure d'expertise dès l'audience de conciliation ou pendant l'instance en divorce<sup>98</sup>, de favoriser le recours au partage amiable des indivisions et de limiter le recours au partage judiciaire, force est de constater que ces dispositifs n'ont pas complètement atteint leurs objectifs, et ce, en dépit des chartes interprofessionnelles de bonnes pratiques établies dans certains ressorts à l'initiative des juridictions pour améliorer le traitement des litiges en matière de partage.

En décembre 2021, l'IGJ considérait que les procédures de partage judiciaire faisaient partie des dossiers civils longs et complexes<sup>99</sup>.

Si un arrêt récent de la Cour de cassation<sup>100</sup> redéfinit les rôles respectifs du notaire et du juge, il reste possible d'envisager un renforcement du rôle du notaire pour alléger celui du juge<sup>101</sup>.

**Proposition 17** Confier aux notaires le prononcé de l'adoption simple de l'enfant du conjoint.

<sup>95</sup> Rapport CSN, *Lever les freins au développement du mandat de protection future*, octobre 2022.

<sup>96</sup> Articles 840 et suivants du code civil et 1358 à 1378 du code de procédure civile.

<sup>97</sup> Lois n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce et n° 2006-728 du 23 juin 2006 relative aux successions et des libéralités ; décret d'application n° 2006-1805 du 23 décembre 2006 ayant pour objectif de favoriser le recours au partage amiable des indivisions et de limiter le recours au partage judiciaire.

<sup>98</sup> Articles 255-9° et 255-10° du code civil.

<sup>99</sup> Rapport IGJ, *Le traitement des dossiers civils longs et complexes*, décembre 2021, n° 127.

<sup>100</sup> C. Cass 1<sup>re</sup> Civ. 27 mars 2024, pourvoi n° 22-13.041, publié.

<sup>101</sup> Plusieurs contributions suggèrent de s'inspirer du dispositif en vigueur en Alsace-Moselle, issu de la loi du 1<sup>er</sup> février 1924.

**Proposition 18** Confier aux notaires, sous le contrôle du juge, la mise en œuvre d'un mandat de protection future renouvelé.

**Proposition 19** Renforcer le rôle des notaires dans les procédures de partage.

### 3.4.3.2 Avec les commissaires de justice

Le traitement du recouvrement des créances et de certaines procédures civiles simples mobilise aujourd'hui les juridictions, alors même que des solutions peuvent être envisagées pour libérer du temps de greffe et de magistrat en renforçant, dans certaines procédures, le rôle des commissaires de justice<sup>102</sup>.

Bien que la réforme de 2022<sup>103</sup> ait permis une automatisation partielle de la procédure d'injonction de payer, les greffes doivent délivrer aux commissaires de justice des certificats de non-opposition. Afin d'alléger ce processus, il pourrait être envisagé de permettre aux commissaires de justice de poursuivre l'exécution des décisions sans cette délivrance, sauf opposition formelle du débiteur dans un délai contraint.

Le contentieux des charges de copropriété impayées et celui en matière locative constituent également des domaines propices à une rationalisation des procédures selon les pistes suggérées par la chambre nationale des commissaires de justice.

De la même manière, il pourrait être envisagé une simplification de la procédure de recouvrement amiable des petites créances dans le sens d'une fluidification des démarches et d'une réduction du nombre des litiges.

Enfin, s'agissant de la délicate question du contentieux dit aérien<sup>104</sup> tout à la fois massif et d'une grande complexité juridique, le groupe de travail suggère, pour en améliorer le traitement, de confier aux commissaires de justice un rôle central dans le recouvrement des indemnités forfaitaires dues aux passagers, sans qu'une procédure judiciaire soit nécessaire dès lors que la réclamation n'est pas contestée par la compagnie aérienne dans un délai déterminé. Une telle évolution permettrait d'accélérer les règlements tout en limitant les recours abusifs ou systématiques devant les juridictions<sup>105</sup> (cf. fiche d'approfondissement n° 17).

<sup>102</sup> Cf. contribution écrite de la chambre nationale des commissaires de justice. Annexe 5.

<sup>103</sup> Décret n° 2021-1322 du 11 octobre 2021 entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2022.

<sup>104</sup> Le contentieux communément dit *aérien* s'entend des actions en justice introduites sur le fondement du règlement (CE) n° 261/2004 du 11 février 2004, établissant des règles communes en matière d'indemnisation des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol.

<sup>105</sup> Dont les demandes d'indemnisation pour retard ou annulation de vol engorgent les tribunaux de proximité avec des saisines massives.

Les mesures proposées, qui restent à expertiser, notamment pour préciser les conditions permettant de considérer que les créances réclamées ne sont pas sérieusement contestables et que leur recouvrement peut être engagé par les commissaires de justice sans titre judiciaire préalable, permettraient de recentrer l'intervention du juge sur les affaires nécessitant un véritable débat judiciaire.

**Proposition 20** Déjudiciariser le recouvrement de certaines créances en renforçant le rôle des commissaires de justice.

### 3.4.3.3 Amplifier l'intervention des avocats

La déjudiciarisation des affaires civiles ne peut être pensée sans les avocats.

D'une part, comme le souligne la profession, la réflexion doit intégrer la question de l'accès au droit et celle de l'aide juridictionnelle pour les personnes qui n'ont pas les moyens de rémunérer un avocat<sup>106</sup>.

D'autre part, le concours de l'avocat est très largement envisagé devant les juridictions, la représentation obligatoire qui s'est développée étant désormais le principe devant le tribunal judiciaire et devant la cour d'appel<sup>107</sup>.

Enfin, dans la lignée des propositions des rapports déjà cités, les outils conventionnels à la disposition des avocats se sont développés, renforçant leur intervention et leur autonomie dans la résolution des litiges : acte de procédure d'avocats<sup>108</sup>, procédure participative de mise en état, délivrance de la formule exécutoire par le greffe pour les accords issus d'une médiation, d'une conciliation ou d'une procédure participative.

L'acte de procédure d'avocat constitue un support juridique adapté pour accroître le rôle des parties et de leurs représentants dans la résolution de leurs différends, sans recourir au juge.

Le groupe de travail propose donc, en matière de responsabilité parentale et de façon générale en matière de liquidation et de partage des intérêts pécuniaires au sein de la famille, de permettre aux couples non mariés le recours à l'acte sous seing privé contresigné par avocat, le cas échéant conclu par voie électronique<sup>109</sup>, sans considération des conditions dans lesquelles l'accord a été trouvé<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> Cf. contributions respectives du conseil national des barreaux et de la conférence des bâtonniers. Annexe 5.

<sup>107</sup> Article 760 du CPC.

<sup>108</sup> Défini initialement par la proposition n° 26 du rapport Delmas-Goyon comme *un acte d'administration de la preuve contradictoirement accompli par les avocats des parties, nécessairement consentantes*.

<sup>109</sup> Article 1175 du code civil qui exclut le droit de la famille.

<sup>110</sup> Cf. article 1568 du code civil qui permet l'apposition de la formule exécutoire par le greffe aux seuls actes issus d'une médiation, d'une conciliation ou d'une procédure participative.

De façon plus générale, le groupe de travail propose d'encourager le développement de la démarche conventionnelle déjà engagée en permettant aux avocats qui le souhaitent de mettre les différends dont ils sont saisis par leurs clients en état d'être jugés, sans recourir à la mise en état judiciaire et sans mettre en œuvre la procédure participative de mise en état encadrée par le code de procédure civile (CPC).

Diverses autres pistes susceptibles de favoriser l'instruction extra judiciaire ou conventionnelle des différends ont fait l'objet de propositions récentes dont le Ministre de la justice a été rendu destinataire et qui méritent d'être envisagées.

Pour faciliter l'administration de la preuve, il apparaît souhaitable de développer l'expertise conventionnelle par acte de procédure d'avocat en renforçant les exigences posées à la mise en œuvre de l'article 145 du CPC, en permettant qu'elle interrompe les délais de prescription et de procédure (forclusion et péremption), en organisant son opposabilité aux tiers, en instaurant un juge d'appui chargé de trancher les difficultés pouvant surgir pendant les opérations, en réexaminant l'articulation des missions respectives du médiateur et de l'expert et en imposant une procédure amiable préalable à la saisine d'une juridiction au fond quand l'expertise effectuée a été judiciaire.

La recherche de solutions négociées par les parties avec l'aide de leurs avocats pourrait notamment être facilitée par le développement d'outils mis à leur disposition, le cas échéant construit en concertation avec les professions juridiques : des barèmes en matière alimentaire établis à partir du coût de l'enfant<sup>111</sup>, un dispositif d'audition de l'enfant par un tiers neutre, indépendant impartial, formé à cet effet, permettant la prise en considération des sentiments de l'enfant et le respect de son intérêt supérieur, sans préjudice bien sûr d'un recours au juge de droit dès qu'un enfant mineur est concerné.

Ces considérations s'inscrivent dans les réflexions plus générales en cours à la direction des affaires civiles et du sceau sur le développement des modes amiables.

**Proposition 21** Permettre le recours à l'acte de procédure d'avocat en matière de responsabilité parentale et de liquidation et partage des intérêts patrimoniaux au sein de la famille.

**Proposition 22** Favoriser le développement de la procédure d'instruction conventionnelle.

---

<sup>111</sup> Cf. textes et pratiques en vigueur en Suisse et en Belgique.

## 4. CONSOLIDER LA PLACE DE L'AMIALE COMME MODE DE PLEIN EXERCICE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

La France, qui a été l'un des premiers pays à se doter d'une loi organisant la médiation judiciaire, dispose aujourd'hui de dispositifs nombreux favorisant la résolution amiable des litiges, avant la saisine du juge ou au cours d'une instance judiciaire. Depuis deux ans, leur mise en œuvre est portée par une *politique nationale proactive* appelée de ses vœux par le comité des EGJ.

Le recours aux procédures amiables ne constitue plus un circuit de dérivation des flux de contentieux et les outils mis en place sont désormais pensés comme une véritable alternative adaptée au règlement judiciaire d'un litige. Pour autant, le changement de paradigme que nécessite le déploiement effectif de l'amiable n'est encore pas acquis, malgré la remarquable mobilisation des professionnels, que symbolise, au cours des années 2023 et 2024, le déplacement des ambassadeurs de l'amiable dans toutes les cours d'appel pour faire connaître les outils nouveaux, identifier les freins et diffuser les bonnes pratiques<sup>112</sup>.

Les propositions émises au cours de l'année 2024, notamment par les ambassadeurs de l'amiable, suggèrent les divers leviers utiles pour insuffler un réflexe amiable au sein de l'institution judiciaire et chez ses partenaires immédiats, avocats, notaires, commissaires de justice et experts, conciliateurs et médiateurs<sup>113</sup>.

C'est dans ce contexte que le groupe de travail formule deux propositions permettant, selon les termes de la lettre de mission, d'aller plus loin dans la prise en charge par les parties elles-mêmes du règlement de leurs litiges.

### 4.1 Faire le pari de l'amiable en instaurant d'autres phases préalables obligatoires

L'extension du recours obligatoire à un mode amiable avant saisine du juge, consacré par les dispositions de l'article 750-1 du code de procédure civile<sup>114</sup>, constitue un levier pour favoriser le changement de paradigme souhaité vis-à-vis de l'amiable.

---

<sup>112</sup> Magistrats, universitaires, avocats, notaires, commissaires de justice.

<sup>113</sup> Rapport des EGJ précité, rapport des ambassadeurs de l'amiable (juin 2024), rapport d'étape du conseil national de la médiation.

<sup>114</sup> Instauré par l'article 4 de la loi n° 2016-1547 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, cet article soumet les parties, à peine d'irrecevabilité de la demande que le juge peut prononcer d'office, à une tentative de conciliation, ou de médiation ou de procédure participative, lorsque cette demande tend au paiement d'une somme n'excédant pas 5 000 euros ou lorsqu'elle est relative à l'une des actions mentionnées aux articles R. 211-3-4 et R. 211-3-8 du code de l'organisation judiciaire ou à un trouble anormal de voisinage.

L'augmentation du seuil prévu par ce texte aux créances inférieures à 10 000 euros ainsi qu'aux demandes indéterminées qui ont pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant serait inférieur à ce seuil, constitue une première piste. Cette évolution permettrait de valoriser davantage la voie de l'amiable en responsabilisant les parties dans la résolution de leur litige.

De nouvelles matières pourraient entrer de manière progressive dans le champ de la tentative préalable obligatoire<sup>115</sup> et parallèlement, d'autres dispositifs amiables existants pourraient être pris en considération au titre d'une tentative préalable obligatoire<sup>116</sup>. Comme déjà indiqué, une tentative préalable pourrait être imposée pour le règlement des différends qui font suite à une expertise judiciaire.

Par ailleurs, l'instauration de recours préalables aux fins de résolution amiable devrait être expertisée, notamment en matière de réparation des dommages causés par le fonctionnement défectueux du service public de la justice ou d'indemnisation de la détention provisoire.

Un recours préalable à la saisine de la cour d'appel pourrait être prévu en matière de contestation des décisions du directeur de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI).

Pour l'explicitation de ses propositions, le groupe de travail renvoie à la fiche d'approfondissement n° 18).

**Proposition 23** Instaurer de nouvelles procédures préalables obligatoires aux fins de résolution amiable de certains litiges.

## 4.2 Favoriser l'intérêt économique de l'amiable

La réflexion sur le développement de l'amiable doit nécessairement intégrer celle sur les incitations à y recourir à tous les stades du conflit.

À cet égard, l'engagement d'une politique publique de l'amiable, composante essentielle du plan d'actions pour la justice civile présenté à la suite des EGJ, s'est imposé à la suite du constat qu'une majorité d'affaires civiles donne lieu à un jugement<sup>117</sup>.

<sup>115</sup> En s'inspirant du dispositif en vigueur en Italie qui impose une médiation préalable obligatoire dans des matières telles que la copropriété, les droits réels, le partage, les successions, etc.

<sup>116</sup> Ainsi en est-il du recours préalable devant la commission départementale de conciliation prévue par l'article 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 qui pourrait être envisagé dans les litiges qui relèvent déjà de sa compétence concernant la restitution des dépôts de garantie, la contestation des charges locatives, les congés donnés par le propriétaire ou le locataire, ou les troubles de jouissance dans le logement.

<sup>117</sup> Dans d'autres pays, en particulier aux Pays-Bas, en Belgique ou encore au Canada (Québec), la grande majorité des affaires portées devant un tribunal font l'objet d'une transaction, seules 5 à 10 % d'entre elles font l'objet d'un jugement. En France, ce sont 70 % des affaires civiles qui donnent lieu à un jugement.

Bien que la gratuité du service public de la justice soit un élément essentiel pour y assurer un égal accès au plus grand nombre<sup>118</sup>, le Conseil constitutionnel admet que le législateur puisse prévoir une contribution financière à la charge des justiciables qui engagent une action judiciaire dès lors que cette contribution ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction ou aux droits de la défense<sup>119</sup>.

À ce jour, seuls quatre pays sur les vingt-sept États membres de l'UE, ne disposent d'aucune contribution pour l'accès à la justice, alors que le coût réel des procédures et notamment des frais de justice a connu une forte augmentation. La France en fait partie.

Cette situation ne favorisant pas le développement de l'amiable (cf. fiche d'approfondissement n° 19) le groupe de travail propose d'instaurer une contribution ou un droit de timbre pour l'accès à la justice. Il pourrait être envisagé une restitution partielle ou totale en cas d'extinction de l'instance sans décision au fond, par la mise en œuvre d'une mesure de médiation, de conciliation, de procédure participative ou d'instruction conventionnelle du litige.

D'autres dispositifs, fiscaux notamment, déjà suggérés, pourraient être expertisés.

**Proposition 24** Afin d'encourager la résolution amiable des litiges, restaurer un timbre fiscal pour la saisine du juge.

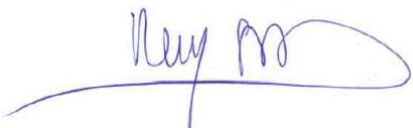





---

<sup>118</sup> Étant précisé qu'un droit d'un montant de 225 € reste dû par les parties à une instance d'appel lorsque la constitution par avocat est obligatoire. Il n'est pas dû par la partie bénéficiaire de l'aide juridictionnelle : article 1635 bis P du code général des impôts.

<sup>119</sup> Conseil constitutionnel, 13 avril 2012, n° 2012-231/234 QPC, cons. 9.



À Paris, le 11 mars 2025

<p>Rémy Schwartz Conseiller d'État</p>  <p>Membre du groupe de travail</p>	<p>Nathalie Escaut Conseillère d'État</p>  <p>Membre du groupe de travail</p>
<p>Frédérique Agostini Conseillère Cour de cassation</p>  <p>Membre du groupe de travail</p>	<p>Pascal Bougy Avocat général Cour de cassation</p>  <p>Membre du groupe de travail</p>
<p>Louis Gautier Procureur général honoraire Cour des comptes</p>  <p>Membre du groupe de travail</p>	<p>Thierry Savy Conseiller- maître Cour des comptes</p>  <p>Membre du groupe de travail</p>