MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence relative à la déjudiciarisation

Rapport

Mars 2025

Liste des propositions

Proposition 1 Accélérer la transformation numérique et prioriser les outils qui génèrent des gains de productivité. 15

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. 17

Proposition 3 Envisager d'étendre le domaine de la convention judiciaire d'intérêt public à d'autres contentieux. 18

Proposition 4 Renforcer les conditions de recevabilité des plaintes avec constitution de partie civile. 19

Proposition 5 Marquer une pause dans le développement des amendes forfaitaires délictuelles dans l'attente de l'expertise du dispositif. 20

Proposition 6 Redynamiser et harmoniser les dispositifs de transaction pénale après un bilan de leur mise en œuvre. 21

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. 23

Proposition 8 Concrétiser la démarche de dépénalisation des infractions formelles peu poursuivies, notamment dans le domaine de la vie des entreprises. 24

Proposition 9 Dépénaliser la diffamation et l'injure entre particuliers sauf circonstance aggravante. 27

Proposition 10 Permettre le recours aux règles de la procédure civile en matière d'indemnisation des victimes d'infractions pénales. 28

Proposition 11 Confier les successions vacantes et les successions en déshérence à l'administration des domaines. 31

Proposition 12 Apprécier l'opportunité de regrouper le contentieux fiscal au sein de la juridiction administrative. 32

Proposition 13 Affirmer, dans le code civil, le principe de subsidiarité de l'intervention du juge des enfants afin de recentrer sa saisine. 34

Proposition 14 Réévaluer les conditions d'intervention du juge de l'hospitalisation sous contrainte. 35

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. .. 39

Proposition 16 Simplifier l'intervention du juge et du greffier pour accélérer le traitement des procédures. 39

Proposition 17 Confier aux notaires le prononcé de l'adoption simple de l'enfant du conjoint. 42

Proposition 18 Confier aux notaires, sous le contrôle du juge, la mise en œuvre d'un mandat de protection future rénové. 43

Proposition 19 Renforcer le rôle des notaires dans les procédures de partage. 43

Proposition 20 Déjudiciariser le recouvrement de certaines créances en renforçant le rôle des commissaires de justice 44

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. 45

Proposition 22 Favoriser le développement de la procédure d'instruction conventionnelle. 45

Proposition 23 Instaurer de nouvelles procédures préalables obligatoires aux fins de résolution amiable de certains litiges 47

Proposition 24 Afin d'encourager la résolution amiable des litiges, restaurer un timbre fiscal pour la saisine du juge 48

Sommaire

LISTE DES PROPOSITIONS 3

PRÉAMBULE 7

1. LA DÉJUDICIARISATION : UNE THÉMATIQUE RÉCURRENTE 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. RECENTRER 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 dépénalisation du délit d'obstacle dans le contentieux financier . 23

2.4 Envisager la dépénalisation 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

3. RECENTRER L'OFFICE DU JUGE EN MATIÈRE CIVILE 30

3.1 Envisager des transferts vers l'administration des domaines 30

3.2 Envisager des transferts vers la juridiction administrative 31

3.3 Réévaluer l'office de protection du juge 33

3.3.1 Dans le domaine de la protection de l'enfance 33

3.3.2 Dans le domaine des soins sans consentement 34

3.3.3 Dans le domaine de la protection des majeurs et de la tutelle des mineurs 36

3.3.3.1 Redéfinir le périmètre des autorisations du juge des tutelles 36

3.3.3.2 Faciliter l'habilitation familiale 37

3.3.4 Dans le domaine du surendettement 38

3.4 Alléger l'office du juge civil 39

3.4.1 Simplifier le travail du juge et du greffe 39

3.4.2 Repenser l'appel 40

3.4.3 Poursuivre la déjudiciarisation avec les officiers publics et ministériels 41

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

4. CONSOLIDER LA PLACE DE L'AMIABLE COMME MODE DE PLEIN EXERCICE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS 46

4.1 Faire le pari de l'amiable en instaurant d'autres phases préalables obligatoires 46

4.2 Favoriser l'intérêt économique de l'amiable 47

ANNEXES 51

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[1].

Composé de deux membres de chacune de ces juridictions désignés par leurs chefs respectifs, les six membres du groupe de travail[2] assistés par quatre membres de l'inspection générale de la justice[3] 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[4].

[1] Annexe 1.

[2] 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.

[3] Sylvie Moisson et Isabelle Thery, inspectrices générales de la justice, Youssef Badissi et Ludovic Belfanti, inspecteurs de la justice.

[4] 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[5].

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.

[5] 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'amiable 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 RÉCURRENTE

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[6], 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[7].

[6] Cf. tableaux, annexe 4.

[7] 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[8] 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[9]. 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[10].

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[11].

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[12] 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.

---

[8] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

[9] Décisions n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 et n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023.

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

[11] 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*.

[12] 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[13].

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

C'est ainsi qu'à la suite du rapport Guinchard[14], 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[15].

Le rapport Marshall[16], 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[17] 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[18]. 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[19].

Est en cours dans les conditions précisées par le récent décret n° 2025-125 du 12 février 2025[20], 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[21].

[13] Cf. tableaux, annexe 4.

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

[15] 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 XXIe 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.

[16] Rapport du groupe de travail présidé par Didier Marschall, *Les juridictions du XXIe siècle*, décembre 2013, proposition 6.3 *Les procédures familiales consensuelles*.

[17] Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle.

[18] Article 229 du code civil.

[19] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de réforme pour la justice et article 252 du code civil.

[20] Décret n° 2025-125 du 12 février 2025 relatif à la nouvelle procédure de saisie des rémunérations.

[21] 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[22] et sur son office gracieux, qui lui impose, même sans litige, le contrôle de certaines situations[23]. Il lui a en outre offert la possibilité de commencer à investir un office amiable allant au-delà de la conciliation judiciaire[24].

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[25] 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[26].

De la même manière, la loi n° 2016-2014 du 7 mars 2016[27] a confié au juge judiciaire le contentieux relatif à la décision de placement en rétention[28].

Depuis le 1er janvier 2019, les pôles sociaux[29] des 116 tribunaux judiciaires spécialement désignés[30] 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).

---

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

[23] 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*.

[24] Article 21 du CPC : *Il entre dans la mission du juge de concilier les parties*.

[25] 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.

[26] 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.

[27] Loi n° 2016-214 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

[28] 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.

[29] 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 XXIe siècle, a prévu la création au 1er 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.

[30] 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*[31], 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[32]. Lancé en 2017, le premier plan de transformation numérique (PTN)[33] 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'efficience 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).

[31] Voir rapport des EGJ, p. 94.

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

[33] 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.

Proposition 1 Accélérer la transformation numérique et prioriser les outils qui génèrent des gains de productivité.

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[34].

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[35]. 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[36], 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'entrainant ni extinction de l'action publique, ni inscription au casier judiciaire, contrairement aux peines prononcées par un juge.

---

[34] 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.

[35] 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.

[36] 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[37], 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[38], 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[39]. 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.

[37] 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.

[38] 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*.

[39] 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[40]. 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[41].

[40] 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.

[41] 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[42] (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)[43]. 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[44].

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[45], l'AFD fait l'objet de très nombreuses critiques de l'ensemble des acteurs du monde judiciaire et du Défenseur des droits.

[42] 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.

[43] 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.

[44] Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP - Données ANTAI.

[45] 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[46]. 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'efficience 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[47], 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 entraine l'extinction de l'action publique.

[46] Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019.

[47] 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[48]. 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.

[48] 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[49] 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[50].

[49] Ordonnance du 23 mars 2022 créant un nouveau régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics.

[50] 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[51].

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.

[51] 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 dépénalisation 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 dépénalisation était déjà engagée dans le champ de la vie des entreprises.

Ainsi, dans un rapport de mai 2024 relatif à la dépénalisation 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 dépénalisation, 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 dépénalisation 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 dépénalisées au profit de sanctions administratives à créer.

Proposition 8 Concrétiser la démarche de dépénalisation 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 dépénalisation 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[52].

[52] 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 apparait que ce travail de recensement est en cours dans plusieurs ministères[53]. La mission encourage la poursuite de cette démarche et sa traduction en termes de dépénalisation.

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.

[53] 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[54] se sont prononcés en faveur de la dépénalisation de la diffamation et de l'injure entre particuliers. Le sujet parait 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[55]. 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.

[54] Rapport Guinchard, proposition n° 12. Rapport EGJ simplification de la justice.

[55] 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*[56].

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 civile 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.

[56] 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[57], 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[58].

Ce juge serait saisi par la décision de renvoi du tribunal correctionnel ou du tribunal de police[59] 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[60], le groupe de travail considère également, s'agissant de la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI)[61], 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.

[57] 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.

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

[59] Décision insusceptible de recours à l'identique de ce que prévoit l'article 470-1, al. 2 du CPP.

[60] Recommandation reprise du rapport des EGJ (annexe 12).

[61] 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[62].

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[63] 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[64], ou qu'il puisse modifier les horaires de rentrée ou de sortie d'une personne détenue en permission ou en aménagement de peine[65].

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[66], 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 ;

[62] Articles 712-1 et suivants du code de procédure pénale.

[63] Article L. 424-5 du code pénitentiaire.

[64] Article 723-3 du code de procédure pénale.

[65] Article L. 424-1 du code pénitentiaire.

[66] 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[67], 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[68] et aux successions en déshérence[69] constituent encore une charge pour les juridictions[70].

Il apparait 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.

[67] Cf. synthèse du rapport p. 19 et rapport p. 174.

[68] Articles 809 à 810-12 du code civil et 1342 à 1353 du code de procédure civile.

[69] Articles 811 du code civil et 1381 et 1354 du code de procédure civile.

[70] 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'efficience de la gestion patrimoniale par l'administration des domaines[71].

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).

[71] 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*[72]. 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.

[72] 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[73].

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[74], 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.

[73] Article 375 du code civil.

[74] 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*[75].

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[76] 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[77].

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

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

[76] 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.

[77] 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 maitrise 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[78]. 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[79], 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[80], étant observé que cette suppression a déjà été actée en matière de tutelle, sous cette même réserve.

[78] 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.

[79] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

[80] 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[81] en créant la mesure d'habilitation familiale[82] et en renforçant la protection et l'autonomie des majeurs vulnérables[83].

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[84]. 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.

[81] Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

[82] 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.

[83] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

[84] Voir notamment proposition n° 43 du rapport du groupe de travail interministériel présidé par A. Caron-Déglise, 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 allégement de son rôle[85].

La procédure de rétablissement personnel, instituée en 2003[86] 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[87], est ainsi devenue une procédure majoritairement administrative[88].

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 allégement 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.

[85] 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.

[86] Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine complétée par la loi n° 2010-737 du 1er 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.

[87] Prévues aux articles L. 711-1 à L. 771-12 et R. 711-1 à R. 713-11 du code de la consommation.

[88] Depuis le 1er 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[89] 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[90].

La déjudiciarisation s'entend également, dans la suite du rapport Delmas-Goyon[91], 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'allégement 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.

[89] Cf. annexe 5. Propositions ANJCP.

[90] 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.

[91] 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 chaine 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 reçue 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[92], qui n'est pas nouvelle, permettrait un allégement 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[93] en prévoyant pour les tiers intéressés le droit de saisir le juge et en limitant le coût de cet acte[94].

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 maintenant vingt ans alors que d'autres pays le pratiquent avec succès (cf. fiche d'approfondissement n° 15).

[92] Par les commissaires de justice et les notaires.

[93] Article 343-1 du code civil.

[94] 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[95]. Elles ont pour objet de favoriser le recours au mandat de protection future en permettant aux personnes qui l'envisagent d'organiser plus complétement 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[96] (cf. fiche d'approfondissement n° 16).

Malgré les réformes opérées en 2004 et 2006[97] 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[98], 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[99].

Si un arrêt récent de la Cour de cassation[100] 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[101].

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

[95] Rapport CSN, *Lever les freins au développement du mandat de protection future*, octobre 2022.

[96] Articles 840 et suivants du code civil et 1358 à 1378 du code de procédure civile.

[97] 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.

[98] Articles 255-9° et 255-10° du code civil.

[99] Rapport IGJ, *Le traitement des dossiers civils longs et complexes*, décembre 2021, n° 127.

[100] C. Cass 1re Civ. 27 mars 2024, pourvoi n° 22-13.041, publié.

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

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

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[102].

Bien que la réforme de 2022[103] 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[104] 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[105] (cf. fiche d'approfondissement n° 17).

[102] Cf. contribution écrite de la chambre nationale des commissaires de justice. Annexe 5.

[103] Décret n° 2021-1322 du 11 octobre 2021 entré en vigueur le 1er mars 2022.

[104] 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.

[105] 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[106].

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[107].

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[108], 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 accroitre 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[109], sans considération des conditions dans lesquelles l'accord a été trouvé[110].

---

[106] Cf. contributions respectives du conseil national des barreaux et de la conférence des bâtonniers. Annexe 5.

[107] Article 760 du CPC.

[108] 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*.

[109] Article 1175 du code civil qui exclut le droit de la famille.

[110] 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 d'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[111], 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.

[111] Cf. textes et pratiques en vigueur en Suisse et en Belgique.

4. CONSOLIDER LA PLACE DE L'AMIABLE 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 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[112].

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[113].

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[114], constitue un levier pour favoriser le changement de paradigme souhaité vis-à-vis de l'amiable.

[112] Magistrats, universitaires, avocats, notaires, commissaires de justice.

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

[114] Instauré par l'article 4 de la loi n° 2016-1547 de modernisation de la justice du XXIe 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[115] et parallèlement, d'autres dispositifs amiables existants pourraient être pris en considération au titre d'une tentative préalable obligatoire[116]. 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[117].

[115] 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.

[116] 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.

[117] 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[118], 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[119].

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.

[118] 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.

[119] Conseil constitutionnel, 13 avril 2012, n° 2012-231/234 QPC, cons. 9.

À Paris, le 11 mars 2025

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

Annexes

ANNEXE 1. LETTRE DE MISSION 54

ANNEXE 2. LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 57

ANNEXE 3. FICHES D'APPROFONDISSEMENT 62

Annexe 3.1. Aide juridictionnelle 62

Annexe 3.2. Accord pénal 67

Annexe 3.3. Convention judiciaire d'intérêt public 76

Annexe 3.4. Constitution de partie civile 80

Annexe 3.5. Amendes forfaitaires délictuelles 83

Annexe 3.6. Transaction pénale 89

Annexe 3.7. Dépénaliser l'infraction d'obstacle prévue par l'article L. 141-5 du code des juridictions financières 94

Annexe 3.8. Diffamations et injures 98

Annexe 3.9. Recentrer le contentieux de l'indemnisation des victimes .. 102

Annexe 3.10. Unification du contentieux fiscal 106

Annexe 3.11. Réaffirmation du principe de subsidiarité en assistance éducative 109

Annexe 3.12. Soins sans consentement 115

Annexe 3.13. Protection des majeurs, habilitation familiale et tutelle des mineurs 123

Annexe 3.14. Simplifier le travail du juge et du greffier 129

Annexe 3.15. Mandat de protection future 136

Annexe 3.16. Partage 141

Annexe 3.17. Contentieux aérien 145

Annexe 3.18. Recours amiables préalables 148

Annexe 3.19. Modes amiables de règlement des différends 157

ANNEXE 4. TABLEAUX 163

Annexe 4.1. En matière pénale 163

Annexe 4.1.1. Rapport Coulon 163

Annexe 4.1.2. Rapport Guinchard 166

Annexe 4.1.3. Rapport Delmas Goyon 172

Annexe 4.1.4. Rapport Marshall 174

Annexe 4.1.5. Rapport Nadal 176
Annexe 4.1.6. Rapport Chantiers de la justice 180
Annexe 4.1.7. États généraux de la justice..... 182

Annexe 4.2. En matière civile..... 184
Annexe 4.2.1. Rapport Guinchard..... 184
Annexe 4.2.2. Rapport Delmas Goyon..... 193
Annexe 4.2.3. Rapport Garapon 202
Annexe 4.2.4. Rapport Marshall..... 207
Annexe 4.2.5. Rapport Caron Déglise 209
Annexe 4.2.6. Rapport Chantiers de la justice (civil) 211
Annexe 4.2.7. Rapport Chantiers de la justice (procédure civile)..... 216
Annexe 4.2.8. États généraux de la justice (justice de protection)..... 221
Annexe 4.2.9. États généraux de la justice (justice civile) 224
Annexe 4.2.10. Ambassadeurs de l'amiable..... 237

ANNEXE 5. CONTRIBUTIONS 240

Annexe 5.1. Conférence nationale des premiers présidents (pénal) 240

Annexe 5.2. Conférence nationale des premiers présidents (civil)..... 245

Annexe 5.3. Conférence nationale des procureurs généraux 257

Annexe 5.4. Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires (pénal) 269

Annexe 5.5. Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires (civil) 271

Annexe 5.6. Conférence nationale des procureurs de la République 285

Annexe 5.7. Conférence nationale des directeurs de greffe 298

Annexe 5.8. Parquet national financier..... 300

Annexe 5.9. Association nationale des juges de l'application des peines 312

Annexe 5.10. Association nationale des juges des contentieux de la protection..... 322

Annexe 5.11. Syndicat de la magistrature..... 354

Annexe 5.12. Unité Magistrats 365

Annexe 5.13. Union syndicale des magistrats (pénal)..... 387

Annexe 5.14. Union syndicale des magistrats (civil 1)..... 397

Annexe 5.15. Union syndicale des magistrats (civil 2) 412

Annexe 5.16. Défenseur des droits 418

Annexe 5.17. Conférences des bâtonniers (pénal).....452

Annexe 5.18. Conférences des bâtonniers (civil 1).....455

Annexe 5.19. Conférences des bâtonniers (civil 2) 468

Annexe 5.20. Conseil national des barreaux (pénal) 472

Annexe 5.21. Conseil national des barreaux (civil)..... 481

Annexe 5.22. Institut du droit du patrimoine et de la famille – Association française des avocats de la famille et du patrimoine 505

Annexe 5.23. Conseil supérieur du notariat.....552

Annexe 5.24. Chambre nationale des commissaires de justice 1 581

Annexe 5.25. Chambre nationale des commissaires de justice 2..... 613

Annexe 5.26. Note de la direction juridique de la Cour des comptes 623

Annexe 1. Lettre de mission

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Le garde des sceaux,
Ministre de la justice

Paris, le 21 NOV. 2024

Monsieur le Vice-Président du Conseil d'Etat,
Monsieur le Premier Président de la Cour de cassation,
Monsieur le Procureur général près la Cour de cassation,
Monsieur le Premier président de la Cour des comptes,

OBJET : Mission d'urgence relative à la déjudiciarisation

Depuis plusieurs années, le ministère de la Justice est alerté sur les difficultés croissantes des juridictions à audiencer, dans des délais raisonnables, les procédures, tant en matière civile que pénale.

Outre les insatisfactions légitimes que cette situation suscite auprès des justiciables concernés, en particulier des victimes, en raison des délais parfois inacceptables de jugement, et qui ne font que nourrir la défiance de nos concitoyens envers la Justice, ces difficultés exposent parallèlement les juridictions à des risques de dysfonctionnements et par suite de contentieux.

Des procédés de déjudiciarisation ont été développés à l'occasion de récentes réformes, accompagnant ainsi un mouvement initié par les juridictions pour assurer un traitement plus rapide de certains contentieux.

En matière pénale, ces évolutions ont permis de renforcer l'efficacité des réponses attendues par nos concitoyens en offrant une nouvelle répartition des contentieux, dont certains peuvent relever de sanctions autres que pénales.

../..

Monsieur Didier-Roland TABUTEAU, Vice-Président du Conseil d'Etat
Monsieur Christophe SOULARD, Premier président de la Cour de cassation
Monsieur Rémy HEITZ, Procureur général près la Cour de cassation
Monsieur Pierre MOSCOVICI, Premier président de la Cour des comptes

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone standard : 01 44 77 60 60
www.justice.gouv.fr

Dans le domaine civil, une rationalisation de la répartition des compétences par blocs est intervenue, par exemple dans le contentieux des aides au logement et de la rétention des étrangers.

Ce mouvement est toutefois resté cantonné à des procédures et contentieux formels ou techniques et il n'a pas permis, en tout état de cause, de recentrer le juge judiciaire sur ce qui justifie pleinement son intervention.

Il apparaît nécessaire d'aller encore plus loin dans cette voie, en préservant les principes fondamentaux qui régissent notre droit, pour répondre aux attentes légitimes de nos concitoyens mais également pour contribuer à un meilleur fonctionnement de la justice.

Tel est le sens du discours de politique générale prononcé le 1er octobre dernier par le Premier ministre, Michel Barnier, qui appelle notamment de ses vœux un recours accru aux sanctions administratives et aux amendes forfaitaires délictuelles.

Le comité des États généraux de la Justice a déjà proposé, dans son rapport du 8 juillet 2022, des pistes de réflexion.

Afin d'aller dans le sens de ces orientations, j'ai souhaité vous solliciter pour constituer une mission d'urgence sur l'évolution de l'office des magistrats judiciaires, en identifiant les procédures et contentieux civils et pénaux qui apparaîtraient, au terme de vos travaux, pouvoir être pris en charge en tout ou partie :

- selon des procédures judiciaires faisant intervenir les magistrats aux seules étapes et dans des 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 autres modes alternatifs de règlement des litiges.

Dans le cadre de vos travaux, il vous appartiendra, en vous appuyant sur les études, rapports et avis existant sur cette thématique, en procédant à toutes les auditions que vous estimerez utiles, de dresser un état des lieux des précédents de déjudiciarisation, et de formuler toutes propositions utiles, d'ordre normatif ou organisationnel, permettant d'aller plus loin, dans le strict respect des intérêts des justiciables, des tiers et de nos principes, ainsi que de l'exigence de sécurité juridique qui s'attachera à toute transition d'un système à un autre.

Je vous remercie d'avoir accepté de désigner, pour constituer cette mission d'urgence composée de six membres : deux membres du Conseil d'Etat, deux membres de la Cour de cassation et deux membres de la Cour des comptes.

../..

Pour mener à bien leurs travaux, ils seront assistés de membres de l'Inspection générale de la Justice et pourront compter sur le soutien du secrétariat général, des directions et de l'ensemble des services de l'administration centrale du ministère.

Eu égard à la nécessité d'apporter des réponses urgentes à ces questions et à la disponibilité de nombreux travaux récents qui s'y rapportent, j'attacherai du prix à ce qu'ils me rendent destinataire de leur rapport définitif au plus tard le 15 février 2025.

Je vous remercie de votre engagement et vous prie de croire, Monsieur le Vice-Président du Conseil d'Etat, Monsieur le Premier président de la Cour de cassation, Monsieur le Procureur général près la Cour de cassation et Monsieur le Premier président de la Cour de comptes, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Didier MIGAUD

Annexe 2. Liste des personnes entendues

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES (par ordre alphabétique)

N°	Identité	Fonction	Service - Organisme	Date entretien
1.	ARAKELIAN Fabien	Membre de la Conférence des bâtonniers	Conférence des bâtonniers	31/01/25
2.	AUBENEAU Natacha	Trésorière nationale	Union syndicale des magistrats (USM)	22/01/25
3.	AURIEL Pierre	Adjoint au directeur	Pôle « affaires publiques » - Défenseur des droits	23/01/25
4.	BERNACHOT Anne-Sophie	Adjointe à la cheffe de service	Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) - Secrétariat général	24/01/25
5.	BERNARD Morgane	Sous-directrice de l'organisation judiciaire et de l'innovation	Direction des services judiciaires (DSJ)	19/02/25
6.	BERNHEIM-DESVAUX Sabine	Professeure des universités, université d'Angers Membre du Conseil national de la médiation	Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation (CECMC)	23/01/2025
7.	BERTETTO Céline	Présidente *VPAP au TJ de Mâcon*	Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP)	11/02/25
8.	BOHNERT Jean-François	Procureur financier	Parquet national financier (PNF)	24/01/25
9.	BOURGEOIS Christophe	Secrétaire national	USM	22/01/25
10.	BOUVOT Christophe	Co-président *VP chargé des fonctions de juge des contentieux de la protection au tribunal judiciaire (TJ) de Nevers*	Association nationale des juges des contentieux de la protection (ANJCP)	07/01/25 et 07/02/25
11.	CAÏS Sophie	Membre de la Conférence des bâtonniers	Conférence des bâtonniers	31/01/25
12.	CAVAILLÉ Géraldine	Directrice générale adjointe Directrice du service juridique	Conseil national des barreaux (CNB)	31/01/25

13.	CHARRUAULT Christian	Président *Président de chambre honoraire à la Cour de cassation*	Conseil National de l'Aide Juridique (CNAJ)	17/01/25
14.	CHOQUET Loïc	Co-président *VP chargé des fonctions de juge des contentieux de la protection au TJ de Sucy-en-Brie*	ANJCP	07/01/25 et 07/02/25
15.	CLAUSS Stéphanie	Membre du CNPTJ *Présidente du TJ de Dunkerque*	Membre du Conseil d'administration de la Conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires (CNPTJ)	29/01/25
16.	COUTURIER Julie	Présidente du CNB	CNB	31/01/25
17.	DELNAUD Valérie	Directrice	Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)	18/02/25
18.	DERVIEUX Valérie	Déléguée générale *Présidente de la chambre de l'instruction à la Cour d'appel de Paris*	Membre du syndicat Unité magistrats, SNM FO	15/01/25
19.	DESCHAMPS Céline	Notaire	En charge de l'arbitrage et de la médiation Conseil supérieur du notariat (CSN)	08/01/25
20.	DEVOS François	Notaire	Directeur des affaires juridiques CSN	08/01/25
21.	DUNAC Pierre	Membre de la conférence des bâtonnier	Chargé de mission « affaires pénale » - Conférence des bâtonniers	31/01/25
22.	DUQUERROY Béatrice	Commissaire de justice	Chambre nationale des commissaires de justice	15/01/25
23.	FAUGERE Arnaud	Membre du conseil d'administration du CNPR *Procureur de la République près le TJ de Fontainebleau*	Conseil national des Procureurs de la République (CNPR)	22/01/25
24.	FERREIRA Chantal	Membre de la CNPP *Première présidente de la cour d'appel de Toulouse*	Conférence nationale des premiers présidents (CNPP)	28/01/25
25.	FRANCART Laetitia	Membre du Conseil d'administration du CNPR *Procureure de la République près*	CNPR	22/01/25

		le TJ de Villefranche-sur-Saône		
26.	GEBLER Laurent	Secrétaire général *Président de chambre à la Cour d'appel de Paris*	Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)	05/02/25
27.	GIRARDOT Thierry-Xavier	Secrétaire général	Conseil d'État	10/02/25
28.	GOLLIOT Georges	Commissaire de justice	Chambre nationale des commissaires de justice	15/01/25
29.	GRAFFIGNINO Nathalie	Notaire	Directrice médiation - CSN	08/01/25
30.	GRUNENWALD Alice	Présidente *3ème vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants au TJ de Saint-Etienne*	Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)	05/02/25
31.	HENNINGER Julien	Président	Syndicat de la juridiction administrative (SJA)	10/02/25
32.	IGLESIAS Pierre	Commissaire de justice	Chambre nationale des commissaires de justice	15/01/25
33.	IYAMUREMYE Tifenn	Adjointe au chef de bureau - Pôle budgétaire	SADJAV - Secrétariat général	24/01/25
34.	JEAN-TALON Marc	Président de la CNPP *Premier président de la cour d'appel de Nancy*	CNPP	28/01/25
35.	JOCTEUR-MONROZIER Antoine	Vice-procureur chargé du secrétariat général du PNF	PNF	24/01/25
36.	JOURDIN Pierre	Vice-président *1er VPAP au TJ de Melun*	ANJAP	11/02/25
37.	JULARD Christine	Sous-directrice des finances, de l'immobilier et de la performance	DSJ	19/02/25
38.	KIEFFER Cédric	Directeur juridique	Chambre nationale des commissaires de justice	15/01/25
39.	LACOMBE Cyril	Membre du conseil d'administration du CNPR *Procureur de la République près le TJ de Poitiers*	CNPR	22/01/25
40.	LE GALL Raphaël	Chef du bureau de l'aide juridictionnelle	SADJAV - Secrétariat général	24/01/25
41.	LE TALLEC Flavie	Sous-directrice du bureau du	DACS	18/02/25

		droit civil		
42.	LIAUD Claire	Cheffe de service	SADJAV - Secrétariat général	24/01/25
43.	MAILLAUD Éric	Membre du bureau de la CNPG *Procureur général près la cour d'appel de Bourges*	Conférence nationale des procureurs généraux (CNPG)	12/02/25
44.	MENAY Bertrand	Président *Président du TJ de Versailles*	Conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires (CNPTJ)	29/01/25
45.	MEYSSAN Pierre-Jean	1er vice-président du CSN Notaire	CSN	08/01/25
46.	MONNERET Claudine	Trésorière *VP chargée des fonctions de juge des contentieux de la protection au TJ Montbéliard*	ANJCP	07/02/25
47.	MORINEAU Amélie	Membre du CNB	Présidente de la commission « Libertés et droits de l'homme » - CNB	31/01/25
48.	MOUTARDIER Hélène	Membre de la conférence des bâtonniers	Chargée de mission « affaires civiles » - Conférence des bâtonniers	31/01/25
49.	NAFIR-GOUILLON Stéphane	Membre du syndicat Unité magistrats, SNM FO *1er MAC/*	Syndicat Unité magistrats, SNM FO	15/01/25
50.	NEHRING Virgile	Secrétaire général	SJA	10/01/25
51.	PARLOS Jean-Baptiste	Membre de la CNPP *Premier président de la cour d'appel de Rennes*	CNPP	28/01/25
52.	PEYREFITTE Laureline	Directrice	Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)	12/02/25
53.	PICQUE Anne-Sophie	Présidente	Union Syndicale des magistrats administratifs (USMA)	10/02/25
54.	PRACHE Pascal	Directeur	Direction des services judiciaires (DSJ)	19/02/25
55.	PROBST Justine	Secrétaire nationale	Syndicat de la magistrature (SM)	07/02/25
56.	REGNARD Christophe	Membre de la CNPP *Premier président de la cour d'appel de Reims*	CNPP	28/01/25

57.	RISSON Jean-Bastien	Membre du Conseil d'administration de la CNPTJ *Président du TJ de Béziers*	CNPTJ	29/01/25
58.	RUOT Robin	Directeur du projet SIAJ	SADJAV - Secrétariat général	24/01/25
59.	SALENNE-BELLET Julie	Magistrate administrative	Sous-direction de la justice pénale spécialisée – Bureau de l'entraide pénale internationale, Sous-direction de la négociation et de la législation pénales – Bureau de la législation pénale spécialisée - DACG	12/02/25
60.	SANTOIRE Benoît	Président	Chambre nationale des commissaires de justice	15/01/25
61.	THIMOTÉE Mathilde	Secrétaire générale	SM	07/02/25
62.	TOURI Linda	Juriste	Pôle « Justice et liberté - Défenseur des droits	23/01/25
63.	VAILHE Judith	Cheffe de pôle	Pôle « Justice et liberté - Défenseur des droits	23/01/25
64.	VAILLANT Alexandra	Secrétaire générale	USM	22/01/25
65.	VAN DER VLIST David	Membre du CNB	Commission des textes - CNB	31/01/25

Annexe 3. Fiches d'approfondissement

Annexe 3.1. Aide juridictionnelle

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 1

Intitulé
Réflexions sur l'aide juridictionnelle

Partie du rapport concernée
1.3

Développements

L'aide juridictionnelle (AJ) est un dispositif de prise en charge par l'État des frais liés à une procédure juridictionnelle ou nécessitant la présence d'un avocat, au bénéfice des personnes ayant un revenu et un patrimoine modestes. Ces frais correspondent essentiellement à la rétribution des avocats assistant ces personnes.

Dans le respect d'engagements internationaux et d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel, de la Cour de cassation et du Conseil d'État qui n'en font pas un droit absolu, la France a opté pour un dispositif dont le caractère universel s'est progressivement accentué. La création récente de l'aide juridictionnelle garantie, qui permet, dans certaines situations, d'en bénéficier sans en faire la demande, témoigne de cette dynamique.

Socle du dispositif, la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, plusieurs fois modifiée, régit d'une part l'aide juridictionnelle et l'aide à l'intervention d'un avocat dans les procédures non juridictionnelles et, d'autre part, l'aide à l'accès au droit.

Ayant reçu mission *d'identifier les contentieux civils et pénaux qui apparaîtraient pouvoir être pris en charge par l'administration elle-même ou sous le contrôle du juge*, le groupe de travail (GT) a examiné la possibilité de transférer à l'administration, en tout ou partie, l'attribution de l'aide juridictionnelle.

En effet, la gestion de l'aide juridictionnelle se traduit par un nombre très significatif de décisions rendues annuellement par les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) des tribunaux judiciaires, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, constituant une charge importante pour les juridictions judiciaires et administratives et leurs greffes respectifs.

1

2

Pour certains acteurs judiciaires, l'avantage financier résultant de l'attribution de l'aide juridictionnelle et la simplification apportée par la prise en compte du revenu fiscal de référence comme critère d'éligibilité permettraient de l'assimiler à une prestation qui pourrait dès lors être accordée de façon simplifiée sur simple condition de ressources par l'administration fiscale.

Données statistiques

- Les dépenses d'aide juridictionnelle ont cru régulièrement, passant de 342,4 M€ en 2017 à 629,8 M€ en 2022, soit une augmentation moyenne annuelle de 13 %.

- La gestion de l'aide juridictionnelle fait intervenir les 169 BAJ au sein des juridictions, qui instruisent les demandes, et les greffes, qui établissent les attestations de fin de mission (AFM) qui fixent le nombre d'unités de valeur à rétribuer. Permettant le financement des rétributions aux avocats, l'aide juridictionnelle est versée selon des circuits financiers spécifiques, via les caisses autonomes de règlements pécuniaires des avocats (Carpa) et leur union nationale, l'Unca.

- Selon les données réunies par le SADJAV, en 2024, les ETP des BAJ représentaient au moins 25 magistrats, 383 fonctionnaires de greffe et 61 vacataires, contractuels ou autres.

- Nombre de décisions : 785 922 décisions d'AJ
  - Taux d'attribution : 82,69 % (AJ totale : 585 792 décisions soit 74,54 % ; AJ partielle : 64 055 décisions soit 8,15 %)
  - Taux de rejet : 136 075 décisions soit 17,31 %
- Nombre de recours : 2650 recours recensés sur le 1er semestre 2024,
- Délai de traitement (de la demande à la notification de décision) : 52,11 jours dont décisions en -5 jours (du dossier de demande complet à la notification) : 63,50 %
- Taux de dématérialisation (demandes nativement numériques) : 18 %

Quelles que soient les hypothèses suggérées, le transfert examiné a, majoritairement, été défavorablement accueilli par les personnes, autorités et services auditionnés.

Les systèmes d'attribution de l'AJ dans les pays étrangers ne prévoient pas le recours

à une administration qui serait chargée d'autres politiques publiques de guichet [1].

Les différents avis, ainsi que les éléments apportés par les services du ministère de la justice sur les améliorations significatives qui sont en cours sur la gestion du dispositif d'aide juridictionnelle ont conduit le GT à écarter la piste d'un transfert qui compromettrait la démarche de modernisation en cours.

En effet, l'efficience du pilotage général du dispositif est en voie d'amélioration conformément aux recommandations formulées en juillet 2023 par la Cour des comptes[2]. A cet égard, en dépit d'un délai de mise en œuvre plus long que prévu, le système d'information de l'aide juridictionnelle (SIAJ) [3] est en cours de déploiement effectif. Ce système d'information a d'ores et déjà amélioré la productivité des BAJ, réduit le temps de traitement des demandes et allégé les tâches des magistrats et des greffiers leur permettant de se recentrer sur le traitement individuel des demandes, déjà facilité par la simplification apportée par la prise en compte du revenu fiscal de référence comme critère d'éligibilité[4].

Le SIAJ offre ainsi un site internet accessible 24h/24 et 7j/7 et une application métier moderne permettant :

- Le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle par voie dématérialisée, le suivi en ligne du traitement de cette dernière par le demandeur et la communication électronique entre le demandeur et le bureau d'aide juridictionnelle ;
- Le traitement des demandes d'aide juridictionnelle par les bureaux d'aide juridictionnelle en ligne ou en cerfa ;
- La consultation des informations d'un dossier ;
- La génération et la signature électronique des décisions d'AJ, y compris par lot ;
- La consultation des archives ;
- La réalisation de statistiques.

Les données les plus récentes communiquées par le SADJAV augurent favorablement des effets de productivité générés par le déploiement du

[1] Voir Etudes de droit comparée 2017 de la DAEI et les éléments d'actualisation apportés par le SG/SADJAV.

[2] Observations définitives Cour des comptes juillet 2023 « L'aide juridictionnelle ».

[3] Créé par l'arrêté du 19 mars 2021.

[4] cf. Note du SADJAV : l'impact du numérique sur l'aide juridictionnelle.

dispositif pour l'institution judiciaire, allégeant le temps d'instruction des demandes[5] et automatisant les échanges avec les partenaires avocats et commissaires de justice[6]. Les gains en termes de simplification et de délais pour les justiciables sont notables de même que les gains financiers pour l'instruction judiciaire ainsi que les améliorations en termes de pilotage de politique publique.

Le développement d'ores et déjà prometteur du SIAJ et les perspectives 2025[7] renforcent la pertinence des arguments qui peuvent être opposés à l'hypothèse d'un transfert en tout ou partie de l'attribution de l'aide juridictionnelle à l'administration, même sous le contrôle du juge.

Le GT est particulièrement sensible aux conséquences qui pourraient résulter d'un changement de la nature juridique de la décision d'aide juridictionnelle. Décision hybride faisant l'objet d'un recours spécifique devant le premier président de la cour d'appel, sa transformation en décision administrative aurait pour effet de la soumettre au droit commun du contentieux administratif, en re-juridictionnalisant la contestation au sein de l'ordre administratif. Un ralentissement de l'ensemble des procédures juridictionnelles pourrait en résulter.

Le GT relève également que la déjudiciarisation de l'aide juridictionnelle pourrait faire obstacle à l'application des dispositifs d'individualisation du traitement des justiciables, auxquels sont attachés les professionnels de justice. Ces dispositifs permettent d'accorder l'AJ dans l'hypothèse d'une situation digne d'intérêt (art. 3 et 6 de la loi du 10 juillet 1991) ou au contraire de rejeter une demande formée en vue d'une action manifestement irrecevable, dénuée de fondement ou abusive (art. 7 de la loi du 10 juillet 1991).

Le GT ajoute que le caractère partenarial de la gestion de l'aide juridictionnelle est un élément essentiel de la bonne administration de la justice, ce dont témoignent également les dispositifs étrangers auxquels il a déjà été fait référence et qui prévoient, pour la plupart, l'implication des juridictions et de leurs partenaires.

---

[5] Données communiquées par le SADJAV : Demande Cerfa traitée en 34 min dans AJWIN ; demande Cerfa traitée en 13 min dans SIAJ ; Demande numérique traitée en 4 min dans SIAJ.

[6] Par ex : récupération quotidienne des données des annuaires des 164 barreaux et des 38 chambres régionales des commissaires de justice ; transmission automatique des décisions aux CARPA ; échanges dématérialisés des demandes de désignation des avocats.

[7] Projet SIAM : système d'information des attestations de missions.

5

A cet égard, le GT suggère que soit réexaminée la question de l'ouverture aux avocats de la possibilité de déposer des demandes d'aide juridictionnelle sur le SIAJ pour le compte de leurs clients. Cette possibilité permettrait d'amplifier le recours au SIAJ pour déposer une demande et de diminuer en conséquence la part des demandes sur imprimés dont le délai de traitement est beaucoup plus long.

L'ensemble de ces éléments amène le GT à écarter la piste d'une déjudiciarisation de la gestion de l'aide juridictionnelle au profit de la poursuite du déploiement rapide du SIAJ et de ses améliorations, source de gains de productivité pour les magistrats et fonctionnaires et de démarches facilitées pour nos concitoyens pour la mise en œuvre de leur droit d'accès à la Justice. Le maintien de l'effort financier de l'Etat pour poursuivre le programme lancé est essentiel.

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Sans objet.

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
Sans objet.

Annexe 3.2. Accord pénal

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 2

Intitulé
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.

Partie du rapport concernée
2.1.1

Développements
L'analyse du taux et de la structure de la réponse pénale établit que les mesures alternatives aux poursuites constituent désormais et durablement plus d'un tiers des réponses apportées aux affaires poursuivables. Ainsi, en 2023, pour un taux global de réponse pénale de 86,9%, les mesures alternatives ont représenté 38,7% des réponses. La part des mesures alternatives prend toute sa signification lorsqu'elle est rapprochée du taux de poursuites devant un juge- hors amendes forfaitaires délictuelles (AFD) - qui s'élève à 43,3 %, le taux de poursuite globale avec AFD s'élevant à 61,3 %. Apparues et développées sous l'impulsion des procureurs de la République, ces mesures ont retenu l'intérêt du législateur qui, depuis 30 ans, a soutenu leur développement en apportant des modifications successives aux articles 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale (CPP). Après l'introduction de la médiation pénale par l'article 6 de la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993[1], l'article 1er de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999[2] a consacré la diversité des réponses possibles et institué la composition pénale. L'article 59 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019[3] a supprimé la validation du juge pour les compositions

[1] Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale.
[2] Loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale.
[3] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

pénales sanctionnant les infractions dont la peine encourue est inférieure ou égale à trois ans, lorsque les mesures prises consistent à verser une amende de composition inférieure ou égale à 3 000 € ou à se dessaisir au profit de l'Etat de la chose en lien avec l'infraction. L'article 14 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021[4] a supprimé le rappel à la loi pour lui substituer l'avertissement pénal probatoire.

Certaines circulaires de politique pénale consacrées aux réponses alternatives aux poursuites ont affirmé le caractère pleinement judiciaire et la légitimité des modes alternatifs de traitement de la délinquance et souligné leur participation utile à l'objectif de systématicité de la réponse pénale[5].

Voie médiane entre le classement sans suite en droit ou en opportunité et la saisine d'un juge, les mesures alternatives aux poursuites constituent donc un outil reconnu de politique pénale. Elles permettent, dans un large champ infractionnel particulièrement tourné vers la petite ou moyenne délinquance, de diversifier les réponses et de les adapter à la nature et la gravité des faits ainsi qu'à la situation et à la personnalité de leurs auteurs, en tenant compte des droits des victimes.

Rejoignant les réflexions des Etats généraux de la justice (EGJ)[6], le groupe de travail (GT) considère que la différence de régime existant entre les classements sous condition prévus à l'article 41-1 du CPP et les mesures de composition pénale de son article 41-2 ne se justifie plus.

En effet, une même mesure peut être proposée aussi bien dans le cadre d'une composition pénale soumise à validation du juge que par le seul procureur de la République dans le cadre d'une alternative de type classement sous condition : 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.

Pourtant, les effets juridiques sont très différents selon l'article visé. 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[7] de la mesure

[4] Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

[5] Par ex : Circulaire du 12 mai 2017 sur les mesures alternatives aux poursuites et référentiel.

[6] Rapport justice pénale des EGJ, atelier de simplification de la procédure pénale, proposition numéro 5 *Unifier et renforcer le dispositif des alternatives aux poursuites par la création de la mesure transactionnelle.*

[7] Sans toutefois pouvoir servir de premier terme fondant la récidive.

2

pendant trois ans[8]. Dans le second, elle donne lieu à un classement sans suite en opportunité sans effet sur l'extinction de l'action publique qui relève du droit commun de l'acquisition de la prescription de l'infraction et sans mention au casier judiciaire.

En outre, ce double régime est contraignant. Il impose le recours à un juge pour valider une partie des mesures proposées au titre d'une composition pénale, circuit dont la mise en œuvre ajoute de la complexité dans l'organisation des parquets.

Enfin, compte tenu de la part limitée des compositions pénales et, en leur sein, des compositions pénales validées par un juge, la suppression de ces dernières ne porterait pas une atteinte déraisonnable à l'éventail des choix des mesures possibles à la main du procureur de la République.

Faisant sienne la recommandation des EGJ, à l'exception des modalités prévoyant l'extinction de l'action publique et l'inscription au casier judiciaire, le GT estime qu'une réforme d'ensemble du dispositif est opportune afin de renforcer la lisibilité des alternatives par rapport aux poursuites pénales, d'assurer la cohérence des mesures susceptibles d'être prononcées dans ce cadre et d'en unifier les effets juridiques.

Consacrer ainsi l'autonomie du dispositif d'alternatives aux poursuites sous la seule autorité du procureur de la République permettra de recentrer le juge pénal sur l'appréciation de la culpabilité de la personne mise en cause et sur la détermination de la peine adaptée, dans le cadre d'un débat judiciaire contradictoire et public ou dans celui des procédures simplifiées de jugement.

Présentation détaillée de la proposition

Dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites, le procureur de la République aurait désormais le choix entre l'avertissement pénal probatoire ou une mesure d'accord pénal[9].

[8] Pendant trois ans après la date de son exécution, sauf autre composition exécutée ou condamnation pour crime ou délit survenue dans ce délai (art. 769 et R. 70 du CPP).

[9] La transaction pénale et la CJIP sont également des alternatives aux poursuites, mais leurs champs d'application respectifs sont limités soit par une liste d'infractions, soit par la qualité de personne morale du mis en cause. Voir fiches consacrées à ces procédures.

1. Champ d'application de l'accord pénal

Cette mesure suppose que la personne concernée reconnaisse les faits de façon libre et non équivoque et accepte le principe de la mesure.

La mesure serait décidée et mise en œuvre par le procureur de la République, ou par son délégué, après convocation de la personne mise cause ou sur déférement. La personne serait informée de son droit à être assistée par un avocat, choisi par elle ou désigné d'office, qui pourrait intervenir avec le bénéfice de l'aide à l'intervention de l'avocat.

Il y aurait lieu, sur ce point, de réfléchir à un accès du mis en cause ou de son avocat au dossier de la procédure, éventuellement via le programme *procédure pénale numérique (PPN)*[10].

Son champ d'application aux délits et aux contraventions de cinquième classe devrait être précisé, s'agissant notamment des délits exclus.

Une attention particulière devrait être portée aux victimes de l'infraction lorsqu'elles sont identifiées.

Si l'accord pénal a prévu une mesure de réparation du dommage, en cas d'inexécution de celle-ci, la victime pourrait agir par la voie de l'injonction de payer par dérogation aux articles 1405 et suivants du code de procédure civile.

Si l'accord pénal n'a pas prévu la réparation du dommage, la victime, avisée par le procureur de la mise en œuvre d'un accord pénal en application de l'article 40-2 du CPP, pourrait demander à celui-ci de la faire convoquer ainsi que la personne mise en cause devant le juge civil en charge des indemnisations, le dossier pénal étant versée à l'instance civile[11].

2. Le circuit de l'accord pénal

En cas de refus, ou d'absence à la convocation, le procureur de la République retrouverait la plénitude de ses prérogatives d'exercice de l'action publique.

Les EGJ proposaient d'accorder un nouveau droit au mis en cause, sous la forme d'un délai de rétractation. Cette garantie venait compenser la disparition de l'homologation par le juge. Ce délai de rétractation se justifiait dès lors qu'il

[10] L'objectif du programme PPN, d'ici la fin de l'année, est d'assurer le traitement de 100% des procédures pénales (hors champ des dossiers d'instruction) en nativement numérique. (Source INTRANET du ministère de la justice).

[11] Voir fiche consacrée à ce sujet.

4

s'agissait de rendre exécutoire de plein droit les mesures acceptées par le mis en cause et de considérer que leur exécution entrainait l'extinction de l'action publique.

Tel n'est pas le cas de la proposition définie ici. Il y a donc lieu de s'interroger sur l'utilité de prévoir un délai de rétractation, qui complexifierait une procédure qui doit rester d'une grande fluidité pour les parquets. Dès lors que la non-exécution de l'accord remet le procureur en capacité d'engager des poursuites, la situation sera concrètement la même en cas de non-exécution de l'accord ou de rétractation.

Mais au soutien de l'instauration d'un délai de rétractation, l'intéressé, en comparaissant devant le tribunal, ne sera pas dans la même posture s'il a légitimement exercé un droit ou s'il n'a pas respecté un engagement pris.

En outre, si l'accord pénal a fait suite à un déférement, il pourrait être considéré que les circonstances ne permettent pas à l'intéressé de donner un consentement libre.

Si le choix d'instaurer un délai de rétractation était envisagé, il faudra prévoir un système d'une grande souplesse et éviter une nouvelle convocation de l'intéressé au parquet. L'intéressé pourrait renoncer à ce droit de rétractation en exécutant immédiatement les obligations prononcées ; c'est ainsi qu'il pourrait payer le montant de l'amende de composition ou de la contribution citoyenne au bureau de l'exécution ou auprès du délégué du procureur disposant d'un terminal de paiement.

3. L'exécution de l'accord pénal

L'exécution effective de(s) mesure(s) de l'accord pénal, constatée par le délégué du procureur, n'éteindrait pas l'action publique qui relèverait des règles de droit commun de l'acquisition de la prescription. Le procureur de la République classerait simplement la procédure sans suite en opportunité.

En cas de non-exécution de la mesure, le parquet reprendrait la plénitude de ses attributions. En cas de poursuites et de condamnation, il serait tenu compte, s'il y a lieu, des mesures en tout ou parties exécutées et des sommes déjà versées par la personne.

L'accord pénal ne serait pas inscrit au bulletin n° 1 du casier judiciaire.

5

4. Mise en œuvre de l'accord pénal

Les charges nouvelles qui pourraient en résulter pour le parquet devraient pouvoir être compensées par les potentialités, déjà évoquées, offertes par le numérique[12] et les outils d'intelligence artificielle[13], et ce, indépendamment de l'augmentation des effectifs des magistrats ou de l'amélioration du maillage territorial des juridictions et de leur évolution vers une taille critique recommandée par les EGJ.

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
- Un vecteur législatif - Une circulaire de politique pénale concernant la mise œuvre de l'accord pénal sur l'ensemble du territoire national.

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
Des réserves substantielles ont été émises par le Défenseur des droits, la Conférence des présidents de tribunal judiciaire, le Conseil national des barreaux, l'Union syndicale des magistrats, le Syndicat de la magistrature au regard des exigences constitutionnelles. La Conférence des présidents de tribunaux judiciaires, le Conseil national des barreaux et le Syndicat de la Magistrature s'opposent, par principe, à toute disparition de l'homologation de mesures par un juge, maintenant une position déjà affirmée lors des précédentes évolutions législatives. Pour eux, seul l'examen par un juge indépendant garantit une décision de justice conforme aux droits fondamentaux. La conférence des bâtonniers, en revanche, n'y est pas opposée dès lors que les droits de la défense sont préservés. **Sur cette question de la constitutionnalité**, le GT a constaté que la décision n° 2019-778 du 21 mars 2019[14], par laquelle le Conseil constitutionnel a validé la composition

[12] EGJ Justice pénale : proposition n° 6 : mise à disposition d'outils numériques au service de l'accessibilité de la justice et de l'amélioration du contradictoire – proposition n° 7 numérisation native de la procédure pénale.

[13] EGJ : Justice pénale : propositions n° 8.

[14] Portant sur l'article 59 de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice qui a supprimé la validation du juge pour certaines compositions pénales.

pénale simplifiée sans intervention du juge à certaines conditions[15], n'était pas applicable à la mesure envisagée dès lors que l'accord pénal ne constitue pas un mode d'exercice des poursuites et qu'elle n'entraîne ni inscription au casier judiciaire ni extinction de l'action publique. En outre, les conditions de mise en œuvre de l'accord pénal (droit à l'assistance d'un avocat éligible à l'aide à l'intervention d'un avocat ; le cas échéant délai de rétractation de son accord ; accès au dossier) constituent des garanties suffisantes pour cette réponse pénale acceptée par le mis en cause qui exécute librement les obligations auxquelles il a souscrit.

D'autres acteurs judiciaires ont donné un avis favorable à cette évolution, mais en l'assortissant de réserves. Ainsi, la conférence nationale des procureurs généraux craint une augmentation significative de la charge du parquet, qui devra mettre en œuvre l'assistance par un avocat et la meilleure prise en charge des victimes. Elle propose que l'assistance par un avocat ne soit pas une obligation, mais une simple possibilité notifiée au mis en cause et laissée au choix de celui-ci. Elle suggère qu'une étude d'impact permette d'évaluer de façon précise ces nouveaux besoins. Cette nécessité d'une étude d'impact a aussi été soulignée par l'Union syndicale des magistrats.

Tout comme la conférence nationale des premiers présidents, celle des procureurs généraux insiste également sur la prise en charge des victimes, relevant que le dispositif actuel permettant de demander au procureur d'assigner l'auteur des faits sur les intérêts civils est peu utilisé et qu'il faudrait l'améliorer.

S'agissant de la non inscription au casier judiciaire des mesures d'accord pénal, des opinions divergentes se sont exprimées. La conférence des procureurs généraux serait favorable à une inscription de toutes les mesures au bulletin n°1 du casier judiciaire. Celle des procureurs de la République souligne au contraire qu'une telle charge ne pourrait être supportée par les parquets, à supposer que le casier judiciaire national soit en mesure de l'absorber.

Au-delà de cette approche pragmatique, il apparait au GT que l'inscription des accords pénaux au casier judiciaire serait en contradiction avec la volonté de dissocier clairement condamnations pénales, prononcées par un juge, et accord pénal, négocié par un procureur. A l'heure où de nombreux échanges existent entre casiers judiciaires des pays européens, on peut également craindre que les autorités étrangères ne soient pas en mesure de distinguer les mentions valant condamnation définitive des autres. L'absence d'inscription au casier judiciaire ne prive d'ailleurs

[15] Conditions relatives au maximum de la peine encourue et de la mesure envisagée.

pas les juridictions de jugement de toute mémoire des antécédents, les procédures figurant dans les fichiers d'antécédents judiciaires selon les règles qui leur sont propres.

Enfin, qu'ils soient ou non favorables à cette unification des alternatives aux poursuites, la plupart des acteurs consultés relèvent que cet accroissement des pouvoirs du parquet gagnerait à être accompagnée de la réforme de son statut.

TAUX ET STRUCTURE DE LA REPONSE PENALE
2014 - 2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Réponse pénale	**1 315 688**	**1 258 164**	**1 335 536**	**1 276 559**	**1 304 488**	**1 291 568**	**1 141 678**	**1 194 397**	**1 131 023**	**1 079 730**
Taux de réponse pénale	**90,7%**	**90,4%**	**88,6%**	**90,8%**	**90,8%**	**90,2%**	**88,6%**	**89,1%**	**89,0%**	**86,8%**
Procédures alternatives	**653 584**	**598 307**	**658 213**	**599 427**	**604 806**	**601 746**	**532 209**	**531 586**	**464 259**	**417 676**
Taux de procédures alternatives	49,7%	47,6%	49,3%	47,0%	46,4%	46,6%	46,6%	44,5%	41,0%	38,7%
Composition pénale (motif 58)	75 582	71 789	73 252	67 626	98 674	70 320	57 441	73 938	71 430	82 962
Réparation mineurs (motif 512)	13 209	13 390	13 651	13 032	12 232	11 889	10 938	11 246	9 662	10 524
Réparation majeurs* (motif 511)	0	0	0	395	892	1 072	700	1 280	1 517	2 153
Médiation (motif 52)	15 268	13 109	12 103	10 906	9 749	8 797	6 841	6 145	5 606	5 626
Injonction thérapeutique (motif 53)	2 520	2 134	1 826	1 642	1 009	941	1 006	1 009	519	1 496
Plaignant désintéressé sur demande du parquet (motif 54)	28 395	25 882	29 184	28 630	30 887	25 401	21 718	31 780	20 331	23 859
Régularisation sur demande du parquet (motif 55)	103 892	99 971	111 273	98 735	98 006	87 650	85 175	78 000	88 504	95 174
Rappel à la loi, avertissement pénal probatoire (motif 564 et 565)	300 349	266 786	305 857	272 350	274 881	271 782	247 552	226 821	161 604	71 923
dont Ral, par OPJ*				88 108	178 520	182 883	169 957	137 740	85 955	21 179
dont Ral, par DPR*				39 030	77 905	72 811	62 142	73 203	61 164	18 941
dont Ral, par PR*				11 717	15 445	16 085	15 444	15 875	14 466	3 456
dont avertissement pénal probatoire par PR										7 430
dont avertissement pénal probatoire par DPR										20 906
Orientation structure sanitaire, sociale ou professionnelle sur demande du parquet (motif 571 à 579)	18 630	18 633	17 816	16 988	16 971	16 876	12 089	13 090	13 017	15 993
dont stages*				4 103	11 068	12 194	8 908	11 418	10 919	13 287
Transaction (motif 332 à 339)				5 474	7 539	7 920	6 578	6 172	5 521	5 460
Saisine en assistance éducative* (motif 62)				463	1 743	2 271	2 627	4 144	4 566	6 374
Interdiction de paraître (motif 501)								50	617	3 118
Convention judiciaire d'intérêt public exécutée (motif 59)								14	26	9
Interdiction de résider ou de paraître au domicile / résidence du couple (motif 502)								41	196	310
contribution citoyenne (motif 513)								27	1 046	4 043
interdiction de contact coauteurs / complices (motif 504)								<5	<5	57
interdiction de contact victime (motif 503)								<5	224	1 303
Autres poursuites ou sanctions de nature non pénale (motif 61)	87 749	89 843	93 441	83 173	82 421	86 847	79 264	88 926	79 843	88 139
Poursuites	**662 104**	**659 857**	**677 323**	**677 132**	**695 682**	**700 242**	**609 469**	**662 811**	**666 764**	**662 054**
Taux de poursuites	50,3%	52,4%	50,7%	53,0%	53,5%	54,2%	53,4%	55,5%	59,0%	61,3%
Saisines juge d'instruction	39 333	38 604	40 136	40 324	41 503	41 232	36 707	40 646	36 663	35 805
Poursuites correctionnelles	525 489	525 443	537 846	540 884	561 281	564 016	494 805	543 581	557 989	550 091
CRPC	84 436	87 515	92 697	97 049	100 788	106 541	83 838	108 198	115 585	121 432
Comparution immédiate	47 875	49 332	51 143	53 343	54 118	56 096	51 851	58 003	58 712	59 980
Comparution à délai différé	0	0	0	0	0	657	2 185	3 074	3 800	4 636
COPJ	185 364	185 405	182 586	178 890	180 575	171 781	133 734	135 027	134 161	113 004
CPPV	18 696	20 293	20 935	21 992	25 825	28 230	27 755	30 516	32 150	34 201
Citation directe	33 371	28 238	26 804	34 036	30 240	17 647	12 384	11 625	9 150	7 833
Ordonnance pénale	155 542	154 060	163 581	155 574	179 835	183 062	183 058	197 138	204 401	208 742
Poursuites mineurs	56 626	56 426	57 725	58 034	60 222	57 928	43 193	41 058	38 428	42 283
Poursuites tribunal de police	41 696	40 184	41 616	37 890	36 679	37 006	34 784	37 526	33 464	33 815
Amendes forfaitaires délictuelles						57 398	121 637	234 859	302 313	375 379

Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP - Données ANTAI
Unité de compte : Personnes - Amendes
***les données 2017 concernent seulement le 3ème et le 4ème trimestre**

Annexe 3.3. Convention judiciaire d'intérêt public

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 3

Intitulé

Élargir le domaine de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)

Partie du rapport concernée

2.1.2

Développement

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016[1] a introduit à l'article 41-1-2 du code de procédure pénale un mécanisme procédural innovant : la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP).

La CJIP est une convention passée entre une personne morale et le procureur de la République, avant toute mise en mouvement de l'action publique, par laquelle la personne morale s'engage à payer une amende d'intérêt public et à mettre en place des mesures de conformité. L'exécution de ces engagements entraîne l'extinction de l'action publique.

Cette mesure alternative aux poursuites est applicable aux personnes morales mises en cause pour des faits de corruption et trafic d'influence, actifs et passifs, fraude fiscale, blanchiment et toute infraction connexe.

La loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020[2] a en outre créé un mécanisme similaire à l'article 41-1-3 du code de procédure pénale pour les délits prévus par le code de l'environnement et infractions connexes.

[1] 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 ».
[2] Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

Le montant de l'amende doit être fixé de manière proportionnée aux avantages tirés des manquements constatés. La convention peut également prévoir les modalités de réparation du préjudice causé à la victime ou du préjudice écologique.

Sur le plan procédural, si la personne donne son accord à la proposition de convention, le procureur de la République saisit par requête le président du tribunal judiciaire aux fins de validation. Se tient alors une audience publique au cours de laquelle la personne morale mise en cause et la victime, assistées, le cas échéant, de leur avocat, sont entendues. À l'issue de cette audition, le président du tribunal prend la décision de valider ou non la proposition de convention. Cette décision est insusceptible de recours.

Si le président du tribunal rend une ordonnance de validation, la personne morale a dix jours pour exercer son droit de rétractation. Si elle n'exerce pas ce droit, les obligations de la convention sont mises à exécution. Si la personne morale se rétracte, la proposition devient caduque.

La décision du président du tribunal ne vaut pas déclaration de culpabilité et n'est pas inscrite au casier judiciaire. Elle fait simplement l'objet d'un communiqué de presse du procureur de la République et elle est publiée sur les sites internet des ministères de la justice et du budget.

Durant l'exécution de la convention, la prescription de l'action publique est suspendue.

Lorsque la ou les obligations de la convention ne sont pas intégralement exécutées, le procureur de la République peut mettre en mouvement l'action publique.

*

Entre février 2021 et février 2025, le site du ministère de la justice, dans la rubrique « Conventions judiciaires d'intérêt public », répertorie 58 CJIP (26 en matière financière et 32 en matière environnementale).

Depuis 2016, le parquet national financier (PNF) indique avoir eu recours à 21 CJIP lesquelles ont rapporté à l'État plus de 5 milliards d'euros, en incluant les redressements fiscaux connexes.

3

Proposition

Le groupe de travail propose d'expertiser la possibilité d'étendre le domaine de la CJIP dans deux directions.

En premier lieu, il pourrait être envisagé de l'autoriser dans les procédures suivies pour les délits de favoritisme, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de détournement de fonds publics par négligence, et surtout pour les recels et blanchiments de ces délits, souvent reprochés à des sociétés commerciales ou financières. Le champ des atteintes à la concurrence et des atteintes aux marchés financiers (manipulation de cours, diffusion d'information trompeuse notamment) pourrait aussi être exploré.

En second lieu, il pourrait être envisagé de l'étendre à certaines infractions en matière du droit du travail ou encore du droit de la consommation et du droit de la concurrence lorsqu'elles peuvent être imputées à une personne morale.

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Législatif

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels

Le procureur national financier, favorable à l'extension du périmètre de la CJIP, en a souligné tous les intérêts[3].

Il a observé que le recours à cette procédure permet d'abord une diminution significative des délais de traitement des procédures : suppression des délais d'audience et de délibéré nécessairement longs dans ces matières complexes, absence de voies de recours.

Ensuite, le recours à la CJIP induit une réduction du temps de traitement de l'enquête pénale elle-même, car elle favorise la coopération de l'entreprise aux investigations, notamment par la production de l'enquête interne qu'elle a réalisée et l'identification éventuelle des responsabilités des personnes physiques qui demeurent susceptibles d'être poursuivies par ailleurs à titre individuel.

[3] Voir contribution du PNF.

4

Enfin, l'exécution spontanées des mesures en assure l'effectivité.

Toutefois, le recours à cette convention est critiqué par une partie de la doctrine qui y voit un affaiblissement de la réponse pénale, une perte de fonction dissuasive des peines, renvoyant l'image d'une justice à la fois « opaque » et à « deux vitesses ».

Ces critiques doivent être relativisées. Eu égard aux montants conséquents des amendes de composition versées, souvent très supérieurs aux maximas prévus par le code pénal, la réponse apportée est réellement dissuasive. Les mesures de mise en conformité ont pour intérêt de conduire les entreprises à abandonner leurs pratiques illicites. Enfin, la signature d'une CJIP avec la société n'empêche pas, lorsque les circonstances le justifient, d'engager des poursuites pénales contre des personnes physiques impliquées dans les agissements illicites.

Annexe 3.4. Constitution de partie civile

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 4

Intitulé

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

Partie du rapport concernée

2.1.3

Développement

Selon l'article 85 du code de procédure pénale (CPP), toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut se constituer partie civile (CPC) et prendre l'initiative d'engager une action qui va conduire à l'ouverture d'une information judiciaire devant un juge d'instruction

La chambre criminelle de la Cour de cassation rappelle de manière constante que, lorsque les conditions de recevabilité de la CPC sont réunies, le juge d'instruction a le devoir d'informer sur la plainte. Il est donc tenu de vérifier la réalité des faits dénoncés et leur qualification pénale éventuelle.

C'est ainsi qu'il ne peut, malgré des réquisitions conformes du procureur de la République, prendre d'emblée et en l'absence de tout acte propre à l'affaire en cours une ordonnance de refus d'informer, alors-même que la plainte ne serait motivée ni en fait ni en droit ou encore qu'elle paraitrait manifestement abusive ou dilatoire.

Se trouve ainsi garanti l'accès au juge pour toute personne se plaignant d'avoir été victime d'une infraction pénale, même lorsque le procureur de la République décide de ne pas poursuivre.

Mais cet accès facilité n'est pas sans conséquence sur l'encombrement des cabinets d'instruction par des dossiers reposant sur des plaintes parfois obscures, déposées

par des plaignants d'habitude, multipliant les procédures dans plusieurs juridictions. Le temps consacré par les juges d'instruction au traitement de ces dossiers ralentit nécessairement les délais de traitement des autres dossiers et contribue à la lenteur de la justice.

Le phénomène n'étant pas nouveau, le législateur, par la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007[1], puis la loi n° 2019 -222 du 23 mars 2019[2], a déjà adopté aux articles 85 et 86 du CPP, des dispositions renforçant les conditions de la recevabilité des CPC, destinées à en limiter le nombre.

> Ainsi, en matière délictuelle, sauf pour les délits de presse et en matière électorale, l'article 85 du code de procédure pénale impose à la personne de justifier soit que le procureur de la République lui a fait connaître à la suite d'une plainte déposée devant lui ou un service de police judiciaire, qu'il n'engagera pas lui-même des poursuites, soit qu'un délai de trois mois s'est écoulé depuis qu'elle a déposé plainte devant ce magistrat ou depuis qu'elle a adressé copie à ce magistrat de sa plainte déposée devant un service de police judiciaire.
>
> En son quatrième alinéa, l'article 86 du même code prévoit que lorsque les investigations réalisées au cours de l'enquête effectuée à la suite de la plainte de la victime ont permis d'établir qu'une personne majeure mise en cause pour les faits de nature délictuelle reprochés par la victime pourrait faire l'objet de poursuites, mais que l'action publique n'a pas été mise en mouvement par le procureur de la République, celui-ci peut requérir du juge d'instruction de rendre une ordonnance de refus d'informer, tout en invitant la partie civile à engager des poursuites par voie de citation directe.

Ces dispositions ont permis de limiter l'ouverture d'informations injustifiées sans porter atteinte aux intérêts de la victime.

Mais deux nouvelles voies dans le champ des CPC pourraient être envisagées qui, sans préjudicier au droit des victimes de déclencher elles-mêmes l'action publique, en rationaliserait l'exercice :

- faire du recours en contestation du classement sans suite de la plainte initiale devant le procureur général un préalable obligatoire, à peine d'irrecevabilité, au dépôt d'une plainte avec CPC. Prévu à titre facultatif à l'article 40-3 du CPP, ce recours a démontré son utilité. Un second examen approfondi peut conduire le procureur de la République à décider lui-même d'engager des

[1] Loi n° 2007-291 du 5 mars 2007[1] tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale.
[2] Loi n° 2019 -222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

poursuites, en dehors même de l'hypothèse dans laquelle le procureur général lui en fait injonction[3]. En outre, le fait que le procureur général informe l'intéressé, lorsqu'il estime son recours infondé, des motifs du rejet de sa demande par lettre personnalisée, permet au plaignant de mieux comprendre la décision.[4]

- Prévoir l'assistance obligatoire d'un avocat pour déposer plainte avec constitution de partie civile après une décision de classement sans suite du procureur de la République, confirmée par le procureur général saisi d'un recours hiérarchique devenu préalable. L'assistance obligatoire de l'avocat devrait améliorer la motivation de la plainte en fait et en droit, limitant le recours à l'alinéa 3 de l'article 86 du CPP.

  Selon ce texte, lorsque la plainte n'est pas suffisamment motivée ou justifiée, le procureur de la République peut, avant de prendre ses réquisitions et s'il n'y a pas été procédé d'office par le juge d'instruction, demander à ce magistrat d'entendre la partie civile et, le cas échéant, inviter cette dernière à produire toute pièce utile à l'appui de sa plainte.

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Support législatif nécessaire.

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
L'assistance obligatoire de l'avocat supposant le bénéfice de l'aide juridictionnelle, un audit devra être engagé sur les conséquences financières de cette mesure. La plupart des interlocuteurs institutionnels consultés par la mission s'est montré favorable à l'assistance obligatoire de l'avocat en matière de CPC. Certains ont toutefois manifesté quelques réserves sur l'impact à en attendre au plan quantitatif. Le syndicat de la magistrature y est défavorable, y voyant une mesure portant atteinte au droit à l'accès au juge. Les représentants de la profession d'avocat y ont pleinement souscrit.

[3] Dans les conditions prévues à l'article 36 du CPP.

[4] L'avis de classement édité sur Cassiopée ne comporte que des motifs types.

Annexe 3.5. Amendes forfaitaires délictuelles

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 5

Intitulé
Faire un bilan de la mise en œuvre des amendes forfaitaires délictuelles (AFD)

Partie du rapport concernée
2.2.1

Développements

La procédure de l'amende forfaitaire existait depuis de nombreuses années en matière contraventionnelle[1], avant d'être rendue applicable en matière délictuelle par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016[2]. Ultérieurement, la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018[3], la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 et enfin la loi n° 2023-22 du 4 janvier 2023[4] ont permis d'y recourir pour de nombreux autres délits.

Conçue initialement comme une procédure exceptionnelle, conduite en dehors de toute procédure judiciaire contradictoire, les amendes forfaitaires délictuelles (AFD), prévues aux articles 495-17 et suivants du code de procédure pénale, constituent désormais l'un des principaux modes d'exercice des poursuites.

En 2023, elles représentaient 36,18% du total des poursuites tous modes confondus contre seulement 7,57% en 2019[5]. Le nombre des AFD émises a été multiplié par plus de six en quatre ans, passant de 57 316 en 2019 à 375 376 en 2023. Dans le même temps le nombre de poursuites faisant intervenir un juge baissait de 700 242 à 662 057[6].

[1] Elle a été introduite en matière contraventionnelle par un décret-loi du 28 décembre 1926. L'amende forfaitaire contraventionnelle est prévue par les articles 529 et suivants du code de procédure pénale.
[2] Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice.
[3] Loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites.
[4] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LOPJ) et loi n° 2023-22 du 4 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI).
[5] 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 (DACG).
[6] Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP - Données ANTAI.

L'AFD constitue donc aujourd'hui un outil de déjudiciarisation extrêmement puissant. En outre, elle conduit également à sanctionner des faits qui n'étaient pas nécessairement poursuivis par le passé. Elle est prévue désormais pour certains délits routiers (conduite d'un véhicule sans permis, conduite d'un véhicule avec un permis d'une catégorie n'autorisant pas sa conduite, conduite d'un véhicule sans assurance), le délit d'installation illicite et en réunion sur un terrain (article 322-4-1 du code pénal), la vente d'alcool non autorisée pour les débits et cafés ouverts pour certaines occasions (article L. 3352-5 du code de la santé publique), la vente d'alcool à des mineurs (article L. 3353-3 du code de la santé publique), l'usage de stupéfiants (article L. 3421-1 du code de la santé publique), la vente à la sauvette (article 446-1 du code pénal), l'occupation en réunion des halls d'immeuble (article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation) et les délits liés à la non-conformité de la carte de conducteur (article L. 3315-5 du code des transports).

La loi du 4 janvier 2023 (LOPMI), qui a étendu cette procédure à 85 nouveaux délits, n'a été mise en œuvre à ce jour que pour une partie d'entre eux.

La particularité de l'AFD tient au fait qu'elle est notifiée par le policier, le gendarme ou l'agent public habilité qui constate l'infraction, sans prise d'attache avec le parquet ni nécessité de ramener le mis en cause au service pour procéder à son audition. Aucun juge n'examine la procédure, sauf en cas de recours exercé par l'intéressé. La procédure est dématérialisée : le délit est constaté au moyen d'un unique procès-verbal électronique (PVE) dressé sur un terminal numérique sécurisé et la procédure est ensuite adressée par l'agent au CNT de Rennes, qui assure un contrôle partiel de régularité.

Si l'AFD constitue un outil de simplification de la procédure pénale et d'allègement des stocks de procédures, tant pour les services d'enquête que pour les juridictions, son déploiement met en évidence un certain nombre de difficultés.

S'agissant de sa constitutionnalité, plusieurs décisions de Conseil constitutionnel définissent désormais le cadre dans lequel l'AFD peut se déployer. Par une décision du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a décidé 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 jugé 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[7].

S'agissant des difficultés apparues pour mettre en œuvre l'AFD, elles ont été

[7] Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 ; voir également décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023.

soulignées à la fois par les magistrats, les avocats et le défenseur des droits.

Certaines difficultés sont d'ordre purement technique. L'implémentation des nouvelles infractions susceptibles d'AFD dans les applicatifs métiers des agents verbalisateurs de la police et de la gendarmerie pour établissement des procès-verbaux électroniques nécessite des développements techniques qui, en 2024, n'ont concerné que quatre d'entre elles : introduction d'alcool dans les stades, pénétration sur l'aire de jeu troublant une compétition sportive, port/transport illégal d'armes de catégorie D et entrave à la circulation.

A ce stade, seuls sept champs infractionnels recouvrant un total de quinze infractions ont pu être forfaitisés.

D'autres difficultés portent sur le recouvrement de l'AFD. Le taux de paiement spontané est très variable selon les AFD considérées : si 67,4% des AFD relatives à des infractions commises dans des stades ont été payées spontanément en 2024, seulement 25,2% des AFD dressées pour vol et 3,5% des AFD dressées pour installation illicite sur le terrain d'autrui l'ont été[8]. Compte-tenu des délits concernés (défaut d'assurance, usage de stupéfiants, occupation de halls d'immeubles), les mis en cause relèvent souvent de populations jeunes et précaires, ne disposant pas de revenu leur permettant de régler ces amendes qui, souvent, ne sont pas mises en recouvrement par le Trésor public[9].

Au-delà des conséquences financières pour le budget de l'Etat, ce constat révèle un enjeu d'efficience de la réponse pénale qu'il convient de mesurer. Faute de recouvrement suffisant, son effet dissuasif n'est pas toujours garanti. Il conviendrait de s'assurer que cette voie ne conduise pas à l'impunité de certains comportements.

Enfin, d'autres difficultés concernent l'insuffisance des garanties qui seraient apportées aux droits fondamentaux des citoyens. Elles ont particulièrement été soulignées par la Défenseure des Droits[10] mais également par le Conseil national des barreaux[11].

L'AFD confond entre les mains d'un même fonctionnaire ou gendarme les fonctions de constatation, de poursuite et de jugement de l'infraction, en contradiction avec les principes de base de la justice pénale. Le procureur ne peut exercer le contrôle

[8] Données ANTAJ communiquées par la DACG, p. 9.

[9] Une mission rapide menée en 2022 par les inspections générales de l'administration, de la justice et des finances à la demande des ministres de l'intérieur et de la justice, ainsi que du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, a dressé le bilan de la situation et des résultats du recouvrement de l'AFD et a émis 12 propositions.

[10] Voir décision n° 2023-030 du 30 mai 2023 et contribution en annexe pages 11 à 15.

[11] Voir en annexe contribution CNB pages 4 à 6.

de légalité auquel il se livre habituellement sur l'existence des éléments constitutifs de l'infraction et sa juste imputabilité à la personne concernée. Si ces entorses pouvaient être admises pour des contraventions routières, elles deviennent problématiques pour des délits pouvant prêter à interprétation, tels que les occupations illicites de hall d'immeuble.

Comme l'a souligné la Conférence des procureurs de la République, le contrôle des parquets sur le respect des instructions qu'ils donnent en matière d'AFD est *à peu près nul (...) sauf, au cas par cas, en cas de contestation ou de contrôle effectué par le CNT*[12]. Par une dépêche du 7 novembre 2024[13], le ministre de la Justice a invité l'ensemble des procureurs généraux et des procureurs de la République à établir des instructions de politique pénale encadrant les AFD et à en contrôler le respect[14].

L'AFD se caractérise par son immédiateté et par l'absence d'investigations, ce qui interdit sa mise en œuvre pour les contentieux techniques. Il en est de même s'agissant des infractions relevées à l'encontre de personnes morales, qui nécessitent l'identification de la personne ou de l'organe susceptible d'engager sa responsabilité pénale.

Les droits de la défense sont limités. Le mis en cause signe un procès-verbal électronique sur les lieux de l'infraction, sans réellement pouvoir prendre connaissance de son contenu. Il ne dispose pas d'une copie de celui-ci à moins de contester l'infraction devant le tribunal correctionnel.

Il n'existe par nature aucune individualisation de la peine, eu égard au caractère forfaitaire de l'amende, dont le montant apparait parfois disproportionné par rapport aux revenus de la personne mise en cause.

L'accès au juge est complexe, en raison des obligations de motiver sa demande et de déposer une consignation.

Sur cette question, la Défenseure des droits souligne qu'ayant prévu l'envoi de l'avis d'AFD en courrier simple, la procédure affecte plus encore les personnes qui n'ont pas de lieu de résidence fixe, ce qui peut constituer une discrimination indirecte à

[12] Voir en annexe contribution de la CNPR.

[13] Dépêche du 7 novembre 2024 adressée par la directrice des affaires criminelles et des grâces à l'ensemble des procureurs généraux et des procureurs de la République.

[14] Afin de garantir les moyens de l'effectivité d'un tel contrôle, à compter du 1er janvier 2025, les procureurs de la République pourront solliciter directement auprès du procureur de la République de Rennes la transmission d'un échantillon des procès-verbaux électroniques dressés sur leur ressort par la voie de l'AFD, afin de leur permettre d'exercer pleinement leurs prérogatives de contrôle de l'action publique.

5

l'égard des personnes dont la vulnérabilité résulte de leur situation économique.

Proposition

Au vu des élément qui précèdent, le groupe de travail (GT) estime qu'il est nécessaire de marquer une pause dans le développement du recours à la forfaitisation de la sanction des délits.

Les nombreuses réserves ou critiques dont l'AFD fait l'objet justifie que l'ensemble du dispositif soit expertisé, en tenant compte des effets de la dépêche déjà mentionnée du 7 novembre 2024.

Un bilan pourrait être dressé du coût et des avantages de l'AFD par rapport aux alternatives aux poursuites ou à l'ordonnance pénale avec lesquelles elle peut être en concurrence, ce bilan ne devant pas seulement être financier, mais également qualitatif.

Il conviendrait également d'examiner si le déploiement des AFD est pertinent pour le traitement des contentieux techniques, compte tenu des autres outils existant qui permettent la mise en œuvre de réponses dissuasives[15] ou favorisent la remise en état des lieux ou la réparation des dommages[16].

Les travaux d'expertise préconisés devraient intégrer la question de l'exercice effectif des voies de recours à la disposition du justiciable pour contester une AFD.

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Sans objet

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
Les avis de la Défenseure des droits et de la CNB ont déjà été largement développés en pages 4 et 5. La conférence des procureurs de la République, tout en prenant acte de l'existence de cette réponse pénale supplémentaire, en souligne les limites et n'est pas favorable à une nouvelle extension. Elle appelle à une évaluation précise de l'efficacité réelle de cette politique pénale.

[15] Par ex : en matière de transport international : l'immobilisation des véhicules et le paiement d'une consignation d'un montant bien supérieur à celui d'une AFD Articles L. 3452-6, L. 3452-7 et L. 3452-8 du code des transports ; Article L. 121-4 du code de la route.

[16] Par ex : en matière d'environnement : ce qui suppose de connaître l'auteur de l'infraction, de disposer de la procédure et de faire des demandes indemnitaires voire à demander judiciairement la remise en état des lieux.

6

Les syndicats de magistrat sont tous opposés à une extension, les uns en raison de l'atteinte portée aux droits fondamentaux (Syndicat de la magistrature), les autres (USM, Unité magistrats) en raison du surcroît de travail généré pour les magistrats par les recours, qui prospéreraient souvent en raison des nombreuses irrégularités relevées dans les procès-verbaux électroniques.

Annexe 3.6. Transaction pénale

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 6

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

Partie du rapport concernée
2.2.2

Développement

La transaction pénale est la plus ancienne des procédures alternatives aux poursuites[1]. Elle permet à une administration, à condition que la loi en dispose expressément, de proposer aux auteurs[2] d'une infraction le paiement d'une amende transactionnelle ainsi que des mesures tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement, à réparer le dommage ou à remettre en conformité les lieux.

Contrairement aux autres alternatives aux poursuites, apparues ultérieurement, son exécution entraine l'extinction de l'action publique, en application de l'article 6 alinéa 3 du code de procédure pénale (CPP).

La transaction suppose l'accord du procureur de la République territorialement compétent. En pratique, les conditions de cet accord sont précisées par un protocole préalablement établi avec le service local déconcentré de l'administration concernée. Un barème indicatif pour la fixation de l'amende transactionnelle y est déterminé, de même que les conditions dans lesquelles une injonction de remise en état, dans les domaines le justifiant, peut être délivrée.

[1] A titre d'illustration, le décret du Gouvernement de la défense nationale en date du 7 septembre 1870 conférait au ministre de la marine le droit de transiger en matière de délits ou de contraventions relatifs à la pêche maritime. Cité dans le commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n°2014-416 QPC du 26 septembre 2014.

[2] Elle est possible tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales.

Ce barème, qui tient compte des types d'infractions, de la personnalité du mis en cause et des circonstances de commission des faits ne dispense pas d'un examen au cas par cas par le parquet des transactions proposées afin qu'il apprécie *in concreto* les critères avant d'homologuer l'accord. En tout état de cause, à réception d'une proposition de transaction, le procureur peut décider d'apporter une autre réponse pénale alternative ou de poursuite au regard des éléments auxquels il est le seul à avoir accès s'agissant tout particulièrement de l'extrait n° 1 du casier judiciaire du mis en cause[3].

La loi n° 2014-896 du 15 août 2014[4] avait prévu d'étendre ce dispositif à des infractions de droit commun en confiant aux officiers de police judiciaire (OPJ) le soin de proposer une transaction pénale à l'auteur d'une contravention de 5e classe ou de certains délits limitativement énumérés (C. pr. pén., art. 41-1-1). Le Conseil d'État, par décision du 24 mai 2017, avait cependant annulé les textes d'application de cette mesure et le texte a finalement été abrogé par l'article 59 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019.

Il n'apparait pas pertinent au groupe de travail (GT) de revenir sur cette abrogation, le dispositif envisagé ne permettant pas de réel contrôle des parquets sur les initiatives prises par les officiers de police judiciaire. En outre, le développement des amendes forfaitaires délictuelles est venu concurrencer ce dispositif.

La réflexion du GT se cantonnera donc aux dispositifs de transaction pénale mis en œuvre par des administrations.

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[5].

[3] Le bulletin n° 1 de casier judiciaire est délivré aux autorités judiciaires pour les seuls besoins des procédures judiciaires. Il constitue un élément de décision important dans la conduite de l'action publique et tout au long de la procédure pénale.

[4] Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

[5] Précisément, le droit de transiger directement appartient aux administrations ou services spécifiés par la loi, dans les domaines suivants : contributions indirectes (C. de proc fiscale, art. L. 247, 3°, L. 248, L. 249 et L. 251) et infractions douanières (C. douanes, art. 350), police de l'eau (C. envir., art. L. 216-14) et de la pêche (C. envir., art. L. 437-14), parcs nationaux (C. envir., art. L. 173-12 et L. 331-25), droit rural (C. rur., art. L. 205-10), droit forestier (C. for., art. L. 223-5), circulation (C. pr. pén., art. 529-6) et transports publics (C. transp., art. L. 1721-2 s.), voirie routière (CGCT, art. L3213-5) et contraventions au préjudice des communes (C. pr. pén., art. 44-1), domaine fluvial (CGPPP, art. L. 2132-25 ; C. transp., art. L. 4313-2).

Elle apparait comme un dispositif original particulièrement bien adapté à certains contentieux techniques, mais disparate dans son régime légal et dans sa mise en œuvre.

Ainsi, les règles relatives au seuil d'emprisonnement autorisant à transiger sont très variables d'une matière à l'autre. Ce seuil est de deux ans en matière environnementale (article L.173-12 du code de l'environnement), et d'un an en droit pénal du travail (article L. 8114-4 du code du travail). En droit de la consommation, la transaction n'est possible que pour les contraventions et les délits qui ne sont pas punis d'une peine d'emprisonnement et les infractions prévues aux articles L. 121-2 à L. 121-4 . (art. L.523-1 du code de la consommation)

Le recours à la transaction pénale est très variable selon les matières. C'est un outil utilisé en droit pénal de l'environnement[6], en droit pénal de la consommation, en matière douanière (contrefaçon). Il l'est peu en droit pénal du travail.

Globalement, la transaction ne représente qu'une faible partie des réponses pénales[7]. Ces chiffres doivent toutefois être appréciés en tenant compte du champ d'application de la transaction pénale strictement délimité par le législateur et du faible nombre de poursuites devant les tribunaux dans ces matières.

Propositions

La transaction pénale constitue une voie utile de diversification de la réponse pénale. Elle est mise en œuvre dans le cadre d'une politique pénale concertée avec les administrations compétentes. La réponse qui en résulte reste sous le contrôle de l'autorité judiciaire tout en limitant la saisine du juge.

---

discriminations (L. org. n° 2011-333 du 29 mars 2011, art. 28) et pratiques commerciales (C. consom., art. L. 523-1 s. et L. 216-11).

[6] En droit pénal de l'environnement, 1631 transactions pour l'année 2022 ont été dénombrées, représentant un peu plus de 10 % de l'ensemble des alternatives aux poursuites dans ce domaine, lesquelles constituent 75 % des réponses pénales. Ces transactions sont majoritairement prononcées dans les domaines de la législation sur la pêche, l'eau et les milieux aquatiques (1015), la protection des espèces animales, végétales et des habitats (255) à l'égard d'infractions relatives aux espaces naturels (198), de pollutions et atteintes au cadre de vie et à l'occupation des sols (102).

[7] En 2023, au sein de la catégorie des alternatives aux poursuites à laquelle la transaction pénale appartient, elle ne représente qu'1,31 % soit 5 463 mesures pour un total général de 417 676 alternatives. Depuis 2017, la moyenne du même taux s'élève à 1,20 % (source : taux et structure de la réponse pénale DACG annexé la fiche n° 2).

4

Le GT propose qu'un audit complet soit fait sur l'ensemble des dispositifs pour en renforcer la mise en œuvre selon une approche cohérente, tenant compte de la diversité des situations selon les administrations concernées et autorités habilitées à la proposer.

Le recensement et l'analyse des protocoles conclus entre les parquets et les administrations, services ou autorités concernés, l'examen de la place faite aux avocats dans le processus et, de façon générale, l'établissement d'un bilan quantitatif et qualitatif de la mise en œuvre des différentes transactions pénales permettraient d'identifier les bonnes pratiques, les axes d'harmonisation possibles et les recommandations envisageables pour dynamiser, harmoniser et sécuriser les dispositifs.

L'extension du dispositif à d'autres contentieux spécialisés pour lesquels les administrations concernées ne peuvent recourir à la transaction en l'absence de loi qui en dispose expressément pourrait être examinée.

A titre indicatif, il serait possible de l'envisager :

- En matière d'atteintes à la probité, à l'initiative de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), pour certaines infractions formelles, telles que le non-dépôt d'une déclaration d'activités et de moyens par un représentant d'intérêt, ainsi que les infractions de non-dépôt d'une déclaration de patrimoine ou d'intérêt par les décideurs publics.

- En matière électorale, pour certaines infractions purement formelles du code électoral, à l'initiative de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) : dépôt des comptes par un parti, non-dépôt d'un état de remboursement du prêt, non-déclaration d'un mandataire. Le non-respect des dispositions en matière de don et de prêt aux partis ou de financement de campagne pourrait également faire l'objet de transactions lorsque les enjeux financiers sont faibles.

- En matière d'infractions formelles du droit des sociétés, à l'initiative de la Haute autorité de l'Audit (H2A), notamment pour le non-dépôt des comptes[9].

- En matière d'urbanisme[9], s'agissant notamment des infractions relatives aux permis de construire, à la construction et à l'occupation des sols, et à la protection du patrimoine architectural.

[9] Proposition faite par le rapport Coulon. Rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie Coulon remis au Garde des Sceaux le 20 février 2006 relatif à la dépénalisation de la vie des affaires.

5

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Sans objet, quant à la phase de bilan.

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
Le dispositif de la transaction pénale, qui apparait peu connu, n'a pas été au cœur des échanges entre la mission et ses interlocuteurs institutionnels. Les syndicats de magistrats sont réservés à l'égard de la mesure, voire hostiles. Le syndicat de la magistrature a manifesté une forte opposition, la transaction pénale lui paraissant devoir être abrogée, et non pas renforcée, dans la mesure où il s'agit d'un système hybride, difficilement compréhensible par le justiciable en tant qu'elle est initiée et mise en œuvre par l'autorité administrative, mais validée par le parquet.

[9] Proposition faite par la commission Guinchard. Rapport du groupe de travail présidé par Serge Guinchard remis au Garde des Sceaux le 30 juin 2008 relatif à une nouvelle répartition des contentieux.

Annexe 3.7. Dépénaliser l'infraction d'obstacle prévue par l'article L. 141-5 du code des juridictions financières

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 7

Intitulé

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.

Partie du rapport concernée

2.3.2

Développements

Le droit de communication des juridictions financières, comme celui des autorités de contrôle de l'État, constitue le corollaire nécessaire de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui proclame l'obligation faite aux gestionnaires publics de rendre compte de leur administration.

Le droit effectif d'accéder à tous documents, données et traitements, droit prévu par la loi, est la condition qui permet aux juridictions financières d'exercer leur mission. La Cour et les Chambres régionales et territoriales des comptes doivent donc être en mesure de faire respecter ce droit par les administrations et organismes soumis à leur contrôle.

Des refus ou des manœuvres dilatoires visant à faire obstacle à ce droit de communication ont été, récemment, plus souvent constatés. Or, les infractions pénales (« délit d'obstacle ») qui permettent de sanctionner de tels agissements interviennent trop tardivement et à la suite de procédures trop lourdes pour être dissuasives et pleinement efficaces au regard des exigences et délais des contrôles.

Au vu de ce constat, il pourrait être envisagé de créer, dans le code des juridictions financières (CJF), un mécanisme propre aux juridictions financières destiné à assurer le respect du droit de communication, mécanisme comprenant :

- la création d'une nouvelle infraction financière permettant de sanctionner les gestionnaires auxquels un retard ou un refus de communication serait imputable, jugée selon le droit commun de la Réforme de la responsabilité financière des gestionnaires (RFGP) : déféré, réquisitoire, mise en cause, renvoi et jugement prononçant ou non une amende.
- une mise en jeu de l'action publique précédée d'une injonction de produire prononcée par le procureur général près la Cour des comptes, à l'encontre du responsable de l'administration ou de l'organisme récalcitrant.

Cette infraction se substituerait au délit pénal existant. Le montant maximal de l'amende serait inchangé (15 000 €).

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)

Ajout d'un article L. 131-15-1 CJF (création d'une nouvelle infraction financière)

Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 est passible des sanctions prévues à la section 3 du présent chapitre lorsqu'après épuisement du délai fixé par une injonction de produire adressée par le procureur général près la Cour des comptes dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, elle persiste à faire obstacle aux demandes d'accès et de communication mentionnées au chapitre Ier du titre IV du livre Ier, et au chapitre Ier du titre IV du livre II du présent code.

Complément à l'article L. 131-4 CJF

Les personnes mentionnées aux 2° à 15° de l'article L. 131-2 sont justiciables de la Cour des comptes, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions :

1° Lorsqu'elles ont commis l'infraction définie à l'article L. 131-14 ;

2° Lorsqu'elles ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition, conformément à l'article L. 233-1, à l'article LO 253-19, à l'article LO 264-5 ou à l'article LO 274-5, et enfreint les dispositions de l'article L. 131-12 ;

3° Lorsqu'elles ont commis l'infraction définie à l'article L. 131-15-1.

Ajout d'un article L. 131-18-1 CJF (création de la sanction correspondante)

La juridiction peut prononcer à l'encontre de toute personne dont elle a retenu la

responsabilité dans la commission de l'infraction prévue à l'article L. 131-15-1 une amende d'un montant maximum de 15 000 €.

Nouvelle rédaction 2ème alinéa L. 141-5 CJF (suppression du délit d'obstacle, mais maintien de la mention du champ des personnels habilités pour le droit d'accès)

La Cour des comptes est habilitée à accéder à tous documents, données et traitements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle ou nécessaires à l'exercice de ses attributions, et à se les faire communiquer sans qu'un secret protégé par la loi puisse lui être opposé. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'accès aux documents, aux données et aux traitements couverts par un secret protégé par la loi.

Ce droit d'accès est exercé par les membres et personnels de la Cour des comptes mentionnés aux sections 1 à 5 du chapitre II du titre Ier du présent livre.

Nouvelle rédaction 2ème alinéa L. 241-5 CJF (suppression du délit d'obstacle, mais maintien de la mention du champ des personnels habilités pour le droit d'accès)

La chambre régionale des comptes est habilitée à accéder à tous documents, données et traitements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des collectivités publiques, des établissements publics et des autres organismes soumis à son contrôle ou nécessaires à l'exercice de ses attributions, et à se les faire communiquer sans qu'un secret protégé par la loi puisse lui être opposé. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'accès aux documents, aux données et aux traitements couverts par un secret protégé par la loi.

Ce droit d'accès est exercé par les magistrats et rapporteurs de la chambre régionale des comptes.

Ajout d'un article R. 141-3 CJF (éléments de la procédure d'injonction préalable)

L'injonction de produire du procureur général prévue à l'article L. 131-15-1 est adressée au responsable de l'administration, de la collectivité, du service ou de l'organisme concerné. Elle précise les documents, données ou traitements en cause.
Elle fixe un délai d'accès ou de communication qui ne peut être inférieur à quinze jours.
Elle est notifiée dans les conditions prévues par l'article R. 141-7.
Elle est insusceptible de recours. Le responsable concerné peut toutefois, avant expiration du délai fixé, par lettre motivée, solliciter auprès du procureur général une prolongation de ce délai.

4

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
Cette proposition présente l'intérêt de créer une infraction purement financière, à instruire et juger comme les autres par la chambre du contentieux, en déchargeant le juge pénal d'un contentieux vidé de réels effets pratiques et dissuasifs faute de suites données ou en raison de jugements trop tardifs. De plus, doit être souligné l'intérêt d'un avertissement préalable, facteur d'acceptabilité (la mise en cause d'un responsable réticent par voie juridictionnelle devrait rester l'exception). Avec ce dispositif, les difficultés parfois rencontrées par les juridictions financières pour avoir accès à des documents, données et traitements se réduiront. On peut en effet supposer que le risque de se voir infliger une amende avec la publicité inhérente à cette sanction incitera le gestionnaire public mis en cause à s'exécuter, au plus tard à l'occasion de l'injonction de produire.

Annexe 3.8. Diffamations et injures

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 8

Intitulé

Dépénaliser la diffamation et l'injure entre particuliers
sauf circonstance aggravante

Partie du rapport concernée

2.4.3

Développements

Les dispositions relatives à la diffamation et à l'injure entre particuliers sont prévues par la loi du 29 juillet 1881, symbole de la liberté de la presse. Leur modification doit donc être abordée avec prudence eu égard à la nécessité de garantir la protection de ce droit fondamental.

Elles ont la 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.

Déjà en 2008, dans son rapport au Garde des sceaux sur la répartition des contentieux, la commission présidée par M. Serge Guinchard[1], recommandait la dépénalisation de la diffamation et de l'injure entre particuliers et envers les collectivités publiques et les personnes investies d'une autorité publique à l'exception des diffamations présentant un caractère discriminant (raciste, sexiste...), pour ne maintenir que la voie civile, ouverte devant le seul tribunal de grande instance.

La doctrine et les syndicats de journalistes avaient fortement critiqué cette proposition. Les spécialistes du droit de la presse ont fait valoir que, s'agissant de la protection d'une liberté fondamentale, le débat public devant le juge pénal

[1] Cf. p. 219, 289 à 293 du rapport - proposition n° 12.

présentait de meilleures garanties que celui devant le juge civil. Ils ont également contesté l'analyse du rapport Guinchard selon laquelle la résolution 1577 adoptée le 4 octobre 2007 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe devait conduire à une dépénalisation, considérant qu'elle se limitait à éradiquer une protection renforcée des personnalités publiques et à prohiber les peines d'emprisonnement en la matière. Le syndicat national des journalistes craignait, quant à lui, qu'un traitement par les juridictions civiles soit plus centré sur les questions financières d'indemnisation du préjudice que sur le droit à la liberté d'expression.

Près de deux décennies plus tard, alors que, dans son rapport, le comité des États généraux de la justice (EGJ) s'est également prononcé en faveur d'une dépénalisation, observant que « *l'intervention du juge pénal (devrait) être réservée aux faits revêtant une particulière gravité* »[2], la question paraît devoir de nouveau être posée.

Selon les chiffres de la DACG, en 2019, 335 condamnations des chefs d'injure non aggravée ou de diffamation non-discriminatoire ont été enregistrées.

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

Certes, le débat devant le juge pénal permet au procureur de prendre des réquisitions qui se rapprochent d'un avis dans l'intérêt de la loi et d'enrichir ainsi le débat. Mais, en pratique, l'injure et la diffamation sont essentiellement poursuivies par le biais de citations directes des parties civiles, sans que le représentant du ministère public développe de réquisitions. Ces affaires apparaissent dès lors davantage comme un contentieux d'ordre privé que comme des infractions portant atteinte aux valeurs fondamentales de la vie en société.

Le transfert de ce contentieux au juge civil n'est pas une réelle déjudiciarisation dès lors qu'il sera toujours nécessaire à un juge d'examiner la plainte ou la requête. Mais il permettrait de soulager les cabinets des juges d'instruction dont une part significative des entrées est constituée de plaintes avec constitution de parties civiles pour diffamations et injures entre particuliers, notamment au tribunal judiciaire de Paris.

[2] Rapport EGJ – Atelier « Justice pénale », p. 39, proposition n° 4.

On peut ajouter que, pour la Cour Européenne des Droits de l'Homme[3], « *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* ».

Proposition

Il est proposé de dépénaliser *les délits d'injure et de diffamation non-discriminatoire, réprimés par l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse* » et de ne maintenir que la voie civile avec une représentation par avocat obligatoire.

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 option.

La mise en œuvre de cette proposition nécessiterait la constitution d'un groupe de travail *ad hoc* pour en évaluer les modalités juridiques que le GT n'a pu expertiser dans le temps de sa mission.

Afin qu'une telle mesure n'apparaisse pas comme un signal encourageant le phénomène inquiétant de la haine en ligne, il pourrait être envisagé d'en exclure les publications sur le réseau Internet.

Cadre juridique

- Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : art. 29, 32 et 23 ; R. 621-1 et R. 621-2 du code pénal.

- Est une diffamation toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé.
  La diffamation commise envers les particuliers (qui englobe personnes physiques et personnes morales) par l'un des moyens énoncés en

[3] CEDH, 12 juil. 2016, n° 50147/11, Reichman c/ France, § 73.

4

l'article 23 sera punie d'une amende de 12 000 euros.

La diffamation non publique envers une personne est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 1re classe.

- Est une injure toute expression outrageante, terme de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait.
  L'injure commise de la même manière envers les particuliers, lorsqu'elle n'aura pas été précédée de provocations, sera punie d'une amende de 12 000 euros.

  L'injure non publique envers une personne, lorsqu'elle n'a pas été précédée de provocation, est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 1re classe.

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Législatif

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
Les conférences nationales de chefs de juridiction (CNPG, CNPP, CNPTJ, CNPR) sont toutes favorables à cette dépénalisation dès lors qu'en seraient exclus les propos discriminatoires. La CNPP appelle également à une grande vigilance quant aux infractions commises via l'usage des réseaux sociaux. La Conférence des bâtonniers y est également favorable. S'agissant des syndicats, Unité magistrats y est très favorable, s'appuyant sur des chiffres du tribunal judiciaire de Paris selon lesquels 28 % des dossiers d'information suivis dans cette juridiction en 2024 l'étaient pour des infractions à la loi sur la presse. L'USM n'émet pas d'opposition en l'état du projet et le Syndicat de la magistrature réserve sa réponse à une étude plus approfondie de la question. Cette quasi-unanimité ne signifie pas pour autant que les oppositions se sont estompées, celles-ci étant habituellement exprimées par les spécialistes du droit de la presse, qui n'ont pas pu être officiellement consultés.

Annexe 3.9. Recentrer le contentieux de l'indemnisation des victimes

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 9

Intitulé
Recentrer le contentieux de l'indemnisation des victimes

Partie du rapport concernée
2.5

Développements

En l'état actuel du droit, la victime d'une infraction pénale souhaitant être indemnisée de son préjudice a le choix entre plusieurs voies[1].

- Elle peut demander directement la réparation de son préjudice au juge pénal saisi de l'action publique, en se constituant partie civile. Celui-ci, après avoir statué sur la culpabilité, tranchera sur les demandes d'indemnisation formulées à l'encontre de l'auteur. Si l'affaire n'est pas en état d'être jugée, faute d'éléments justificatifs ou parce qu'une expertise est nécessaire, il renverra « sur intérêts civils » à une autre audience.

- Elle peut, dans certains cas, saisir la commission d'indemnisation des victimes (CIVI)[2] en vue de se faire allouer une indemnité au titre de la solidarité

[1] Il ne sera pas fait état dans cette présentation des dispositions relatives :
- au juge délégué aux victimes (JUDEVI) qui préside la CIVI et qui a en charge le suivi de l'indemnisation de la victime. Celui-ci dispose d'attributions juridictionnelles, administratives et d'administration judiciaire. Au titre de sa compétence juridictionnelle, outre la présidence de la CIVI, il peut être désigné par le président du TJ pour présider les audiences correctionnelles statuant après renvoi sur les seuls intérêts civils (art. D. 47-6-2 et D. 47-6-3 CPP issus du décret n° 2019-966 du 18 sept. 2019).
- à la loi du 23 mars 2019, instituant une juridiction civile dédiée au sein du TJ de Paris - la juridiction d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (JIVAT) - pour connaître de l'ensemble des litiges liés à la réparation des préjudices des victimes d'actes de terrorisme, qu'il s'agisse des recours contre les décisions du FGTI ou de demandes en réparation dirigées contre les auteurs des faits.

nationale. Dans une première phase amiable, elle présente sa demande d'indemnisation au fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) qui a deux mois pour lui présenter une offre. En cas d'accord, la proposition est homologuée par le président de la commission sans audience préalable et elle est opposable à l'auteur des dommages[3] (Civ. 2e, 14 juin 2006, n° 04-10.144 – V. C. assur., art. L. 421-3). Dans le cas contraire, la procédure reprend son cours judiciaire normal devant la commission en formation collégiale. L'indemnité éventuellement allouée par la CIVI est évaluée selon les règles du droit commun de la responsabilité civile.

- La victime peut enfin faire valoir ses droits en saisissant la juridiction civile, qui examine la demande d'indemnisation en l'absence de constitution de partie civile devant une formation pénale.

Ce système est adapté lorsque le préjudice, facile à évaluer, peut être directement liquidé par le juge pénal. Il est insatisfaisant dans les dossiers justifiant un renvoi sur intérêts civils.

Le groupe de travail des EGJ sur la simplification de la justice civile (annexe 12), observait déjà que « *selon l'avis unanime des praticiens, l'application des règles processuelles pénales est inadaptée à la gestion de ce type d'instances exigeant une mise en état du dossier. À titre d'illustration, l'absence de mesures d'administration judiciaire dans le code de procédure pénale - retrait du rôle, radiation - rend difficile la gestion des affaires dans lesquelles la consolidation de la victime interviendra dans plusieurs années. De fait, les renvois sont multiples et aboutissent à des décisions fréquemment rendues par défaut à l'égard des auteurs de l'infraction. Le code de procédure pénale apparaissant comme un frein à une gestion efficiente des procédures, le groupe de travail préconise de confier le contentieux des intérêts civils aux formations de jugement civiles qui appliqueront les dispositions du code de procédure civile* ».

[2] Deux régimes d'indemnisation doivent être distingués dans ce cadre selon la gravité des faits infractionnels, celui de l'article 706-3 du CPP, qui vise les atteintes graves contre les personnes, pour lesquelles la réparation est intégrale et celui de l'article 706-14 du CPP, qui vise une liste d'infractions aux biens et aux personnes, pour lesquels la victime est tenue d'apporter la preuve qu'elle ne peut obtenir à un titre quelconque une réparation ou une indemnisation effective et suffisante de son préjudice et se trouve, de ce fait, dans une situation matérielle ou psychologique grave.

[3] En 2020, 81,6 % des dossiers ont ainsi été réglés amiablement (Chiffre EGJ, Annexe 12).

En effet, les règles de procédure pénale n'apparaissent pas adaptées à la réparation du préjudice corporel (expertise, mise en cause des organismes sociaux, des assureurs et des tiers impliqués, procédure de jugement, extraction du condamné détenu, collégialité en appel, etc.).

En outre, la situation des 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 alternative aux poursuites et non d'une poursuite n'est pas facilitée.

Certaines juridictions ont certes mis en place des pôles de réparation du préjudice pour spécialiser des juges dans ce contentieux. Mais ces juges restent dans l'obligation d'appliquer la procédure pénale.

Proposition

Le groupe de travail (GT) propose de mieux articuler les différentes voies procédurales offertes à une victime en prévoyant que le juge pénal chargé de la réparation de son préjudice appliquera des règles empruntées à la procédure civile.

Il a été indiqué au GT que la DACG, la DACS et la DSJ envisageaient un dispositif de ce type.

Ce juge de l'indemnisation des victimes[4] serait saisi par la décision de renvoi du tribunal correctionnel ou du tribunal de police, décision insusceptible de recours à l'instar de ce que prévoit l'article 470-1, al. 2[5] du CPP 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 alternative aux poursuites ou d'une CRPC.

Ce juge pénal serait autorisé à organiser, comme le ferait un juge civil[6], 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

[4] Il n'y aurait pas lieu d'en faire un juge spécialisé, pour laisser au dispositif la capacité d'être facilement mis en œuvre dans des juridictions n'ayant que de petits effectifs.

[5] « Toutefois, lorsqu'il apparaît que des tiers responsables doivent être mis en cause, le tribunal renvoie l'affaire, par une décision non susceptible de recours, devant la juridiction civile compétente qui l'examine d'urgence selon une procédure simplifiée déterminée par décret en Conseil d'État ».

[6] Articles 446 et suivants, 828 et 831 du CPC.

préalablement communiqués, à 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 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 pertinente.

S'agissant de la CIVI, le GT propose d'en améliorer le mécanisme afin de rationaliser l'intervention du juge et celle du greffe tout en raccourcissant les délais de procédure[7] :

- En instaurant la saisine directe en phase amiable du 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 ;
- En supprimant l'homologation par le président de la CIVI de la transaction conclue par le FGTI et la victime.

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Législatif

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
Nombre de contributeurs sont favorables à un dispositif de traitement des demandes de réparation complexes, empruntant aux règles de la procédure civile (CNPP, CNPTJ, Conférence des bâtonniers). Certains soulignent toutefois que la question mérite une réflexion plus aboutie (CNPG, USM, SM, Unité Magistrat, DDD). Le CNB, quant à lui, est défavorable à tout transfert.

[7] Recommandation reprise du rapport des EGJ (annexe 12).

Annexe 3.10. Unification du contentieux fiscal

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 10

Intitulé
Unifier le contentieux fiscal

Partie du rapport concernée
3.2

Développement

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 (LPF) :

-le juge administratif est le juge des contestations en matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires,

-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 LPF :

-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 la contestation porte sur l'obligation au paiement, le montant de la dette compte tenu des paiements effectués ou 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 :

-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 intitulé *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche*, présenté en 2008 par Olivier Fouquet. 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. Les tribunaux administratifs deviendraient alors aussi compétents 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.

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Adoption d'une loi pour modifier les articles L. 199 et L. 281 du LPF.

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
Avis réservé des représentants de la juridiction administrative sur la création d'un bloc de compétence en matière fiscale en faveur de la juridiction administrative : -tout d'abord, les contentieux relevant du juge judiciaire reposent 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. -si le nombre d'affaires transférées serait limité, seraient en cause des affaires dont la technicité est élevée dans des domaines dans lesquels le juge administratif n'a pas l'habitude d'intervenir. -enfin, l'augmentation préoccupante du contentieux devant les tribunaux administratifs rend peu envisageable la prise en charge d'un nouveau contentieux sans moyen supplémentaire en magistrats, 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.

3

Avis favorable des représentants des conférences des chefs de tribunal judiciaire et de cour d'appel ainsi que des représentants de la profession d'avocats.

Annexe 3.11. Réaffirmation du principe de subsidiarité en assistance éducative

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 11

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

Partie du rapport concernée
3.3.1

Développements

La protection judiciaire de l'enfance s'insère dans un dispositif législatif protecteur, qui place l'enfant, ses droits et ses besoins fondamentaux, au cœur des objectifs de la protection de l'enfance. Il a été consolidé à plusieurs reprises au cours des vingt dernières années par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007[1], la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016[2] et la loi n° 2022-140 du 7 février 2022[3].

L'article 375 du code civil définit l'office du juge des enfants, chargé de prendre des mesures d'assistance éducative 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.

Les mesures sont mises en œuvre par les services de l'aide sociale à l'enfance ainsi que par les associations habilitées. Le financement en est assuré par le département. Seules les mesures judiciaires d'investigation éducative confiées à la protection judiciaire de la jeunesse ou au secteur associatif habilité à cet effet, sont financées par le ministère de la justice.

La protection judiciaire de l'enfance représente une part importante de l'activité des tribunaux judiciaires : au 31 décembre 2023, 263 752 mineurs étaient suivis par les juges des enfants, lesquels avaient été saisis au cours de l'année de 92 772 affaires nouvelles, faisant suite à 124 123 signalements provenant, notamment, des

[1] Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.
[2] Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.
[3] Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

services de l'aide sociale à l'enfance (63 %), du mineur ou de ses proches (12,6 %), d'une origine autre ou inconnue (15,2 %)[4]. Le nombre de mineurs en danger n'a cessé de progresser : + 12, 1 % entre 2009 et 2018[5], avec une augmentation annuelle moyenne de 3,5 % entre 2013 et 2022. La situation des mineurs non accompagnés explique un tiers de l'augmentation 2009-2018.

Comme le relève le Conseil économique et social dans son récent avis du 8 octobre 2024 (cf. infra), *la protection de l'enfance a investi l'espace public*. En effet, les manquements et les défaillances du dispositif de protection de l'enfance sont notoires. Ils ont fait l'objet de nombreuses recommandations émanant, notamment de la Cour des comptes dans son rapport thématique *La protection de l'enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant* de novembre 2020, du comité des Etats généraux (EGJ) dans son rapport *Rendre justice aux citoyens* en juillet 2022, du Conseil économique et social dans un avis *La protection de l'enfance est en danger* du 8 octobre 2024 et du Défenseur des droits dans sa décision cadre n° 2025-005 relative à la protection de l'enfance du 28 janvier 2025. L'Assemblée nationale a également mis en place une commission d'enquête sur les manquements des politiques de l'enfance.

C'est dans ce contexte que, tentant d'identifier de possibles pistes de déjudiciarisation de l'office des juges des enfants, le groupe de travail (GT) s'est interrogé sur le principe de subsidiarité de l'intervention du juge des enfants et sa mise en œuvre.

Le principe de subsidiarité : une logique inaboutie

Le dispositif de protection de l'enfance est fondé sur le principe de la primauté de l'intervention administrative sur la protection judiciaire ou, selon une formule inversée, sur le principe de la subsidiarité de l'intervention judiciaire par rapport à l'intervention administrative. Réaffirmé par la loi du 5 mars 2007, le principe est posé :

- par l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF) qui détermine les conditions dans lesquelles le président du conseil départemental ou ses services informent le procureur de la République des situations de danger auxquelles l'intervention administrative n'a pas pu remédier et qui justifient dès lors la saisine du juge des enfants ;
- par l'article 375 du code civil qui impose au ministère public, informé par le

[4] Source : chiffres clés de la justice 2024.

[5] Rapport Cour des comptes rapport public thématique 2020.

président du conseil général, de s'assurer que la situation du mineur entre bien dans le champ d'application de l'article L. 226-4.

Le principe de subsidiarité n'est cependant pas directement affirmé dans le code civil, ce qui ne permet pas au juge des enfants de contrôler de ce chef le bienfondé de ses nouvelles saisines. Inscrire le principe dans le code civil, conformément à la recommandation des EGJ [6], mettrait en cohérence celui-ci avec le code de l'action sociale et des familles.

En l'état, le parquet est appelé à filtrer en fonction de ce critère les signalements adressés par le département. Mais comme l'a constaté le rapport précité de la Cour des comptes, ce dispositif n'est pas réellement mis en œuvre sur l'ensemble du territoire. En outre, le signalement administratif n'est pas le seul mode de saisine du juge des enfants.

L'objectif de cette inscription serait de permettre au juge des enfants de ne plus être saisi de dossiers qui ne relèvent pas de sa compétence en application du principe de subsidiarité.

En effet, l'intervention judiciaire reste prédominante et la majorité des mesures d'assistance éducative sont encore prises par le juge.

Selon le rapport d'information du Sénat du 5 juillet 2023, la part des mesures d'ASE faisant suite à une décision du juge est stable depuis 1996, oscillant entre 77 % et 79 %. Dans sa réponse du 17 mai 2024 au questionnaire de la rapporteure de la commission d'enquête sur les manquements des politiques de protection de l'enfance[7], l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF) précisait que la judiciarisation des mesures d'assistance éducative pouvait varier entre 61,8 % de mesures judiciaires et 94,1 % selon les ressorts.

Cette judiciarisation qui reste importante a pour causes :

- une culture judiciaire ancrée, qui pousse à systématiser la saisine du juge même lorsque des solutions alternatives existent[8] ;
- une méfiance persistante des familles vis-à-vis de l'intervention administrative et des travailleurs sociaux ;
- le rôle insuffisant de la justice dans la gouvernance territoriale de la

[6] Proposition n° 8.

[7] Cf. réponses de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille à la commission d'enquête sur les manquements des politiques de protection de l'enfance-17 mai 2024.

[8] V. aussi *Le principe de subsidiarité en assistance éducative*, Laurent Gebler, in *Justice de mineurs, une quête d'équilibre* 2024/1 n°29, pages 33 à 41.

protection de l'enfance[9] ;

- l'insuffisance du filtre assuré par les parquets pour la mise en œuvre des conditions prévues par l'article L. 226-4 du CASF ;
- l'existence de mesures judiciarisées lorsque celui des parents qui n'exerce pas l'autorité parentale, n'a pu donner son accord. À cet égard, le groupe de travail du comité des EGJ a recommandé de permettre l'accord d'un seul parent pour la signature d'une mesure administrative, telle un contrat d'aide éducative à domicile, voire un accueil provisoire[10] ;
- le poids des dossiers de mineurs non accompagnés (MNA) pris en charge dans le cadre de l'assistance éducative, alors que leur situation pourrait relever d'autres dispositifs, notamment de la tutelle assurée par les juges aux affaires familiales. Sur ce point, le groupe de travail *justice de protection* du comité des EGJ a recommandé de permettre la saisine systématique du juge aux affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles par le juge des enfants ou le parquet[11]. De façon plus générale, l'ONPE suggère de repenser les tutelles proposant d'ouvrir la tutelle aux enfants dont les parents sont dans l'impossibilité durable de répondre à leurs besoins ou dont aucun des parents n'assume, de fait, le soin, l'entretien ou l'éducation[12] ;
- l'importance des saisines directes par un ou les parent(s) ou leur avocat, dans le cadre d'un conflit qui est pourtant principalement celui de l'exercice de l'autorité parentale, office qui relève de la compétence du juge aux affaires familiales. La juste répartition et l'articulation des interventions respectives du juge des enfants et du juge aux affaires familiales doit permettre d'éviter une intervention judiciaire excessive dans des affaires qui relèvent avant tout du cadre familial ;
- une transition difficile entre protection judiciaire et protection administrative, limitant les possibilités de déjudiciariser des mesures tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé. Pour y remédier, le rapport des EGJ a recommandé de permettre la double habilitation des services d'aide éducative à domicile intervenant dans un cadre administratif (AED) et service d'action éducative en milieu ouvert intervenant dans un cadre judiciaire

[9] A cet égard, le groupe de travail « justice de protection » du comité des EGJ a formulé des recommandations pour renforcer ce rôle tant en matière de gouvernance stratégique qu'en matière de gouvernance territoriale (Proposition n° 1).

[10] Proposition n° 15.

[11] Proposition n° 17.

[12] Propositions n° 8.

(AEMO) pour permettre la continuité de l'intervention des équipes avec lesquelles les familles auraient noué un lien de confiance[13]. Une autre perspective est évoquée par le rapport de recherche[14] soutenu par l'ONPE. Face au constat de la persistance en France des placements judiciaires longs résultant de renouvellements successifs de placements à durée déterminée, il pourrait être envisagé d'aménager légalement, comme au Québec, des situations de placement sur une longue durée lorsque le retour en famille d'origine n'est pas possible, en s'éloignant dans un tel cas du mirage du retour dans la famille d'origine.

Proposition

S'inscrivant dans les réflexions des EGJ, appelant à une changement de paradigme en matière de justice de protection, le groupe de travail (GT) reprend à son compte les propositions formulées par les EGJ ci-avant évoquées et tout particulièrement la proposition tendant à la réaffirmation du principe de subsidiarité dans le code civil.

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.

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, mais également 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 de la protection de l'enfance[15].

[13] Proposition n° 11.

[14] Mars 2024. Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE). « Quelles protections pour les enfants en placement longue durée – approche comparative France Québec ». Sous la direction de Mme Caroline Siffrein-Blanc, maître de conférences, HDR, LDPSC, UR46-90, AMU et de Mme Carmen Lavallée, professeure titulaire et directrice de la maîtrise de type recherche, Faculté de droit Université de Sherbrooke.

[15] Proposition n° 1.

6

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Législatif.

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
La proposition est, à l'unanimité, favorablement accueillie par les personnes auditionnées.

6

Annexe 3.12. Soins sans consentement

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 12

Intitulé
Réévaluer les conditions d'intervention du juge de l'hospitalisation sous contrainte.

Partie du rapport concernée
3.3.2

Développements

La prise en charge des patients atteints de troubles mentaux impose de concilier le respect de leurs droits fondamentaux et la nécessité de leur apporter les soins que leur état requiert, en assurant la protection et la sécurité des tiers.

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[1], dans les conditions progressivement renforcées[2] et désormais prévues aux articles L. 3211-1 et suivants et R. 3211-10 et suivants du code de la santé publique (CSP). 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. Outre les conditions de forme, le juge vérifie le respect des conditions légales exigées pour la mise en œuvre de la mesure et son caractère nécessaire, adapté et proportionné. Le juge est également compétent pour apprécier les conséquences des décisions d'admission en soins psychiatriques [3].

D'autres dispositifs de contrôle sont également prévus et confiés aux autorités judiciaires ou administratives (visites inopinées des établissements), au Contrôleur

[1] Depuis le 1er septembre 2024, un juge non spécialisé du siège du tribunal judiciaire a remplacé le juge des libertés et de la détention (art. 44 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027).
[2] 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 ; 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
[3] T. Conflits, 9 décembre/2019, C4174.

général des lieux de privation de liberté (CGPL) ou encore aux commissions départementales des soins psychiatriques.

Office du juge judiciaire

S'agissant notamment des **décisions d'hospitalisation complète**, qui entraînent une privation de liberté, le contrôle du juge judiciaire est assuré par : i/ sa saisine systématique dans les huit jours de l'admission dès lors que l'hospitalisation est envisagée au-delà de 12 jours et, lorsque le patient a été maintenu en hospitalisation complète, avant l'expiration d'un délai de six mois depuis la dernière décision prise par la juridiction compétente (L. 3211-12-1) ; ii/ une saisine possible à tout moment aux fins d'ordonner à bref délai la main levée immédiate de la mesure (L. 3211-12, al.1) ; iii / une possibilité de saisine d'office.

Les pratiques, anciennes, **d'isolement et de contention,** n'ont fait l'objet d'aucun encadrement juridique[4] jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel[5] invite le législateur à les soumettre au contrôle du juge judiciaire et, au-delà d'une certaine durée, à son intervention systématique.

Les dispositions du CSP modifiées à cet effet[6] prévoient désormais : i/ des durées maximales pour chacune des mesures (12h pour l'isolement, mesure pouvant être maintenue par le médecin jusqu'à 48h, à la condition que deux évaluations soient faites par 24h, 6h pour la contention, mesure pouvant être maintenue jusqu'à 24h, à la condition que deux évaluations soient faites par 12h) ; ii/ des possibilités de renouvellement avec une simple information du juge au-delà de 48h pour l'isolement et au-delà de 24h pour la contention, le juge pouvant se saisir d'office pour y mettre fin ; iii/ une saisine obligatoire du juge au-delà de 72h d'isolement ou 48h pour la contention, le juge devant statuer dans un délai de 24h à compter de l'expiration de ces durées ; iv / la possibilité pour le patient ou ses proches de saisir le juge d'une demande de mainlevée de la mesure d'isolement ou de contention sur le fondement de l'article L. 3211-12 ; v/ la possibilité pour le juge, à l'occasion soit de son contrôle systématique d'une mesure d'hospitalisation (article L. 3211-12-1), soit à l'occasion d'une saisine aux fins de mainlevée de la mesure de soins psychiatriques sans consentement (article L. 3211-12), de statuer d'office sur la mesure d'isolement ou de contention.

---

[4] Bien que questionnées par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans ses rapports ou par la Cour européenne des droits de l'homme (ex : CEDH, 1ère section, MS.Croatie, req. 75450/12).

[5] Conseil constitutionnel QPC n° 2020-844 QPC du 19 juin 2020 et n° 2021-912/913/914 QPC du 4 juin 2021.

[6] Art. 3211-12, L. 3211-12-1 et l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique ; R. 3211-31 et suivants du même code, issus en dernier lieu du décret n° 2024-570 du 20 juin 2024.

3

Procédure

Le contentieux des soins psychiatriques sans consentement suit des règles de procédure spécifiques.

L'audience se tient en principe dans l'établissement de soins et l'assistance d'un avocat est obligatoire pour le patient.

La décision du juge peut être contestée devant le premier président de la cour d'appel. Le délai d'appel est de 10 jours à compter de la notification de la décision. L'audience d'appel suit des modalités proches de celle devant le juge en première instance, avec une obligation d'examen du dossier par un psychiatre indépendant.

Données statistiques

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[7]. A 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.

Le nombre de demandes de contrôle est en hausse quasi constante depuis 2011, sauf en 2023 (baisse de 3 % en 2023). Selon le rapport d'information de l'Assemblée nationale du 15 février 2017, et alors que le nombre total de saisines du juge des libertés et de la détention a connu une hausse continue depuis la loi du 5 juillet 2011 (+ 27 % entre 2012 et 2015), cette hausse est apparue encore plus significative depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 septembre 2013 qui a raccourci à 12 jours suivant l'admission de la personne en soins psychiatriques sans consentement, contre 15 jours auparavant, le délai d'intervention du juge dans le cadre du contrôle judiciaire de plein droit des mesures d'hospitalisation complète.

Les demandes de mainlevée de la mesure d'hospitalisation ou d'isolement restent limitées (7 % des demandes en 2023).

Sur les demandes de contrôle ou de mainlevée de la mesure d'hospitalisation ou d'isolement, le maintien a été prononcé par le juge dans respectivement 88 %, 74 % et 69 % des décisions et la mainlevée ordonnée dans 6 %, 9 % et 1 % des cas.

L'appel reste limité. Les 3 478 décisions rendues en appel (3,8% des décisions de 1ère instance) confirment à 83 % les ordonnances des juges.

[7] Source : DSJ. Saisines du juge concernant les hospitalisations sans consentement et les mesures d'isolement et de contention.

Proposition

Les auditions menées par le groupe de travail (GT) ont 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.

Les auditions 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 jours à 12 jours en 2017, avait été aggravée par l'instauration du contrôle des mesures d'isolement et de contention.

Le GT a rapidement constaté que le contentieux des soins sans consentement n'offrait pas de piste significative de déjudiciarisation et que l'office du juge civil en la matière n'appelait pas de mesure de recentrage évidente, sauf en ce qui concerne la question spécifique des patients en fugue.

En effet, le contentieux résultant pour l'essentiel d'un contrôle systématique des mesures administratives et des mesures d'isolement et de contention, son incontournable judiciarisation et la charge qui en découlent pour le juge dépendent de facteurs sur lesquels l'institution judiciaire n'a pas la maitrise. 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, etc.

Les saisines peuvent dépendre également des autres contrôles prévus et, notamment, du rôle joué localement par les commissions départementales des hospitalisations psychiatriques chargées d'examiner la situation de certains des patients hospitalisés. Or, faute d'être constituées dans certains départements, certaines commissions ne sont pas toujours en mesure d'assurer leur mission[6].

Pour autant, indépendamment des travaux d'évaluation qui seraient menés par les services compétents sur les pratiques hospitalières pour faire chuter le nombre de mesures susceptibles de contrôle, il a semblé au GT que l'efficience du contrôle juridictionnel tel que conçu pouvait être interrogée. A cet égard, les travaux en cours menés sur ce sujet par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté

[6] Cf. Civ., 26 février 2025, n° 23-22.012 ; Civ. 18 janvier 2023, n° 21-21.370.

seront d'un grand intérêt pour identifier des axes d'amélioration du dispositif.

Sans remettre en question le principe même d'un contrôle systématique des mesures, à la demande du patient ou de ses proches ou d'office, les suggestions adressées au GT évoquent diverses pistes d'ajustement, très techniques pour certaines ou plus substantielles pour d'autres, qui méritent d'être explorées.

Il a notamment été suggéré :

- un examen du principe, de la durée, de la computation et du calcul des délais d'information et d'intervention du juge en matière d'isolement et de contention ainsi que de leur possible harmonisation ;
- le desserrement du délai de 12 jours prévu pour le contrôle systématique des mesures d'hospitalisation complète ;
- la simplification des règles de procédure, notamment en appel, pour privilégier une procédure écrite avec représentation obligatoire, sans audition, même par téléphone ou visioconférence ;
- l'adaptation du dispositif de contrôle lorsque le patient est en fugue, dans les conditions proposées par la Cour de cassation dans les propositions de réforme législative formulées depuis son rapport 2019.

L'office du juge en cas de fugue du patient

Pour s'assurer du bien-fondé de la mesure de soins sans consentement et sans substituer son avis à celui du médecin, le juge exerce son contrôle sur les décisions administratives prises en se fondant sur les certificats médicaux circonstanciés établis par des médecins psychiatres.

Ces certificats doivent être actualisés tous les mois (art. L. 3212-7, L. 3213-3 CSP). Par ailleurs, au-delà d'une certaine durée de mesure, ou pour certaines d'entre elles, est imposé l'avis du collège prévu par l'article L. 3211 9, sur la poursuite de la mesure.

En cas de fugue du patient, de tels éléments ne sont pas disponibles, ce qui prive le juge de la faculté d'exercer un contrôle effectif sur la mesure de soins et le conduit, très souvent (74 % des cas en 2018-2019), à lever la mesure en considérant qu'aucun certificat médical actualisé et circonstancié ne permet de confirmer que le patient remplit toujours les conditions légales. Dans cette hypothèse, le patient en fugue, toujours potentiellement dangereux pour lui-même ou autrui, ne peut plus être inscrit au fichier des personnes recherchées. En effet, « *Peuvent être inscrits dans le fichier à la demande des autorités administratives compétentes : (..) 6° Les personnes recherchées en vue de l'exécution d'une décision de placement d'office en*

établissement psychiatrique ou évadées d'un tel établissement »[9].

La Cour de cassation préconise donc de compléter le CSP afin d'organiser spécifiquement la situation de la fugue du patient et d'éviter ainsi 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. La procédure suivante pourrait être envisagée :

- inscription du patient en fugue au fichier des personnes recherchées ;
- suspension de l'exécution de la décision administrative ;
- suspension de la procédure en découlant (renouvellement des certificats médicaux, renouvellement des décisions des directeurs et des préfets, contrôle du juge des libertés et de la détention à 12 jours puis tous les 6 mois) ;
- en cas de réintégration du patient dans le mois de la dernière décision : reprise de la procédure en cours ;
- en cas de réintégration du patient plus d'un mois après la dernière décision : reprise de la procédure avec une nouvelle période d'observation et de soins de 72 heures, une nouvelle décision administrative, ainsi que le contrôle automatique du juge des libertés et de la détention à 12 jours.

La DACS est d'avis que la suspension proposée de la mesure présente plus d'avantages pratiques que le maintien ou la mainlevée. Néanmoins, elle souligne que cette modification aurait des impacts sur le régime juridique de la responsabilité des établissements de santé pendant la suspension de la mesure, qui verraient leur responsabilité engagée par le défaut de surveillance ayant permis au patient de quitter l'établissement.

C'est à la lumière de ces éléments, que le GT propose qu'il soit procédé, en lien avec les services compétents du ministère des solidarités et de la santé et, eu égard à la nature du contentieux, avec le Contrôleur général des lieux privatifs de liberté et le Défenseur des droits, à une réévaluation des conditions d'intervention du juge chargé du contrôle des soins sans consentement, notamment en ce qui concerne ses délais d'intervention dans le cadre des contrôles systématiques.

A plus brève échéance, il propose que la situation des patients en fugue soit organisée dans les conditions ci-avant mentionnées.

[9] Art. 2 du décret n°2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées.

7

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Législatif.

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
Sur la réévaluation du délai de 12 jours en vue d'un possible desserrement : S'agissant d'une mesure privative de liberté, le droit à un recours juridictionnel effectif impose que le juge judiciaire soit tenu de statuer sur la demande de sortie immédiate dans les plus brefs délais compte tenu de la nécessité éventuelle de recueillir des éléments d'information complémentaires sur l'état de santé de la personne hospitalisée (CC, décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010). La CNPTJ, favorable à une évolution du délai, observe qu'il pourrait par ailleurs être renvoyé aux dispositions de l'article 642 du code de procédure civile (CPC) en matière de computation des délais, ce qui permettrait une suppression des permanences civiles le week-end et donc une réduction du coût des astreintes payées par l'Etat. La CNPP est favorable mais interroge la constitutionnalité d'un desserrement du délai. L'USM, favorable, observe pour sa part que le desserrement du délai de 12 jours aurait pour effet de diminuer le nombre de saisines ou, en tout cas, d'en rendre un certain nombre sans objet. Elle invite, pour permettre au juge de remplir pleinement son office de contrôle de l'atteinte aux libertés individuelles, à repenser tout le système, en parallèle d'une évolution des pratiques de soins en psychiatrie, et des moyens donnés à la justice comme aux hôpitaux de remplir leur office. Unité Magistrats, défavorable, estime que le maintien des contrôles systématiques à 12 jours semble être une durée raisonnable à la fois pour préserver le droit du patient d'accès au juge, et pour le service des JLD. En revanche les contrôles de mesures d'isolement et de contention qui interviennent à de très brefs délais sont, selon elle, excessifs et désorganisent les services hospitaliers comme ceux des JLD. Elle fait à ce titre des préconisations (cf. contribution écrite en annexe 5 du rapport). Le syndicat de la magistrature, défavorable, observe que retarder l'intervention du

juge fait courir le risque d'une hospitalisation irrégulière ou d'un isolement non justifié pendant un délai plus long, dans le seul but d'espérer une réduction des saisines pour toutes les personnes dont l'hospitalisation ou l'isolement auront été levés avant la saisine judiciaire.

La conférence des bâtonniers soutient qu'il est inacceptable de retarder le contrôle par le juge de la rétention des personnes en milieu hospitalier, encore plus en cas de mesure de contention.

Selon le conseil national des barreaux, les privations de liberté en cause nécessitent un contrôle d'un magistrat du siège le plus tôt possible et l'allongement des délais serait antinomique avec le type de mesure, le degré de privation de liberté et les réflexions qui ont présidé aux lois successives en la matière.

Annexe 3.13. Protection des majeurs, habilitation familiale et tutelle des mineurs

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 13

Intitulé

Le juge des tutelles

- Préciser le périmètre des autorisations du juge des tutelles
- Faciliter l'habilitation familiale

Partie du rapport concernée

3.3.3

Développements

Le vieillissement de la population et la perte d'autonomie constituent aujourd'hui l'une des principales préoccupations des Français. La transition démographique représente un bouleversement fondamental, non seulement pour les millions de familles directement concernées mais pour la société dans son ensemble[1].

L'augmentation du nombre de personnes susceptibles de bénéficier d'une mesure de protection du fait du vieillissement de la population constitue dès lors 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[2].

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[3]:

- En créant la mesure d'habilitation familiale par l'ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015[4];
- En renforçant la protection et l'autonomie des majeurs vulnérables par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019[5].

Les travaux du groupe *justice de protection* du comité des Etats généraux de la Justice (EGJ) ont formulé diverses propositions pour améliorer la gouvernance de la

[1] Cf. exposé des motifs de la proposition de loi devenue la loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie.
[2] Cf. notamment art. 415 et 459 du code civil.
[3] Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007portant réforme de la protection juridique des majeurs.
[4] Ordonnance 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.
[5] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

protection juridique des majeurs. Certaines portent sur la participation de l'autorité judiciaire notamment en ce qui concerne le contrôle des mandataires judiciaires à la protection des majeurs. D'autres visent à rendre plus opérationnelle la protection des personnes majeures en améliorant les dispositifs sociaux d'accompagnement et en favorisant les mesures d'anticipation volontaires des pertes à venir d'autonomie[6].

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[7]. Plus de 100 000 mesures de protection juridique pour des personnes majeures ont été ouvertes sur cette même année, soit près de 40 000 de plus en 15 ans.

Toutefois, ces chiffres ne suffisent pas à rendre compte de l'activité du juge des tutelles : en effet, les décisions rendues sous forme d'ordonnances, qui autorisent divers actes, ne sont pas comptabilisées dans les données statistiques du ministère de la Justice.

La mesure d'habilitation familiale est devenue en 2023 la mesure la plus prononcée, avec 39 000 ouvertures ; elle concerne principalement des personnes âgées de plus de 80 ans. Les projections suggèrent un doublement des ouvertures de cette mesure, passant de 0,7 à 1,4 pour mille habitants entre 2023 et 2070.

C'est dans ce contexte juridique et sociétal que le groupe de travail (GT) s'est interrogé sur les voies processuelles encore possibles d'un nouveau recentrage du juge des tutelles sur son office de protection des personnes vulnérables, optimisant et rationalisant l'intervention judiciaire, sans la dégrader et facilitant la vie quotidienne des bénéficiaires des mesures et de leurs accompagnants.

Ces considérations ont présidé à l'établissement des propositions qui suivent ainsi qu'à la proposition relative au mandat de protection future, objet de la fiche n°16.

I - Redéfinir le périmètre des autorisations du juge des tutelles

L'allégement du contrôle du juge en matière patrimoniale a déjà été envisagé à plusieurs reprises et récemment avec l'article 9 de la loi du 23 mars 2019, supprimant certaines autorisations préalables du juge en matière patrimoniale.

Bien que n'apparaissant pas dans les statistiques, comme indiqué ci-avant, le contrôle des actes soumis à autorisation judiciaire préalable représente une charge importante pour le juge des tutelles et son greffe. Certaines autorisations posent la

[6] Cf. rapport des EDJ - groupe justice de protection propositions n° 2, 12, 13, 18 et 19.
[7] Cf. Infostat Justice -SSER n°197 septembre 2024. Il peut également être cité le chiffre d'1 million de mesures de protection des majeurs, documenté à partir de la loi de finances qui inclut les mesures d'habilitation familiale.

question de la pertinence de l'intervention du juge.

C'est le cas des autorisations concernant l'ouverture de comptes bancaires et le placement sur les comptes bancaires de la personne protégée. La protection du majeur sur le plan bancaire est organisée à l'article 427 du code civil. Elle vaut pour toutes les mesures de protection, y compris la curatelle, et à l'exception de l'habilitation familiale. En l'état du droit positif, la personne chargée de la mesure de protection ne peut, sans autorisation du juge des tutelles, procéder à la clôture des comptes ou livrets ouverts, avant le prononcé de la mesure, au nom de la personne protégée. Elle ne peut pas non plus procéder à l'ouverture d'un autre compte ou livret auprès d'un nouvel établissement habilité à recevoir des fonds du public.

Comme le propose l'association nationale des juges des contentieux de la protection (ANJCP), 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 permettrait de déjudiciariser les ouvertures de compte et les placements sans risque de perte en capital lorsque ces opérations ont lieu au sein d'un établissement, d'harmoniser les pratiques entre les cabinets et de simplifier les formalités imposées aux personnes chargées de la mesure de protection.

C'est également le cas de 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.

La loi du 23 mars 2019 a modifié les règles de l'acceptation pure et simple de la succession par le mineur en tutelle ou le majeur en tutelle (art. 507-1 du code civil) dans le sens d'un allègement. Cette acceptation ne requiert plus l'autorisation préalable du conseil de famille ou du juge dès lors qu'il est démontré par une attestation du notaire chargé du règlement de la succession, que l'actif dépasse manifestement le passif.

En revanche, cette loi n'a pas modifié les règles de l'administration légale des biens du mineur.

Le Conseil supérieur du notariat propose la suppression de cette autorisation.

Propositions

- Mettre en cohérence les articles 427 et 501 du code civil avec les dispositions relatives aux actes d'administration du décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008 concernant les ouvertures de comptes bancaires et les placements sans risque de perte en capital sur les comptes bancaires dans les établissements ou la personne à déjà des comptes.
- Supprimer l'autorisation du juge des tutelles préalablement à l'acceptation

pure et simple d'une succession revenant à un mineur sous réserve de l'établissement par le notaire d'un état de l'actif et du passif permettant de justifier le caractère bénéficiaire de la succession.

Bien qu'elles n'entrent pas directement dans l'objet de sa mission, le GT considère que diverses autres propositions formulées par l'ANCJP en matière de protection des majeurs, qui poursuivent un objectif de simplification pour les personnes protégées et leurs proches méritent d'être approfondies[8].

Support des propositions (notamment législatif, réglementaire, circulaire)

Législatif et réglementaire.

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels

Ces propositions font l'objet d'un avis favorable de la part de la CNPTJ et du syndicat unité magistrat. En revanche les autres contributeurs demeurent plus réservés sur le déclassement de certains actes, considérant qu'il est nécessaire de garantir la protection des personnes vulnérables.

Les avis sont également partagés s'agissant de la suppression de l'autorisation du juge des tutelles en matière d'acceptation pure et simple d'une succession revenant à un mineur. Le GT observe que la réserve tenant à une succession bénéficiaire permet d'assurer la protection du patrimoine du mineur.

II- Faciliter l'habilitation familiale

L'augmentation du nombre de personnes susceptibles de bénéficier d'une mesure de protection et « l'engorgement » consécutif des cabinets des juges des tutelles ont conduit le législateur à alléger l'intervention du juge en matière de protection des majeurs.

L'ordonnance du 15 octobre 2015 et son décret d'application n° 2016-185 du 23 février 2016 ont organisé la mesure d'habilitation familiale[9]. Cette 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'assiste dans un cadre précisément défini lorsqu'aucune mesure d'anticipation de la vulnérabilité n'a été prise. Comme déjà indiqué, la mesure d'habilitation familiale est devenue en 2023 la mesure de protection la plus prononcée.

[8] Voir contribution ANJCP annexe n°5j.

[9] Cf. Articles 494-1 à 494-12 du code civil.

5

Les propositions suivantes, formulées par l'ANJCP, qui ont pour objet de faciliter le prononcé de cette mesure, permettront au juge des tutelles, dans le respect des exigences de nécessité et proportionnalité énoncées à l'article 428 du code civil, de recentrer son intervention sur la protection des personnes qui ne bénéficient pas d'un environnement familial suffisamment protecteur.

L'article 494-1 du code civil fixe une liste limitative de personnes pouvant être habilitées à assister ou représenter une personne vulnérable, soit les ascendants, descendants, frères et sœurs ou conjoint, partenaire de PACS ou concubin. Cette liste ne permet pas d'inclure des personnes proches telles qu'un neveu, une nièce, un beau-frère, une belle-sœur, un gendre ou une belle-fille qui peuvent jouer un rôle essentiel dans la vie de la personne vulnérable de sorte que le juge est contraint d'envisager une autre mesure de protection dans ces hypothèses.

Cette proposition a été formulée dans un amendement déposé lors de l'examen de la proposition de loi *bien vieillir*. Votée par l'Assemblée nationale, elle a néanmoins été retirée du texte par le Sénat, qui a considéré qu'elle était sans rapport avec l'objet de la proposition de loi.

Par ailleurs, s'agissant de l'habilitation à fin d'assistance, l'article 494-1 ne renvoie qu'à l'article 467 du code civil qui régit la curatelle simple.

Une référence expresse à l'article 472 relatif à la curatelle renforcée améliorerait la clarté du dispositif et permettrait d'éviter l'intervention du juge des tutelles pour autoriser la personne habilitée à faire les actes autorisés au curateur dans le régime de la curatelle renforcée.

Il est également proposé dans une perspective d'allègement pour les familles du coût du certificat médical, et le cas échéant des délais nécessaires pour l'obtenir, lorsque que la situation de la personne protégée n'est pas susceptible d'évoluer sur le plan cognitif dans le sens d'une amélioration, de permettre le renouvellement de la mesure sur production d'un certificat médical circonstancié par un médecin non inscrit sur la liste spéciale du procureur de la République.

Propositions

- Modifier certaines dispositions relatives à l'habilitation familiale

- Elargir le cercle des personnes susceptibles d'être désignées aux membres de la famille présentant un lien étroit et stable avec le majeur.
- Clarifier le régime de l'habilitation familiale aux fins d'assistance.
- Autoriser 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.

Support des propositions (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Législatif et réglementaire.
Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
Les deux premières propositions ont déjà été suggérées[10] et font l'objet actuellement d'une analyse de la part de la direction des affaires civiles et du sceau[11]. Les contributeurs n'y sont pas tous favorables, certains d'entre eux dénonçant une possible dérive dès lors qu'il n'y a ni compte de gestion, ni contrôle par le juge. Des réserves ont été émises par plusieurs des personnes, services ou organisations entendues par la mission sur la nécessité de maintenir la production d'un certificat médical circonstancié. Néanmoins, la mission considère que ces réserves portent davantage sur le contenu du certificat qui ne serait pas suffisamment circonstancié s'il émanait d'un médecin non spécialiste, risque tempéré par l'irréversibilité de l'altération des facultés mentales de la personne bénéficiaire de la mesure.

[10] Notamment le rapport du groupe de travail interministériel présidé par A. Caron Déglise, avocate générale à la Cour de cassation (2018).

[11] Ces dispositions ont fait l'objet d'un amendement parlementaire dans le cadre de la proposition de loi Bien vieillir. Votées par l'Assemblée nationale, ces dispositions ont néanmoins été retirées du texte par le Sénat qui a considéré qu'elles étaient sans rapport avec l'objet de la proposition de loi.

Annexe 3.14. Simplifier le travail du juge et du greffier

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche 14

Intitulé

Simplifier l'intervention du juge et des services du greffe pour accélérer le traitement des procédures

Partie du rapport concernée

3.4.1

Développement

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, la déjudiciarisation peut également résulter d'un allègement de l'intervention judiciaire, dans un processus ou selon un procédé allégé ou simplifié, permettant d'en recentrer les différents acteurs sur leurs missions essentielles[1]. Le mouvement de déjudiciarisation peut être complété par une réflexion sur la nécessité et des modalités de la présence des magistrats judiciaires, en fonction ou honoraires, dans certaines commissions ou instances administratives.

Formulées par les personnes, services et autorités auditionnées pendant la mission, les propositions qui suivent envisagent divers axes de suppression, de simplification ou d'allégement des exigences qui pèsent sur l'institution judiciaire et qui, pour leurs auteurs, sont en outre de nature à améliorer l'efficience et la qualité du service rendu au justiciable.

Pour une explicitation de ces propositions qui demandent à être expertisées, le groupe de travail (GT) renvoie aux contributions figurant en annexes.

[1] 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.

- **Unifier certaines règles de procédure**

Faire de l'assignation le mode unique de saisine des juridictions civiles en matière contentieuse, y compris au conseil de prud'hommes, à l'exclusion de la requête.

Rétablir le lien entre procédure écrite et ministère d'avocat obligatoire, et procédure orale et postulation facultative.

- **Simplifier et alléger les notifications et les significations**

Supprimer les LRAR et les remplacer par des lettres simples, et de façon plus générale, systématiser les notifications par voie dématérialisée.

Faire signifier les décisions aux parties en toutes matières, et notamment en matière prud'hommale.

Mettre en place un serveur dématérialisé, administré par les commissaires de justice, sous forme d'une plateforme sécurisée en ligne accessible aux professionnels et aux justiciables pour la gestion des titres exécutoires et des notifications

- **Alléger la formalisation de la décision civile**

Faire évoluer la règle de la motivation sur certains contentieux en matière d'assistance éducative et de tutelles.

Permettre une réponse, par ordonnance simplifiée en cas d'absence de comparution du défendeur en procédure civile à l'audience, après justification de toutes diligences de recherche par le commissaire de justice.

- **Simplifier l'intervention du juge**

Réinstaurer la comparution volontaire des parties pour permettre de retenir les affaires alors que la partie, qui n'aurait pas été valablement assignée comparait toutefois à l'audience (articles 750 à 774-4 du code de procédure civile).

Permettre le retrait du rôle d'office par le juge et plus seulement en présence d'écrit des deux parties, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

3

Prévoir une procédure dématérialisée et sans audience en matière de loyers commerciaux.

Prévoir une procédure dématérialisée et sans audience en matière alimentaire lorsque le juge n'est saisi que d'une demande de contribution.

Prévoir la subsidiarité de l'audience en matière de contentieux de l'inscription sur les listes électorales pour permettre une procédure sans audience (article L. 20 II du code électoral - article R. 17 et suivants du code électoral).

Alléger la procédure des audiences de renouvellement de tutelles, par voie écrite éventuellement et permettre la mise à disposition des décisions sans tenue d'une audience (articles 1217 à 1233 du code de procédure civile).

Supprimer l'obligation de transport en matière d'expropriation, laquelle n'est plus adaptée au regard des moyens modernes qui permettent d'avoir suffisamment d'éléments sur les parcelles expropriées (capture, maps, vidéos...), et devrait être facultative et laissée à l'appréciation du juge (article R. 311-14 code de l'expropriation).

Réinstaurer la faculté pour le juge, d'ordonner d'office, la suspension des effets de la clause résolutoire (article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989).

Supprimer l'exigence d'une ordonnance sur requête pour permettre aux commissaires de justice d'entrer dans les logements vacants, simplifier et déjudiciariser la procédure de reprise des logements abandonnés (article 14-1 de la loi du 6 juillet 1989).

Etendre la compétence des commissaires de justice à la cession des rémunérations.

Abroger la requête de la loi du 31 décembre 1903 relative à la vente de certains objets abandonnés pour permettre le recours à l'ordonnance sur requête, conformément au droit commun.

Transformer l'obligation de saisir un second comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP) en cas de litige de l'article R. 142-17-2 du code de sécurité sociale, en simple faculté offerte au juge.

3

Supprimer les délais de forclusion pour la saisine de la CIVI et uniformiser les délais de prescription de 10 ans à compter de la consolidation.

➢ **Simplifier le traitement de l'injonction de payer et élargir son application**

Exiger, à peine d'irrecevabilité des demandes des banques et sociétés de crédit à la consommation, la production d'un décompte conforme aux dispositions réglementaires.

Imposer à l'opposant à une injonction de payer de déclarer une adresse à laquelle il sera convoqué, en précisant que le défendeur convoqué à cette adresse, et à défaut à la dernière adresse connue, sera jugé contradictoirement, qu'il soit ou non présent ou représenté, ladite convocation pouvant être adressée par tout moyen.

Supprimer la délivrance par les greffes des certificats de non opposition (articles 1415 et 1422 du code de procédure civile).

Etendre la procédure d'injonction de payer aux obligations non contractuelles, dans la limite d'un montant en litige de 30 000 euros.

➢ **Faciliter le recouvrement des créances en le déjudiciarisant**

Créer une procédure simplifiée de recouvrement des créances commerciales.

Améliorer la procédure simplifiée des petites créances.

➢ **Libérer les services de greffe judiciaire de diverses tâches**

Retirer aux services de greffe judiciaire la gestion des procurations de vote.

Supprimer la compétence des greffes en matière de renonciations à succession, qui peuvent être faites devant un notaire.

Supprimer la réception de divers actes mentionnés dans le COJ et des textes spéciaux (par exemple, les paraphes de registres par le magistrat de la juridiction ou le directeur de greffe).

Supprimer les copies informatives adressées au greffe des juridictions en matière réelle, foncière ou d'état civil, (ce qui règlerait le problème d'archivage de documents inutiles ou redondants).

Supprimer la transmission d'un certain nombre de doubles de registres auprès des tribunaux judiciaires, par exemple le répertoire des actes des notaires

Dématérialiser et simplifier toutes les missions du greffe quant aux registres d'état civil et aux inscriptions.

Actualiser la circulaire d'archivage des documents judiciaires afin de prendre en considération la dématérialisation en cours des procédures pénales, civiles et d'aide juridictionnelle, déjà acquise depuis la mise en production de SIAJ.

- **Réévaluer la nécessité et les modalités de la présence des magistrats judiciaires, en fonction ou honoraires, dans certaines commissions administratives**

La proposition n°1 du rapport - « Le juge du 21ème siècle » - Un citoyen acteur, une équipe de justice » dit « rapport Delmas-Goyon » proposait d'écarter les magistrats de l'ordre judiciaire de certaines commissions ou d'instances et, à cet effet, énumérait une trentaine d'entre elles.

Pour celles des commissions qui n'ont pas été supprimées depuis, cette recommandation a été suivie d'effet par la suppression de la présence de magistrats dans certaines de ces commissions (ex : commissions administratives électorales), par la réduction du nombre de magistrats présents (ex : conseil national de l'adoption), par le remplacement d'un magistrat judiciaire par un magistrat administratif (commission centrale des impôts directs) et, de façon plus générale, par la possibilité de désigner un magistrat honoraire ou un magistrat en activité[2].

Le travail effectué à la suite du rapport Delmas-Goyon pourrait être renouvelé pour les commissions ou instances créées depuis ce premier inventaire et qui auraient prévu la présence de magistrats de l'ordre judiciaire. Il s'agirait d'évaluer l'intérêt de cette présence pour le travail partenarial ou la gouvernance territoriale de problématiques communes à l'institution judiciaire et à l'administration ou sa nécessité en termes de protection des droits fondamentaux. La possibilité d'une participation par visioconférence pourrait être généralisée.

[2] Cf Tableau établi à partir des propositions du rapport Delmas-Goyon recensant les commissions administratives où siègent les magistrats de l'ordre judiciaire. Annexe n° 4 b.

6

A ce jour, les commissions figurant sur la liste du rapport Delmas-Goyon, dans lesquelles la présence de magistrats judiciaires a été maintenue n'ont pas appelé d'observations spécifiques s'agissant notamment :

- des commissions instituées au niveau national (commission de contrôle et de surveillance des publications destinées à la jeunesse : art. 3 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949, art. 3 du décret n° 66-172 du 25 mars 1966, décret n° 50-143 du 1er février 1950 pris pour l'exécution de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949, arrêté du 15 octobre 1971 ; commission relative aux droits des artistes interprètes : art. L. 212-9 et R. 212-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle ; Art L. 212-9 du code de la propriété intellectuelle) ;
- des instances disciplinaires des professions réglementées (par ex : chambre de discipline du conseil régional de l'ordre des vétérinaires : art. L. 242-5 du code rural ; chambre supérieure de discipline de l'ordre des vétérinaires : art. L. 242-8 du code rural ; commission nationale de discipline des associations de gestion et de comptabilité : art. 49 bis de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 modifiée et art. 5-19° de l'ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004) ;
- des commissions constituées pour les élections consulaires (par ex : commission d'établissement de la liste électorale pour l'élection des juges d'un nouveau tribunal de commerce : art. L. 723-3, R. 723-1 à R. 723-4 du code de commerce ; commission d'organisation des élections des juges des tribunaux de commerce : art. L. 723-13 et art. R. 723-8 du code de commerce) :

En revanche, au vu des contributions qui lui sont parvenues, le GT s'est interrogé sur la pertinence de la présence des magistrats judiciaires dans les commissions constituées, en application du code électoral à l'occasion des élections politiques (par ex : commissions de propagande, commissions de contrôles de opérations de votes, bureau pour l'élection des sénateurs).

Sur le principe, un transfert de la charge de ces commissions dont le contentieux relève de la compétence des juridictions administratives de la juridiction judiciaire à la juridiction administrative serait justifié. Toutefois, la différence dans le nombre de magistrats et le maillage territorial entre les deux ordres ne permettrait pas de mobiliser suffisamment de magistrats de l'ordre administratif pour composer ces commissions. Un partage de la charge pourrait en revanche être étudié, la pluralité de commissions électorales permettant une répartition.

6

7

Le GT s'est également interrogé sur la nécessité, dans les commissions d'expulsion des étrangers (article L. 632-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - CESEDA) de la présence de trois magistrats.

La commission d'expulsion des étrangers (COMEX) est une instance administrative départementale chargée de donner son avis sur les mesures d'expulsion d'étrangers du territoire français prises par l'autorité administrative. Cet avis ne lie pas le préfet.

La COMEX se réunit au moins une fois par mois selon un calendrier prévisionnel établi par le président de la commission. Les débats sont publics. La COMEX rend un avis motivé en fait et en droit dans le mois.

La COMEX est composée de trois magistrats : le président du tribunal judiciaire du chef-lieu de département, ou d'un juge délégué par lui, président, un magistrat désigné par l'assemblée générale du tribunal judiciaire du chef-lieu du département et un conseiller du tribunal administratif.

Selon les contributions reçues par le GT, la cadence de réunion de ces commissions serait en constante augmentation dans nombre de départements constituant une charge lourde pour le tribunal judiciaire chef-lieu.

S'agissant d'une commission administrative consultative, il pourrait être envisagé de diminuer le nombre de magistrats de cette commission en prévoyant la présence de personnalités qualifiées pour compenser le retrait de certains d'entre eux. Afin de limiter les déplacements parfois importants, il pourrait être prévu que la commission puisse se tenir par vidéo conférence.

Support des réformes éventuelles (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Législatif ou réglementaire

7

Annexe 3.15. Mandat de protection future

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n°15

Intitulé

Confier au notaire sous le contrôle du juge un mandat de protection future rénové

Partie du rapport concernée

3.4.3.1

Développements

Le vieillissement de la population et la perte d'autonomie constituent aujourd'hui l'une des principales préoccupations des Français. La transition démographique représente un bouleversement fondamental, non seulement pour les millions de familles directement concernées mais pour la société dans son ensemble[1].

S'inspirant de législations étrangères, notamment allemande et québécoise, la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007[2], a instauré le mandat de protection future, mesure conventionnelle de protection des majeurs. Le mandat de protection future figure aujourd'hui aux articles 477 à 494 du code civil et 1258 à 1260-7 du code de procédure civile.

Ce mandat organise de manière anticipée la représentation par un ou plusieurs mandataires d'une personne, pour le cas où elle ne pourrait plus pourvoir seule à ses intérêts personnels ou patrimoniaux, du fait d'une altération de ses facultés. Il se décline sous deux formes : le mandat pour soi, dans lequel le mandant anticipe dans un acte notarié ou sous seing privé son éventuelle incapacité et organise les modalités de sa propre protection, et le mandat pour autrui, donné impérativement dans un acte notarié, par des parents pour le cas où leur enfant serait hors d'état de pourvoir seul à ses intérêts et où eux-mêmes ne pourraient plus y pourvoir.

Il contribue à assurer la protection des personnes vulnérables et de leurs biens dans le respect du principe de subsidiarité que la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019[3] est

[1] Cf. exposé des motifs de la proposition de loi devenue la loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie.
[2] Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, entrée en vigueur le 1er janvier 2009.
[3] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 pour la justice.

venue renforcer[4], des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité de la personne[5]. Alternative aux mesures de protection judiciaire, le mandat de protection future respecte l'autonomie du mandant, lui offrant la possibilité d'individualiser les pouvoirs de son mandataire.

Près de 20 ans après son instauration, le mandat de protection future reste méconnu du grand public. Alors que d'autres pays le pratiquent déjà avec succès[6], il reste peu utilisé depuis sa création[7].

Plusieurs rapports ont analysé les raisons de ce faible succès et formulé des recommandations pour remédier aux faiblesses du dispositif[8].

Il vient d'être répondu à l'absence de publicité, régulièrement critiquée, avec la mise en place neuf ans après son instauration [9], du registre spécial évoqué par l'article 477-1 du code civil par le décret n° 2024-1032 du 16 novembre 2024.

Plus récemment, le comité des Etats généraux de la justice a relevé la nécessité de « simplifier le formalisme du mandat de protection future et de consacrer une présomption de gestion d'affaires », le rapport invitant également les pouvoirs publics « à mieux informer la population sur son existence en réalisant une campagne nationale, s'appuyant sur des lieux ciblés et sur le réseau des professionnels du droit »[10]. Plus précisément, son groupe thématique « justice de protection » a proposé de faire évoluer le dispositif pour permettre que le mandat prenne effet avant qu'il soit effectivement mis en œuvre et pour l'élargir à l'assistance.

Dans un récent rapport, le Conseil supérieur du notariat (CSN) souligne « *des incohérences dans sa mise en œuvre et ses effets qui freinent les professionnels considérant que le processus n'est pas suffisamment abouti pour en faire une*

---

[4] L'article 428 alinéa 1 du code civil consacre ce principe de primauté du mandat de protection future sur les autres mesures de protection.

[5] Cf. notamment art. 415 et 459 du code civil.

[6] Notamment, en Belgique, 63 329 mandats ont été conclus en 2021 - Source : rapport du Conseil supérieur du notariat- octobre 2022- *Lever les freins au développement du MPF.*

[7] Le nombre de mandats de protection future mis en œuvre s'établit à 1 700 en 2023. Dans plus de neuf cas sur dix, il est établi par acte notarié - Source Infostat justice -SSER n°197 septembre 2024.
16 900 mandats notariés ont été conclus en 2019, 14 500 en 2020 et 15 800 estimés pour l'année 2021 – Source : rapport Conseil supérieur du notariat précité.

[8] Cour des comptes, Rapport *Le protection juridique des majeurs, une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défaillante*, septembre 2016 - Défenseur des droits, Rapport *Protection juridique des majeurs vulnérables*, septembre 2016 - A. Caron-Déglise, Rapport de mission interministérielle, *L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, septembre 2018.

[9] Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015.Article 477-1 du code civil.

[10] Rapport du comité des EGJ, Rendre justice aux citoyens – avril 2022, p.193.

application élargie et que des adaptations sont nécessaires. Le rapport formule sept propositions en ce sens[11].

Considérant que le développement d'un mandat de protection future encadré est une voie permettant d'assurer effectivement la subsidiarité de l'intervention judiciaire, le groupe de travail (GT) formule diverses propositions qui s'inscrivent dans la logique des travaux précités. Il propose également que soient envisagés, par anticipation, certains actes relatifs au relogement du mandant pour permettre de prendre davantage en compte l'autonomie de sa volonté.

Une de ces propositions (le mandat de protection future aux fins d'assistance) a été formulée dans un amendement déposé lors de l'examen de la proposition de loi *bien vieillir* et soutenu par le ministère de la Justice. Votée par l'Assemblée nationale, elle a néanmoins été retirée du texte par le Sénat, qui a considéré qu'elle était sans rapport avec l'objet de la proposition de loi.

En outre, le GT a pris note avec intérêt des réflexions en cours chez les notaires et les avocats sur des processus de médiation adaptés à la situation des personnes vulnérables. Leur objet serait d'établir et de maintenir une communication apaisée entre le mandataire et l'entourage du majeur protégé en vue de faciliter les mesures de protection.

Proposition

- Faire du mandat de protection future un acte exclusivement notarié

A l'appui de cette proposition, au-delà de la sécurité juridique qui en résulte, les mandats de protection future sont pour l'essentiel établis par acte notarié. Cette forme confère au mandataire désigné des pouvoirs élargis qu'il est toujours possible de délimiter selon les besoins de la personne à protéger. Le mandat sous-seing privé se trouve au contraire limité aux seuls actes qu'un tuteur peut accomplir sans avoir à solliciter d'autorisation judiciaire. Il peut résulter de cette différence un défaut de compréhension de la part du mandant postérieurement à la conclusion de celui-ci[12].

- Confier au notaire le soin de constater la prise d'effet du mandat de protection future, le cas échéant en l'assortissant de mesures de porter à connaissance des tiers permettant un recours

La mise en œuvre du mandat impose au mandataire une démarche au greffe du

[11] Rapport du CSN précité.
[12] Souligné dans la contribution écrite du CSN.

tribunal judiciaire dans le ressort duquel réside le mandant, en présence de ce dernier sauf incompatibilité avec son état de santé[13]. Il lui appartient de présenter un certificat médical attestant de l'altération des facultés du mandant et la copie du mandat afin que le greffier procède à un certain nombre de vérifications formelles.

Cette démarche pourrait être confiée au notaire, à l'instar des formalités accomplies par ce dernier dans le cadre du divorce par consentement mutuel, allégeant de fait la charge des greffes.

Il conviendra alors de permettre aux notaires d'accéder et d'alimenter le registre prévu par l'article 477-1 du code civil.

Une intervention de l'avocat de la personne protégée pourrait être prévue.

- Elargir l'objet du mandat de protection future à l'assistance et permettre les actes relatifs au logement de la personne protégée

Cet élargissement, préconisé depuis 2018[14], permettrait de prendre compte la « zone grise » de vulnérabilité qui n'est pas couverte par le mandat de protection future dès lors qu'il prend effet à partir du moment où le mandant est hors d'état de manifester sa volonté.

Par ailleurs, si la protection du logement apporté par l'article 426 du code civil s'inscrit dans une approche de contrôle des initiatives du représentant de la personne protégée, il peut être considéré que le mandant, dans le cadre du mandat de protection future, dispose de toutes ses facultés au moment où il signe l'acte et peut être en mesure de décider si la vente de sa résidence principale est nécessaire. L'obligation d'obtenir une autorisation du juge des tutelles n'incite pas à la conclusion de ce mandat[15].

- Contractualiser l'obligation du mandataire d'établir les comptes de gestion et mutualiser les opérations de contrôle

Le mandataire est tenu, en vertu des dispositions de l'article 486 du code civil, d'établir chaque année le compte de sa gestion et de le déposer lorsqu'il a été conclu sous forme notariée auprès du notaire instrumentaire chargé d'en assurer la conservation, générant un coût supplémentaire.
Ces deux obligations constituent un frein à la conclusion d'un mandat alors que la personne habilitée par le juge dans le cadre d'une mesure d'habilitation familiale n'est soumise à aucune obligation d'établissement et de reddition de comptes. Le

[13] En application de l'article 1258 du code de procédure civile.
[14] Cf rapport précité du groupe de travail interministériel présidé par A. Caron-Déglise.
[15] Cf. annexe contribution écrite du CSN précitée.

mandant pourrait ainsi prévoir la forme, la périodicité de son exécution et les modalités du contrôle des comptes de gestion.

- Ces propositions pourraient être assorties d'une obligation pour le notaire de saisir le juge s'il constate une mise en péril des intérêts du mandant et d'une réflexion sur l'assistance du mandant par un avocat à certaines des étapes.

- Si la question du coût du dispositif ne peut pas être occultée, le très faible développement de l'acte notarié par acte sous seing privé laisse penser que le caractère onéreux du mandat notarié ne constitue pas un obstacle substantiel à son développement. A ce jour, l'enregistrement d'un mandat de protection future établi sur l'imprimé cerfa n° 13592*04 à la recette des impôts coûte 125 euros, ces frais ainsi que les frais d'avocat étant à la charge du mandant. Le coût de la rédaction du mandat par le notaire est d'environ 300 euros[16].

Support des propositions (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Législatif et réglementaire.

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
Les deux premières propositions rencontrent l'hostilité des avocats qui considèrent qu'elles les excluraient d'un champ de plus en plus investi par la profession et seraient à contre-courant de la dynamique insufflée ces dernières années. Le Conseil national des barreaux suggère d'introduire la médiation dans le champ de la protection juridique des majeurs vulnérables (proposition complémentaire). La conférence des bâtonniers revendique pour les avocats la rédaction de ce mandat de protection future. L'Union syndicale des magistrats s'y oppose également considérant que la protection des majeurs, comme la protection de l'intérêt de l'enfant, relève du cœur de métier du juge. Les autres contributeurs, en particulier les conférences, y sont majoritairement favorables avec une réserve exprimée sur le coût. Si l'élargissement du mandat à l'assistance est accueilli plutôt favorablement, la proposition relative au logement est considérée par certains comme relevant d'un contrôle exclusif du juge.

[16] Source : pour-les-personnes-agees.gouv.fr.

Annexe 3.16. Partage

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 16

Intitulé
Dans un cadre interprofessionnel, rechercher les voies de simplification et d'accélération des procédures de partage, notamment en renforçant le rôle du notaire.

Partie du rapport concernée
3.4.3

Développements

La loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et ses libéralités et son décret d'application n° 2006-1805 du 23 décembre 2006 ont eu pour objectif de favoriser le recours au partage amiable des indivisions et de limiter le recours au partage judiciaire.

Outre les conditions posées à son ouverture par l'article 840 du code civil, le partage judiciaire est régi par les articles 1359 à 1378 du code de procédure civile. Diverses dispositions ont assoupli son régime et instauré des délais imposés aux notaires désignés pour y procéder.

En application de ces dispositions, la procédure de partage débute donc par une phase amiable obligatoire, qui peut être suivie d'une phase judiciaire, le juge saisi disposant alors de la possibilité de privilégier un partage dit « simple », consistant à trancher les désaccords des copartageants et à désigner un notaire pour rédiger l'acte de partage ou, si la complexité des opérations le justifie, d'opter pour la procédure de partage dit « complexe » consistant à désigner un notaire chargé de procéder aux opérations de partage, sous la surveillance d'un juge commis, et de dresser un projet d'état liquidatif établissant les comptes entre copartageants, la masse partageable, les droits des parties et la composition des lots à répartir. Un tel projet peut aboutir à un partage amiable qui met fin à la procédure judiciaire ou à une décision du tribunal tranchant les points de désaccords persistants puis homologuant l'état liquidatif ou renvoyant les parties devant le notaire pour établir l'acte constatant le partage.

Les réformes successives en matière de divorces devaient permettre aux parties de voir trancher les questions patrimoniales dès le stade du divorce en recourant à une

mesure d'expertise dès l'audience de conciliation ou pendant l'instance en divorce (articles 255-9° et 255-10° du code civil).

Quinze ans plus tard, force est de constater que le dispositif n'a pas totalement atteint les objectifs poursuivis 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 2022, ce contentieux représentait 8 075 affaires nouvelles pour 11 482 affaires terminées, sur une durée de traitement de 24,6 mois. En 2023, le nombre d'affaires nouvelles chutait à 5 575 affaires, sans qu'il puisse être apprécié si celle-ci est consécutive aux efforts accomplis par les professionnels de justice pour améliorer le traitement de ces litiges en amont de la saisine du juge.

En décembre 2021, dans son rapport relatif au traitement des dossiers civils longs et complexes[1],l'inspection générale de la justice (IGJ) constatait une concentration d'affaires civiles longues et complexes dans les contentieux de la liquidation et du partage des intérêts patrimoniaux des époux, partenaires liés par un PACS et des concubins, tant au décès de l'un d'eux qu'en cas de séparation, ainsi que pour les partages successoraux.

Le rapport relevait notamment comme facteurs de complexité le nombre des parties aux intérêts contradictoires et entretenant des désaccords persistants, la complexité des règles de fond à la croisée de plusieurs droits, l'inertie et le comportement volontairement dilatoire de certains indivisaires, le coût et la complexité de la procédure de partage achevant d'altérer durablement des relations déjà compromises.

Consciente de la complexité de ce contentieux, la première chambre civile de la Cour de cassation s'attache, lorsqu'un pourvoi le lui permet, à faciliter le traitement de ces litiges en précisant les règles applicables et la méthode à suivre pour trancher les questions liquidatives[2]. Elle a récemment abandonné sa jurisprudence antérieure selon laquelle constituait une violation de l'article 4 du code civil le fait, pour le juge saisi d'une demande de partage, de s'abstenir de trancher les contestations soulevées par les parties et de renvoyer celles-ci devant le notaire liquidateur[3]. Elle juge désormais que la décision du juge de renvoyer les parties devant le notaire afin de permettre l'instruction des contestations élevées ne constitue pas une délégation de ses pouvoirs au notaire, dès lors que c'est au tribunal qu'il revient *in*

[1] Rapport IGJ *Le traitement des dossiers civils longs et complexes* – décembre 2021- n°127-21.
[2] Pour des exemples récents : Civ., 5 février 2025, pourvoi n° 21-15.932 ; 1re Civ., 3 juillet 2024, pourvoi n° 22-15.084, 22-13.639 ; 1re Civ., 22 novembre 2023, pourvoi n° 21-25.251.
[3] 1re Civ., 2 avril 1996, pourvoi n° 94-14.310, Bull. 1996, I, n° 162 ; 1re Civ., 21 juin 2023, pourvoi n° 21-20.323.

fine de trancher les points de désaccord dont lui aura fait rapport le juge commis, auquel le notaire est tenu d'en référer[4].

Si cet arrêt redéfinit les rôles respectifs du notaire et du juge, laissant au second le soin d'apprécier l'opportunité de trancher ou non préalablement les difficultés en fonction des circonstances propres à chaque procédure et, notamment, pour favoriser une issue amiable, il reste possible, comme le suggérait le rapport déjà cité de l'IGJ, d'envisager le renforcement de l'office du notaire dès l'origine de la procédure.

Dans cet esprit, le groupe de travail (GT) considère que la proposition formulée par le Conseil supérieur du notariat consistant à s'inspirer du dispositif en vigueur en Alsace-Moselle mérite d'être expertisée par la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) en lien avec les professionnels de justice principalement intéressés, soit les avocats et les notaires. Il s'agirait de trouver les voies d'amélioration du dispositif en vigueur pour accélérer et sécuriser le règlement des procédures, pacifier les relations entre les indivisaires et alléger la charge des tribunaux.

Le dispositif alsacien-mosellan a retenu l'attention de certains parlementaires puisqu'une récente proposition de loi visant à simplifier la sortie de l'indivision successorale déposée par Mme Louise Morel et M. Nicolas Turquois, députés, propose de remodifier l'article 840 du code civil en reprenant les termes de la loi de la loi du 1er juin 1924 du droit local alsacien-mosellan[5].

Proposition

Le GT propose de rechercher, dans un cadre interprofessionnel, les voies de simplification et d'accélération des procédures de partage, notamment en renforçant le rôle du notaire.

Pourrait être explorée la piste permettant que, de façon systématique, la procédure de partage se déroule intégralement devant le notaire désigné par le juge, et ce le plus en amont possible et dans un délai limité. Le notaire, devenu de ce fait *délégué de justice*, interviendrait jusqu'à l'établissement de l'acte de partage final, le juge ayant un rôle de suivi du bon déroulement des opérations et n'intervenant que pour le règlement des difficultés de fond.

Ces réflexions devraient prendre en considération leurs conséquences sur la liquidation des intérêts patrimoniaux des époux au stade du divorce et sur l'article 267 du code de procédure civile.

[4] 1ère Civ, 27 mars 2024, pourvoi n° 22-18.041, publié.

[5] Proposition de loi n°823 du 21 janvier 2025 présentée par Mme Louise Morel et M. Nicolas Turquois, députés.

Devraient être examinées les questions de l'assistance obligatoire des parties par un avocat et de la prise en charge des frais de leur intervention au titre de l'aide juridictionnelle ou de l'aide à l'assistance d'un avocat.

De telles réflexions ne sont pas incompatibles avec le développement, dans le cadre d'une mise en état conventionnelle des litiges, du règlement des conflits en matière de partage par acte de procédure d'avocat.

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
• Législatif

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
Le renforcement du rôle du notaire s'inscrit dans le cadre de réformes successives de déjudiciarisation et correspond à ce qui a été exprimé dans la première convention d'objectifs du notariat pour la période 2021 – 2024[6]. Si les conférences ont exprimé un avis favorable à cette proposition, les avocats considèrent qu'il est nécessaire de mettre en place, au préalable de toute réforme, un groupe de travail en vue d'une réflexion sur ce sujet, la conférence des bâtonniers préconisant également la procédure participative ou l'acte d'avocat dans l'hypothèse où il n'y a pas d'immeuble. Les syndicats de magistrats se prononcent pour leur part, en majorité, en faveur d'une évolution du dispositif. Cette proposition intervient dans le prolongement de celles déjà formulées par l'IGJ dans son rapport précité de 2021. Cette thématique a donné lieu très récemment à la proposition de loi précitée visant à simplifier la sortie de l'indivision successorale.

[6] Première convention d'objectifs du notariat pour la période 2021-2024 signée le 8 octobre 2020.

Annexe 3.17. Contentieux aérien

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 17

Intitulé
Déjudiciariser le contentieux dit aérien en expertisant la possibilité de faire délivrer par le commissaire de justice un titre exécutoire ad hoc.

Partie du rapport concernée
3.4.3.2

Développement

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.

Les tribunaux judiciaires territorialement compétents, comme lieu du siège des compagnies ou lieu de départ ou d'arrivée des vols,[1] font face depuis plusieurs années à une augmentation massive et continue des affaires enrôlées.

Au niveau national, le nombre d'affaires est passé de 7 740 en 2018 à 14 211 en 2023, soit une augmentation de plus de 80 %. Par exemple, au 31 décembre 2023, les 12 849 affaires inscrites au rôle du tribunal de proximité d'Aulnay-sous-Bois représentaient 80 % de son stock d'affaires.

Ces affaires, qui par leur nombre embolisent les rôles des juridictions civiles, ne donnent lieu qu'à 25 % de décisions sur le fond.

Ce contentieux révèle vraisemblablement un comportement attentiste des compagnies aériennes. Celles-ci ne se mettent pas en mesure de répondre aux

[1] Sont notamment concernées les juridictions de proximité d'Ivry-sur-Seine, Longjumeau, Aulnay-sous-Bois, Beauvais, Villeurbanne, Martigues.

démarches amiables qui doivent être engagées en priorité par les passagers, le cas échéant en leur proposant l'intervention d'un médiateur de la consommation[2]. Certaines semblent attendre une demande en justice pour examiner le droit des passagers à indemnisation, en retardant ainsi le versement. De plus, il n'est pas rare que des demandes judiciaires aient été introduites alors que, selon la compagnie concernée, la situation aurait été réglée à l'amiable, ce que peut confirmer la part élevée des extinctions d'instance sans décision au fond.

Procéduralement, ce contentieux a souvent pour origine l'intervention de plates-formes spécialisées proposant aux passagers des procédures faciles et des gains rapides sans nécessité de se déplacer.

Les demandes en justice sont ensuite introduites par avocat de façon sérielle et pour un grand nombre de passagers.

En dépit des plans d'action mis en œuvre dans les juridictions avec des audiences dédiées et des règles de procédure adaptées, le nombre d'affaires inscrites au rôle en compromet significativement les délais de traitement pour se terminer majoritairement sans décision au fond. Ces délais excessifs génèrent un contentieux subséquent significatif, cette fois contre l'Etat et devant le tribunal judiciaire et la cour d'appel de Paris, en réparation du dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice en application de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire.

C'est dans ce contexte particulier que le GT propose de décharger le juge de ce contentieux en envisageant l'instauration d'un titre exécutoire ad hoc dont la délivrance serait confiée aux commissaires de justice. Compte tenu de la complexité de la mise en œuvre du règlement (CE) n°261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004, critiqué pour l'insécurité juridique qu'il générerait, une telle réforme mériterait toutefois d'être expertisée.

Proposition

Il s'agirait d'une procédure écrite et qui pourrait le cas échéant être dématérialisée.

Les éléments de preuve réunis par le passager, justifiant d'une part de son droit à

[2] Il convient d'observer cependant que plusieurs compagnies n'ont signé aucune convention permettant la saisine d'un médiateur.

3

être indemnisé d'un refus d'embarquement et de l'annulation ou du retard important d'un vol ainsi que du silence conservé ou du refus opposé par la compagnie aérienne à sa demande d'indemnisation seraient vérifiés par le commissaire de justice.

Une vraisemblance suffisante de ces éléments autoriserait le commissaire de justice à délivrer une sommation ou un commandement de payer à la compagnie dans un délai déterminé, lequel, à défaut d'être suivi d'effet ou d'une proposition de règlement amiable notamment par la voie d'un médiateur de la consommation suspendant la suite de la procédure, permettrait la délivrance d'un titre exécutoire prévu par l'article L. 131-73 du code monétaire et financier.

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Législatif.

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
La mesure est favorablement accueillie par les personnes entendues à la condition, pour la conférence des bâtonniers, que le ministère d'avocat soit obligatoire dans les hypothèses de contentieux et, pour Unité Magistrats, que le médiateur tourisme et voyage soit, dans ces mêmes cas, préalablement saisi. Le régime juridique de l'opposition à l'exécution du titre exécutoire ad hoc devra être précisé. Il est à noter que, si le dispositif de recouvrement des petites créances prévue à l'article L. 125-1 du code des procédures civiles d'exécution peut servir d'exemple, il est notamment limité à la créance ayant une cause contractuelle ou résultant d'une obligation de caractère statutaire et le commissaire de justice doit, pour pouvoir délivrer un titre exécutoire, recevoir l'accord du créancier et du débiteur sur le montant et les modalités du paiement. Les frais relatifs au commandement de payer et au titre exécutoire devraient être mis à la charge de la compagnie aérienne.

Annexe 3.18. Recours amiables préalables

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 18

Intitulé

Instaurer des phases préalables obligatoires à certains contentieux.

Partie du rapport concernée

4.1

Développements

Le groupe de travail (GT) a examiné dans une même thématique les propositions soutenant l'extension du dispositif de tentative de conciliation ou médiation préalable obligatoire au sens du code de procédure civile (I) et les propositions suggérant l'instauration de dispositifs de conciliation préalable obligatoire devant l'administration (II).

I - L'extension raisonnée de l'article 750-1 du code de procédure civile

Depuis le 1er janvier 2020, l'article 750-1 du code de procédure civile organise une phase amiable préalable obligatoire en matière civile devant les juridictions judiciaires.

Dans sa rédaction en vigueur, stabilisée après quelques péripéties[1], lorsque la 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'article 750-1 impose aux parties, à peine d'irrecevabilité de la demande que le juge peut prononcer d'office, une tentative de conciliation, de médiation ou de procédure participative. L'obligation de recourir à l'amiable n'est écartée que dans cinq hypothèses limitativement énumérées.

[1] Par une décision du 22 septembre 2022, ce texte a été annulé par le Conseil d'État en raison de l'imprécision des modalités et des délais en vertu desquels l'indisponibilité des conciliateurs pourrait être caractérisée. Il a été rétabli par le décret n° 2023-357 du 11 mai 2023 dans une version en vigueur depuis le 13 mai 2023 et applicable aux instances introduites à compter du 1er octobre 2023.

2

Instauré par l'article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016[2] pour *favoriser les modes alternatifs des différends*, élargi par l'article 3 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019[3] pour *développer la culture du règlement alternatifs des différends* et précisé par l'article 46 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021[4], ce dispositif d'amiable *imposé* a marqué une étape significative dans l'appréhension des modes amiables et de l'office du juge, tant par les acteurs judiciaires que par les justiciables.

Sa mise en œuvre doit contribuer au changement de paradigme de tous les acteurs vis-à-vis de l'amiable. En outre, en intégrant la médiation et la procédure participative dans les modes amiables pouvant être tentés avant la saisine du juge, ce texte souligne la diversification de l'offre amiable mise à disposition du justiciable, auparavant limitée à la conciliation menée par le juge ou par un conciliateur de justice.

L'article 750-1 du code de procédure civile reste à ce jour, le seul dispositif d'amiable préalable obligatoire en matière civile.

En effet, faisant suite à une première expérimentation menée en 2013 et 2014[5], l'expérimentation de tentative préalable de médiation familiale dite « TMFPO »[6] qui s'est déroulée à compter du 1er septembre 2017 dans onze juridictions pilotes[7], a pris fin au 31 décembre 2024. La tentative de médiation familiale ainsi instaurée concernait, à peine d'irrecevabilité que le juge pouvait soulever d'office, les requêtes présentées par les parents ou par le ministère public tendant à la modification des décisions fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale ou la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, ainsi que les stipulations contenues dans la convention homologuée. Etaient dispensées de cette obligation, les requêtes conjointes des parents en homologation d'une convention, l'existence d'un motif légitime justifiant le non recours à la médiation, l'existence de violences intrafamiliales.

Le rappel de ce dispositif doit être fait dans la mesure où certaines des contributions adressées au groupe de travail (GT) proposent de réinstaurer une phase amiable obligatoire en matière d'obligations alimentaires.

[2] Loi n° 2016-1547 du18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXe siècle.
[3] Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice.
[4] Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.
[5] Dans les deux tribunaux judiciaires d'Arras et de Bordeaux.
[6] Prévue par l'article 7 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, prolongée par les lois n° 2019-1479 du 28 décembre 2019, n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 et n° 2022-1726 du 30 décembre 2022.
[7] Désignées par un arrêté publié le 23 mars 2017 : Bayonne, Bordeaux, Cherbourg-en-Cotentin, Evry, Montpellier, Nantes, Nîmes, Pontoise, Rennes, Saint-Denis-de-la-Réunion et Tours.

Rejoignant les recommandations des rapports antérieurs privilégiant l'incitation plutôt que l'obligation[8], le GT considère que l'extension d'un amiable obligatoire doit être envisagé de manière prudente, avec des objectifs identifiés. Elle doit reposer sur une évaluation des dispositifs actuels, à ce jour insuffisante. Elle doit prendre en considération la capacité des acteurs de l'amiable à prendre en charge le développement de l'amiable imposé à peine d'irrecevabilité et la disponibilité suffisante d'une offre amiable gratuite afin de ne pas entraver le droit à un recours juridictionnel effectif[9].

Le GT exclut donc une voie qui est celle empruntée par le législateur espagnol qui vient de faire de l'amiable préalable une exigence procédurale générale à peine d'irrecevabilité[10].

Pour autant, des pistes de réflexion peuvent être esquissées pour envisager une extension raisonnée du champ d'application de l'article 750-1 du code de procédure civile.

Militent en ce sens, les données statistiques concernant les conciliateurs de justice qui, en 2023, ont concilié 91 341 affaires sur un nombre de saisines terminées de 190 960, soit un taux de conciliation de 47,8 %. Il en est de même des constats issus des données chiffrées recueillies par la CNAF et publiés dans l'atlas annuel de la médiation familiale[11].

- L'obligation de recourir à une phase amiable préalable pourrait être étendue aux demandes tendant au paiement d'une sommes d'argent portée de 5 000 euros à 10 000 euros et aux demandes indéterminées qui ont pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant serait inférieur à ce seuil.

Afin d'éviter la multiplication des chefs de demandes destinées à faire échec au seuil fixé, les règles de l'article 35 du code de procédure civile devraient trouver à s'appliquer[12].

---

[8] Cf. le rapport *simplification et amélioration de la procédure civile* qui, en janvier 2018 préconisait d'inciter plutôt que d'imposer pour développer la culture de l'amiable et le rapport du groupe de travail *justice civile* du comité des États généraux qui propose une riche palette d'actions incitatives pour mettre en place et déployer une politique publique de l'amiable.

[9] Cons. constit., décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, cons. n° 15 et s.

[10] Le 3 avril prochain, la loi organique 1/2025 du 2 janvier 2025 relative aux mesures d'efficacité du service public de la justice, définitivement adoptée par le Parlement espagnol le 19 décembre dernier entrera en vigueur et, avec elle, l'obligation pour les parties de se soumettre à des moyens alternatifs de solution des conflits (MASC) comme condition préalable pour intenter une action en justice.

[11] Selon la dernière édition 2022, la TMFPO permet davantage d'aboutir à la conclusion d'un accord écrit que dans les CAF sans expérimentation et la TMFPO accélère le processus de médiation familiale.

[12] Art. 35 al.1er : lorsque plusieurs prétentions fondées sur des faits différents et non connexes sont émises par un demandeur contre le même adversaire et réunies en une même instance, la compétence

Plus largement, pour limiter ces écueils et pour étendre la tentative amiable préalable obligatoire aux demandes indéterminées, il pourrait être envisagé de s'inspirer des dispositions de l'article L. 231-3 du code de l'organisation judiciaire. La tentative amiable pourrait dès lors être appliquée non seulement aux demandes tendant au paiement d'une somme d'argent de moins de 10 000 euros mais également aux demandes indéterminées qui ont pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excèderait pas le seuil fixé.

- De nouvelles matières pourraient entrer dans le champ de la tentative préalable obligatoire.

D'autres domaines pourraient être progressivement soumis à la tentative obligatoire. A cet égard, pourrait utilement être examiné le dispositif en vigueur en Italie qui impose une médiation préalable obligatoire dans des matières aussi diverses que la copropriété, les droits réels, le partage, les successions, le bail, l'indemnisation des dommages résultant de la responsabilité médicale et sanitaire, la diffamation par voie de presse ou par d'autres moyens de publicité, l'assurance, les contrats bancaires et financiers[13].

- D'autres dispositifs amiables existants pourraient être pris en considération au titre d'une tentative préalable amiable obligatoire.

Sous réserve d'une expertise plus approfondie avec les services compétents, le recours préalable à la commission départementale de conciliation prévue par l'article 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989[14] 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.

Il pourrait en être de même pour les litiges de la consommation qui bénéficient d'un dispositif particulier de médiation gratuite pour le consommateur en application des articles L. 611-1 et suivants du code de la consommation.

- En dépit des contributions qui lui sont parvenues en ce sens, la matière des obligations alimentaires familiales appelle une réflexion spécifique.

Au terme de l'examen de la TMFPO qui avait été fait par le groupe *Justice civile*, le

et le taux du ressort sont déterminés par la nature et la valeur de chaque prétention considérée isolément.

[13] Cf. décret législatif n° 28/2010 modifié par le décret législatif n° 149/2022.

[14] Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

comité des Etats Généraux sur la Justice (EGJ) n'avait pas, en juillet 2022, proposé de généraliser cette expérimentation[15] à la différence des ambassadeurs de l'amiable qui, dans le rapport déposé en juillet 2023, recommandaient d'étendre la TMFPO à toutes les juridictions. Le rétablissement d'une tentative préalable en matière d'obligation alimentaire ne relève donc pas de l'évidence.

Il est rare que la révision du montant d'une pension alimentaire soit la seule demande formée devant le juge aux affaires familiales et sa détermination dépendra notamment de la solution apportée aux autres questions en litige, et notamment de l'étendue des droits d'accueil respectifs des parents. L'attention particulière désormais portée à la question des violences domestiques, économiques notamment, impose une vigilance nouvelle en cette matière.

C'est dans un cadre global que la question pourrait être examinée, au regard des réflexions par ailleurs menées, notamment par les avocats et les notaires, sur le développement de barèmes plus efficients.

Le dispositif en vigueur au Royaume Uni pourrait être source d'inspiration. Depuis 2014, les parties à un litige familial sont tenues de procéder à *Mediation Information and Assessment Meeting* avant toute saisine du juge. Depuis avril 2024, les NCDR (*non court dispute résolution*) s'étendent au-delà de la médiation, non seulement au droit collaboratif mais autorisent également une mesure d'évaluation neutre (*early neutral évaluation*) permettant aux parties concernées de définir leurs besoins avant d'en saisir le juge.

Les expériences novatrices qui se développent dans certaines juridictions concernant les conflits familiaux dits de haute intensité avec la mise en place de médiations spécialisées (par ex : le coaching parental) pourraient également être expertisées pour mieux définir les objectifs d'un recours amiable obligatoire en matière familiale.

II – L'instauration de dispositifs de conciliation préalable obligatoire devant l'administration

- La réparation des dommages causés par le fonctionnement défectueux du service public de la justice

L'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire prévoit que *L'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice* et que *Sauf dispositions particulières, cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice.*

[15] Proposition n° 16 du sous-groupe « justice civile ».

Une augmentation significative des contentieux nés des dysfonctionnements du service public de la justice a été constatée depuis 2018. Les condamnations de l'Etat pour dysfonctionnement du service public de la justice en matière civile sanctionnent, pour 97 % d'entre elles, les déni de justice liés aux délais déraisonnables de jugement, particulièrement des conseils de prud'hommes[6]. Cette augmentation s'est inscrite dans la durée et s'est considérablement accélérée ces deux dernières années.

Ce contentieux, compte tenu de sa prévisibilité juridique, le tribunal judiciaire de Paris concentrant plus de 90 % du contentieux de dysfonctionnement du service public de la justice pour déni de justice, se prête particulièrement à la transaction. Si l'Agent judiciaire de l'Etat transige déjà massivement, il ne peut toutefois le faire qu'une fois le contentieux noué devant le juge judiciaire, conformément à son mandat légal. Par conséquent, lorsque l'Agent judiciaire de l'Etat transige, interviennent dans le traitement du dossier ses services, ceux du secrétariat général du ministère de la justice en charge du contentieux, ceux de la direction des services judiciaires et le tribunal judiciaire saisi.

Il est proposé d'instaurer une conciliation préalable obligatoire auprès du ministère de la Justice avant toute action en responsabilité du fait d'un dysfonctionnement du service public de la justice résultant d'un déni de justice afin de faciliter les règlements transactionnels de ces litiges.

- L'indemnisation de la détention provisoire

Toute personne qui a fait l'objet d'une détention provisoire, puis est reconnue définitivement innocente (non-lieu, relaxe, acquittement), peut demander la réparation intégrale du préjudice moral et matériel que lui a causé cette privation de liberté dans les conditions prévues par les articles 149 et suivants du code de procédure pénale.

L'évaluation des préjudices matériels, qui sont objectivables, ne pose pas de difficultés particulières. Par ailleurs, la jurisprudence de la commission nationale de réparation des détentions provisoires (CNRD) est bien fixée sur les préjudices matériels directement causés par la détention et ouvrant droit à réparation.

L'indemnisation du préjudice moral, dont l'évaluation est plus délicate en considération de sa subjectivité, est pourtant également très encadrée. En effet, pour unifier la jurisprudence relative à l'indemnisation du préjudice moral et garantir une réparation équivalente sur l'ensemble du territoire national, la CNRD a élaboré

[6] Rapport au parlement 2021 pour l'année 2020 du secrétariat général du ministère de la justice en exécution de l'article 22 de la loi organique n°2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.

un référentiel mis à jour en 2021. Ce référentiel est en outre complété par une jurisprudence nourrie et stable de la CNRD sur les facteurs de majoration et de minoration du préjudice moral à prendre en considération.

Ce contentieux, traité exclusivement par les services de l'agent judiciaire de l'Etat, se caractérise donc par sa *barémisation*, sa répétitivité (les postes de préjudices invoqués étant quasiment systématiquement identiques) et la durée importante de la procédure (liée pour partie à l'engorgement des juridictions et aux délais inhérents au respect du principe du contradictoire).

Compte tenu de sa relative simplicité et de sa prévisibilité juridique, ce contentieux se prête particulièrement à la transaction. Si l'agent judiciaire de l'Etat transige aussi souvent que possible, il ne peut toutefois le faire qu'une fois le contentieux noué devant le juge judiciaire, conformément à son mandat légal, c'est-à-dire lorsque le requérant a saisi le premier président de la cour d'appel compétente d'une demande d'indemnisation.

Il est proposé d'instaurer une conciliation préalable obligatoire auprès du ministère de la justice avant le dépôt de toute requête fondée sur les dispositions des articles 149 et suivants du code de procédure pénale afin de faciliter les règlements transactionnels de ces litiges.

- Un même dispositif pourrait être envisagé devant le FGTI en matière de réparation des préjudices causés par une infraction (voir fiche n°9 *Recentrer le contentieux de l'indemnisation des victimes* reprenant une proposition des EGJ)

- La contestation des décisions du directeur de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI)

L'INPI émet chaque année plus de 200 000 décisions en rapport avec la délivrance ou le maintien des titres de propriété industrielle (brevets, marques), parmi lesquelles environ 60 000 décisions faisant grief (rejet ou irrecevabilité d'une demande, déchéance d'un droit). Les décisions du directeur de l'INPI sont soumises au contrôle des cours d'appels de l'ordre judiciaire. Environ 200 recours sont formés chaque année devant les tribunaux à l'encontre des décisions du directeur de l'INPI, soit un ratio d'à peine 3,5 ‰ des décisions faisant grief, qui traduit probablement le fait que de nombreuses entreprises renoncent aujourd'hui à exercer leur droit de recours en raison de la lourdeur et du coût d'une procédure judiciaire.

Il est proposé d'instaurer un recours préalable obligatoire permettant un réexamen des décisions contestées par des experts de la propriété industrielle avant tout contentieux intenté par la voie judiciaire. Les recours seraient instruits en interne, par un service dédié de l'INPI distinct du service à l'origine de la décision contestée,

dans un délai encadré par voie réglementaire selon le principe du *silence vaut rejet* (SVR). Le demandeur aurait la faculté de présenter son recours de manière directe, sans obligation de représentation par un avocat même si cette possibilité lui reste ouverte. Cette mesure nécessite une modification législative et réglementaire du code de la propriété intellectuelle.

La préparation des projets de texte et de l'étude d'impact associée a fait l'objet d'un travail conjoint engagé en 2024 entre l'INPI et la direction générale des entreprises.

Propositions

- Envisager d'étendre l'application de l'article 750-1 du code de procédure civile

- Faire un bilan de la circulaire du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits, et procéder à son actualisation pour encourager les administrations à régler amiablement les litiges

- Envisager de compléter l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire comme suit :

Toute action en réparation d'un dommage causé par un déni de justice est, à peine d'irrecevabilité, précédée d'une tentative de conciliation adressée à la direction des services judiciaires du ministère de la justice qui dispose d'un délai de deux mois, à compter de l'envoi de l'ensemble des pièces nécessaires à l'instruction de la demande, pour y répondre.

- Envisager de compléter l'article 149-2 du code de procédure pénale comme suit :

Tout dépôt de requête est, à peine d'irrecevabilité, précédé d'une tentative de conciliation adressée à la direction des services judiciaires du ministère de la justice qui dispose d'un délai de deux mois, à compter de l'envoi de l'ensemble des pièces nécessaires à l'instruction de la demande, pour y répondre.

- Prévoir la saisine directe du FGTI en phase amiable, sans saisine préalable de la CIVI aux fins de conciliation préalable.

- Instaurer un recours administratif préalable obligatoire permettant un réexamen des décisions contestées en interne à l'INPI.

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Législatif et règlementaire.

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
Les conférences nationales des premiers présidents et des présidents des tribunaux judiciaires ainsi que les syndicats de magistrats émettent un avis favorable à l'évolution de l'article 750-1 du code de procédure civile, l'USM faisant valoir la nécessité d'attendre le retour d'expérience des MARD avant d'envisager une généralisation. Les avocats se montrent dans l'ensemble plutôt réservés sur le développement de mesures obligatoires. La conférence des bâtonniers préconise l'instauration de l'avocat obligatoire dans les contentieux de masse avec l'obligation d'une tentative de procédure participative laissant aux parties la possibilité de désigner un médiateur ou un conciliateur par acte de procédure d'avocat. Le Conseil national des barreaux considère que le développement de l'amiable n'est pas compatible avec des mesures obligatoires et pose la question de la disponibilité des conciliateurs.

Annexe 3.19. Modes amiables de règlement des différends

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission d'urgence déjudiciarisation

Fiche n° 19

Intitulé

Assurer un équilibre entre l'accès à la justice et le recours aux modes amiables de règlement des différends par la restauration d'un timbre fiscal pour l'introduction d'une instance

Partie du rapport concernée

4.1

Développements

La gratuité du service public de la justice est un élément essentiel pour y assurer un égal accès au plus grand nombre.

Pour autant, ainsi que le permet l'article L. 111-2 du COJ, il est loisible au législateur d'instituer des contributions financières à la charge des justiciables qui engagent une action judiciaire[1]. Mais une telle contribution ne doit pas porter une atteinte disproportionnée au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction ou aux droits de la défense[2].

Bien que la question de l'établissement d'une contribution des parties au fonctionnement du service de la justice civile soit régulièrement abordée dans le débat public français, l'accès à la justice civile reste pour l'essentiel gratuit.

Certes, la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 avait instauré une contribution de 35 euros perçue par instance introduite en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire ou par instance introduite devant une juridiction administrative (art. 1635 bis Q du code général des impôts). Mais cette contribution, qui était perçue pour l'aide

[1] L'article L. 111-2 du COJ dispose que : *Le service public de la justice concourt à l'accès au droit et assure un égal accès à la justice. Sa gratuité est assurée selon les modalités fixées par la loi et le règlement.*
[2] Conseil constitutionnel, 13 avril 2012, n° 2012-231/234 QPC.

juridique, a été abrogée par l'article 128 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Un droit d'un montant de 225 € reste dû par les parties à une instance d'appel, lorsque la constitution d'avocat est obligatoire (art. 1635 bis P.-I du code général des impôts).

Depuis le 1er janvier 2025, les personnes qui introduisent une instance devant l'un des 12 tribunaux « des activités économiques » (TAE) doivent, à peine d'irrecevabilité de leurs demandes, s'acquitter d'une « contribution pour la justice économique » (CJE) dont le montant est calculé en tenant compte du montant des demandes et de la « capacité contributive de la partie demanderesse ». Cette contribution a été introduite à titre expérimental par la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 du 20 novembre 2023. La contribution est perçue par les greffes des TAE concernés, à charge pour ces derniers de la reverser au budget général de l'État.

Comme l'a relevé en juillet 2022, le comité des États généraux sur la justice (EGJ), la France reste donc l'un des rares pays d'Europe, avec l'Espagne - pour les personnes physiques - et le Luxembourg, à ne pas prévoir de taxe à la charge des justiciables à l'introduction de la procédure. La Finlande ne prévoit pas de taxe pour initier la procédure mais perçoit les frais de justice, une fois la procédure terminée[3].

Très récemment, proposant d'instituer une contribution de 50 € due à l'introduction d'une instance devant une juridiction, exigible pour toute procédure intentée en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire et toute requête introduite devant les juridictions administratives, un amendement sénatorial au projet de loi de finances pour 2025[4] soulignait qu'à ce jour, seuls quatre pays sur les 27 États membres de l'UE ne disposaient d'aucune contribution pour l'accès à la justice, alors que le coût réel des

[3] A titre d'exemple, la Belgique prévoit, depuis une réforme entrée en vigueur en février 2019, le versement d'un droit unique dit « de greffe » dont le montant varie à chaque degré de juridiction (50 € devant le tribunal de police et le tribunal de première instance, 165 € devant le tribunal d'entreprise, 400 € devant la cour d'appel et 650 € devant la Cour de cassation), le paiement de la taxe n'intervenant qu'à l'issue du procès. Le tribunal détermine dans sa décision qui doit supporter la charge de la taxe.

[4] Présenté le 22 novembre 2024 par Mme Lavarde, MM. Belin et Brisson, Mme Ciuntu, M. Daubresse, Mmes di Folco, Dumont et Estrosi Sassone, MM. Gremillet, Karoutchi et Klinger, Mme Lassarade, M. Mandelli, Mme Micouleau, MM. Olivier, Panunzi, Piednoir, Rapin et Sautarel, Mme Ventalon et M. Jean Pierre Vogel.

procédures et notamment des frais de justice avait connu une forte augmentation.

À titre d'illustration, le tableau comparatif ci-dessous, relatif au montant des frais pour engager une action en recouvrement d'une créance d'un montant de 3 000 €, avait été élaboré lors des EGJ :

Pays	Montant des frais pour engager une action en recouvrement d'une créance d'un montant de 3000€
Allemagne	324€
Autriche	171€
Belgique	50€
Croatie	76€
Danemark	54€
Espagne* (sauf personnes morales)	0€
Hongrie	90€
Irlande	25€
Italie	98€
Lettonie	355€
Lituanie	90€
Luxembourg	0€
Pays-Bas	476€
Pologne	150€
Portugal	204€
Royaume-Uni	125€
Slovaquie	180€
Slovénie	195€

Cette situation constitue un obstacle au développement de l'amiable et notamment de la médiation, particulièrement en phase précontentieuse et même lorsque l'instance est introduite.

Si la conciliation de justice, la médiation de la consommation ou la médiation publique ou institutionnelle sont gratuites, le recours à un médiateur civil ou commercial est onéreux et ce, dès l'entrée dans le processus. Le médiateur doit être rémunéré pour le temps passé à régler le conflit alors que le temps consacré par le juge et le greffier au règlement contentieux du dossier est sans incidence financière directe pour les parties qui sont donc rétives au fait de devoir régler les honoraires du médiateur.

Or, la politique publique de l'amiable est désormais une composante essentielle, pour la justice civile, du plan d'action pour la justice présentée à la suite des EGJ.

L'engagement d'une telle politique s'est imposé à la suite d'un constat largement partagé : dans d'autres pays, en particulier aux Pays-Bas, en Belgique, au Canada (Québec), la grande majorité des affaires portées devant un tribunal font l'objet d'une transaction alors que 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. La politique de l'amiable a pour ambition de modifier ce rapport, non seulement par une évolution des textes, mais aussi par un changement de culture des acteurs du procès civil[5].

Nombre des modes amiables à la disposition des parties et de leurs avocats peuvent être utilisés à tous les stades de leurs différends et notamment pendant une instance et sur incitation du juge. Les modes amiables, qui peuvent être mis en œuvre « à l'ombre du juge », sont désormais un élément de l'offre de justice.

En conséquence, le déploiement d'une politique de l'amiable ambitieuse doit s'accompagner d'une mobilisation de tous les leviers possibles pour responsabiliser les parties dans leurs choix procéduraux et les inciter à envisager les voies d'une solution amiable à tous les stades de leurs différends. Le levier financier en est un.

L'instauration d'une contribution au fonctionnement de la justice doit donc aujourd'hui être envisagé comme un levier économique et structurel pour inciter les parties et leurs avocats à recourir à l'un ou l'autre des modes conventionnels ou amiables à leur disposition.

C'est dans cette perspective qu'en janvier 2018, le rapport des Chantiers de la Justice « Amélioration et simplification de la procédure civile » proposait, afin de responsabiliser les acteurs, d'instaurer un financement de la justice civile par les parties[6]. De même, en juillet 2022, le groupe de travail thématique « Simplification de la justice civile » des EGJ qui proposait de renforcer le financement de la justice civile, en instaurant une contribution au fonctionnement de la justice[7], suggérait en outre de prévoir une dispense de droits en cas de recours préalable à la médiation avant l'introduction de l'instance[8].

[5] Circ. n° JUSC2324682C, garde des sceaux, 17 oct. 2023.
[6] Proposition n° 25.
[7] Proposition n° 3.
[8] Proposition n° 8 : pour la mise en œuvre d'une véritable politique nationale des MARD.

5

C'est au demeurant l'un des objectifs clairement poursuivis par l'expérimentation des TAE puisque la CJE instaurée lors de l'introduction de l'instance sera remboursée en cas de désistement ou si une transaction est conclue à la suite du recours à un mode amiable de résolution des différends, lorsqu'elle met fin au litige.

L'instauration d'un droit de timbre rationalise l'accès à la justice et permet de financer des réformes pour améliorer l'accès au droit et à la justice ainsi que la qualité du service rendu par les juridictions.

L'application sans aucun tempérament du principe de la gratuité de l'accès à la justice conduit à une déresponsabilisation des parties dans l'engagement des procédures contentieuses et l'épuisement des voies de recours, sans encourager suffisamment le recours à d'autres modes de règlement du différend tout aussi, voire plus adaptés à la recherche d'une solution mutuellement satisfaisante et dont l'exécution sera facilitée.

Permettant, tout à la fois, d'éviter que la justice ne soit considérée comme un simple bien de consommation sans valeur et de réhausser les mérites de l'amiable, il importe de favoriser le recours à cette procédure en instaurant diverses incitations financières. Parmi celles-ci, la mise en place d'un droit de timbre est une piste intéressante pouvant trouver sa place dans un contexte où la saisine du juge, sans être empêchée, doit être rationnalisée et optimisée.

Le coût de l'introduction d'une instance judiciaire ou d'une voie de recours est de nature à inciter le justiciable à évaluer ses chances de succès et à envisager d'emprunter une voie amiable pour régler son conflit.

Ce coût d'entrée doit en outre faciliter la prise de conscience chez les parties des coûts autres liés à une procédure contentieuse et qui ne sont pas maîtrisés, là où la voie amiable leur permet de garder le contrôle des coûts et du temps.

A l'instar de celui instauré entre 2011 et 2014 pour le développement de l'aide juridictionnelle, un timbre fiscal pourrait servir à la modernisation de la justice et donc, en partie, à l'accès au droit et à la justice, auquel le développement de l'amiable concourt.

Proposition

Le groupe de travail propose d'instaurer une contribution ou un droit de timbre pour l'accès à la justice, le cas échéant susceptible de restitution partielle ou totale en cas d'extinction de l'instance sans décision au fond, faisant suite à une mesure de médiation, de conciliation, de procédure participative ou d'instruction conventionnelle du litige.

Destinée à favoriser l'essor des MARD - qui permettent aux parties un gain de temps en évitant des procès lents et coûteux, de préserver la confidentialité et de les conduire à se réapproprier le procès en évitant l'aléa judiciaire - cette proposition est de nature à améliorer la qualité et le fonctionnement du service public de la justice tout en assurant une solidarité financière entre les justiciables.

Le produit de la contribution au fonctionnement de la justice pourrait être affecté au budget de l'accès au droit.

Il appartiendra au législateur de déterminer si le montant de la contribution doit être proportionné au montant des demandes et/ou à la nature du contentieux en cause et si la contribution doit être fixée à l'entrée ou par le tribunal à l'issue du litige.

Il lui appartiendra également de prévoir les cas de dispenses fondées sur la nature des contentieux et des procédures ainsi que sur la situation de vulnérabilité des personnes, indispensables à la garantie du droit d'accès au juge.

Support de la proposition (notamment législatif, réglementaire, circulaire)
Législatif.

Avis / acceptabilité / risques / freins éventuels
La plupart des contributeurs s'est montré favorable à l'instauration d'un droit de timbre pour l'accès à la justice, le cas échéant susceptible de restitution partielle en cas d'extinction de l'instance sans décision au fond, sous réserve que les personnes bénéficiant de l'aide juridictionnelle en soient exclues. En revanche, d'autres contributeurs se sont montrés plus réticents voir totalement défavorables (USM, DDD, CNB, Conférence des bâtonniers) car le droit de timbre, comme condition d'accès à la justice, est perçu comme de nature à imposer un filtre supplémentaire dans l'accès au juge qui pourrait conduire les justiciables à renoncer purement et simplement à faire valoir leurs droits.

Annexe 4. Tableaux

Annexe 4.1. En matière pénale

Annexe 4.1.1. *Rapport Coulon*

Tableau d'exploitation des propositions du rapport Coulon

La dépénalisation de la vie des affaires

2008

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Proposition envisagée	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Réf. textuelles
Substitution au droit pénal de dispositifs civils ou utilisation de modes alternatifs de poursuite	5) Mettre en place des mécanismes civils efficaces de substitution à certaines incriminations : injonctions de faire, nullités relatives, sanctions contractuelles	O	
	6) Supprimer les infractions prévues au titre IV du livre IV du code de commerce en leur substituant des sanctions administratives prononcées par le Conseil de la concurrence	O L'ordonnance a introduit des sanctions administratives pour certains manquements, renforçant ainsi l'efficacité et la rapidité des sanctions. Cependant, toutes les infractions n'ont pas été converties en sanctions administratives, et certaines pratiques restrictives continuent de relever du régime civil ou pénal Le défaut de communication des	Ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées

		conditions générales de vente (CGV) est désormais passible d'une amende administrative maximale de 15 000 € pour une personne physique et de 75 000 € pour une personne morale Les manquements aux règles de facturation peuvent entraîner une amende administrative pouvant atteindre 75 000 € pour une personne physique et 375 000 € pour une personne morale	
	7) Développer le recours aux alternatives aux poursuites, dont la transaction	**O** Rappel à la loi, stage, régularisation, réparation, médiation pénale, éloignement, transaction pénale, composition pénale, convention judiciaire d'intérêt public	Art. 41 et suivants du code de procédure pénale Focus sur la transaction : contributions indirectes (LPF, art. L. 247, 3°, L. 248, L. 249 et L. 251) et infractions douanières (C. douanes, art. 350), police de l'eau (C. envir., art. L. 216-14) et de la pêche (C. envir., art. L. 437-14), parcs nationaux (C. envir., art. L. 173-12 et L. 331-25), droit rural (C. rur., art. L. 205-10), droit forestier (C. for., art. L. 223-5), circulation (C. pr. pén., art. 529-6) et transports publics (C. transp., art. L. 1721-2 s.), voirie routière (CGCT, art. L3213-5) et contraventions au préjudice des communes (C. pr. pén., art. 44-1), domaine fluvial (CGPPP, art. L. 2132-25 ; C. transp., art. L. 4313-2), discriminations (L. org. n° 2011-333 du 29 mars 2011, art. 28) et pratiques commerciales (C. consom., art. L. 523-1 s. et L. 216-11)

Articulation entre l'Autorité des marchés financiers et le droit pénal boursier	13) Supprimer le cumul de sanctions pénale/sanction administrative en réformant l'articulation des procédures de l'Autorité des marchés financiers et des procédures pénales	O Instauration d'une articulation entre l'autorité des marchés financiers (AMF) et le juge pénal pour éviter le cumul des sanctions. L'AMF et le parquet financier doivent coordonner leurs poursuites, et une seule juridiction peut prononcer des sanctions pour les mêmes faits	Loi n° 2016-819 du 9 décembre 2016 réformant le système de répression des abus de marché (loi Sapin II)
	14) Développer les synergies entre enquêtes administratives de l'AMF et enquêtes pénales	O Une procédure de concertation obligatoire a été instaurée pour déterminer si une infraction doit être poursuivie devant l'AMF ou devant les juridictions pénales	Loi n° 2016-819 du 9 décembre 2016 réformant le système de répression des abus de marché (loi Sapin II)
Articulation entre le Conseil de la concurrence et le droit pénal de la concurrence	18) Supprimer le cumul entre sanctions pénales et sanctions du Conseil de la concurrence en mettant fin à la responsabilité des personnes morales pour l'infraction prévue à l'article L. 420-6 du code de commerce	O Les comportements anticoncurrentiels relèvent exclusivement des sanctions administratives prononcées par l'Autorité de la concurrence	Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques Ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence
	19) Prévoir l'homologation de la procédure de clémence devant le Conseil de la concurrence par le parquet	O	

Annexe 4.1.2. *Rapport Guinchard*

Tableau d'exploitation des propositions du rapport Guinchard

L'ambition raisonnée d'une justice apaisée

2008

Aspect pénal

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Proposition envisagée	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Réf. textuelles
Propositions en matière d'organisation judiciaire	4) Extension des compétences de l'officier du ministère public aux contraventions de 5e classe	O La compétence de l'OMP est limitée aux contraventions des quatre 1ères classes et de la 5ème classe relevant de la procédure de l'amende forfaitaire	
	12) Un pôle civil « diffamation et injure » (dépénalisées) dans chaque TGI (cf. tableau civil)	O	
Propositions en matière de déjudiciarisation a) Développement de la transaction	55) Remplacement de la phase de l'amende forfaitaire non majorée par une indemnité transactionnelle pour les contraventions de 1re classe en matière de stationnement payant	O Depuis le 1er janvier 2018 l'amende pénale est remplacée par le forfait post-stationnement (FPS) et ce sont les collectivités locales qui décident du tarif du FPS	Loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des

			métropoles (MAPTAM) (Art. 63 L. 27.01.2014)
	56) Instauration d'une phase transactionnelle Pour : - les contraventions de 5e classe et, éventuellement, les délits en matière d'infractions à la police des services publics de transports terrestres ; - les contraventions en matière de péage autoroutier	O	
	57) Introduction de la transaction en droit pénal de l'urbanisme (Permettre à l'administration de transiger, sous le contrôle du parquet, lorsque des infractions sont constatées en droit pénal de l'urbanisme)	O	
	58) Sanction d'infractions en matière de coordination des transports par le biais de mesures de transaction (La procédure de transaction pourrait être assurée par des agents des directions départementales de l'équipement (DDE devenue DDT)	O La loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a autorisé la création, par ordonnance, de la partie législative du code des transports. L'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 y a procédé. Ce code a créé les dispositions des articles L. 1721-1 à L. 1721-6 du code des transports relatives au régime commun des transactions	

		créant ainsi un cadre autorisant la transaction pour des infractions prévues par les dispositions législatives, répondant ainsi au souhait de la commission Guinchard. Toutefois ce cadre paraît limité (article L. 1721-2 du code des transports) et il n'a pas été identifié d'infractions C5 et délictuelles nouvelles en matière de coordination des transports prévoyant le recours au mécanisme de la transaction.	
Propositions en matière de déjudiciarisation b) Développement des procédures pénales simplifiées	59) Développement de la procédure d'amende forfaitaire Élargissement de la procédure d'amende forfaitaire à des contraventions des quatre premières classes actuellement non « forfaitisables » et aux contraventions de la 5e classe. Extension de l'exigence d'une consignation préalable en cas de contestation d'une amende forfaitaire (ensemble des contraventions du CR et des contraventions forfaitisables) : sauf dispense légale, le contrevenant devra consigner le montant dû. Les cas de dispense légale sont élargis et	o Art. R. 48-1 CPP I. Concerne une liste de contraventions des quatre premières classes II. Concerne une liste de contraventions de la 5e classe o Art. 495-20 CPP La requête en exonération de l'AFD	Art. 529 CPP

	adaptés selon le type de contravention	n'est recevable que sous certaine condition et notamment l'acquittement d'une consignation préalable d'un montant égal à celui de l'amende forfaitaire	
	60) Amélioration de la procédure d'amende forfaitaire Faciliter le remboursement des consignations lorsque le réclamant bénéficie d'un CSS ou d'une relaxe en améliorant son information et notamment en lui adressant un formulaire de demande de remboursement. Développer les procédures de télépaiement (auprès des buralistes ou des bureaux de poste par exemple) ou par timbre dématérialisé, avec des délais de paiement augmentés de quinze jours. Appliquer aux amendes forfaitaires majorées la diminution de 20 % de l'amende en cas de paiement volontaire dans le délai d'un mois, conformément aux dispositions de l'article 707-2 du CPP.	O Art. 49-18 CPP : En cas de décision de relaxe, la juridiction ordonne le remboursement de la consignation au prévenu. O Art. 707-2, R. 55, D. 45-11 CPP : en cas de paiement volontaire de l'amende forfaitaire majorée dans le délai d'un mois à compter de sa date d'envoi, le montant des sommes dues sera diminué de 20 %.	
	61) Développement de l'ordonnance pénale délictuelle : Extension de cette voie de poursuite à tous les délits, quelle que soit la peine encourue (à l'exclusion, d'une part, des délits pour lesquels la loi ne permet pas une CRPC, cf. infra,	O Art. 495-17 CPP	

	proposition 62 et, d'autre part, des délits du droit du travail ou des manquements aux règles d'hygiène et de sécurité entraînant des blessures involontaires ou des homicides involontaires). Extension de cette voie de poursuite aux procédures comportant une demande de dommages et intérêts avec possibilité pour le juge de statuer sur cette demande. Élargissement des sanctions pouvant être prononcées : possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement obligatoirement assortie du sursis d'un quantum maximum de trois mois. Cette peine devra être notifiée par délégué du procureur et le prévenu pourra disposer de l'aide juridictionnelle s'il désire être conseillé par un avocat sur l'opportunité d'une opposition	(85 délits ajoutés LOMI)	
	62) Élargissement du domaine d'application de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité Élargissement de ces voies de poursuite à tous les délits (sauf les délits de presse, les homicides involontaires, les délits politiques et les délits dont la procédure de poursuite est prévue par une loi spéciale) quelle que soit la peine encourue. Les dispositions actuelles quant aux peines pouvant être prononcées en cas d'utilisation de cette voie de poursuite sont en revanche maintenues	**O** Art. 495-7 CPP Délits non contestés punis d'amende ou d'un emprisonnement Art.495-8 CPP : La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, en vigueur depuis le 25 mars 2019, a modifié la peine pouvant être proposée par le PR. Jusqu'à présent, la peine proposée ne pouvait être supérieure à la moitié de la peine encourue sans pouvoir excéder un an. Ce dernier seuil est porté à trois ans et ne peut excéder la moitié de la peine	

		d'emprisonnement encourue.	
	63) Élargissement du domaine d'application de la composition pénale Élargissement de cette voie de poursuite à tous les délits (sauf les délits de presse, les homicides involontaires, les délits politiques), quelle que soit la peine encourue. Les dispositions actuelles quant aux mesures pouvant être prononcées dans le cadre de cette procédure sont en revanche maintenues	O Art. 41-2 CPP. La loi du 9 mars 2004 a élargi ce champ d'application à **l'ensemble des contraventions et des délits punis jusqu'à cinq ans d'emprisonnement** (sauf délits de presse, délits politiques et homicides involontaires)	
Propositions en matière de déjudiciarisation c) Contentieux routier	64) Meilleure coordination à l'échelle nationale entre les procureurs et les préfets afin d'harmoniser les décisions administratives et les décisions judiciaires de suspension du permis de conduire	O	

Annexe 4.1.3. *Rapport Delmas Goyon*

Tableau d'exploitation des propositions Rapport Delmas-Goyon

« Le juge du 21ème siècle » - Un citoyen acteur, une équipe de justice

2013

Aspect pénal

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Propositions envisagées	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Réf. textuelles
Proposition n° 5. Redonner corps au principe de l'opportunité des poursuites et renoncer à la systématisation de la réponse pénale pour permettre aux magistrats du ministère public de mieux adapter celle-ci aux situations locales (p. 48).[1]		O	

[1] La sanction pénale doit être réservée aux atteintes les plus graves et à celles qui ne peuvent faire l'objet d'une autre sanction, administrative ou civile.

Lorsque la voie pénale s'impose, toutes les modalités de sanction doivent être envisagées. C'est ainsi qu'une infraction peut être sanctionnée par une amende forfaitaire, mise en recouvrement sans intervention de l'autorité judiciaire, sauf recours du contrevenant en cas de contestation. Une telle procédure, applicable en matière contraventionnelle, peut être utilisée dans de nombreux domaines. Certains sont souvent évoqués, comme les infractions routières les moins graves ou l'usage de stupéfiants.

Proposition n° 6. Rationaliser le traitement de certaines infractions pénales (p. 48)	a) étendre le champ des amendes forfaitaires[2]	O	Art. 495-17 CPP (85 délits ajoutés par la LOPMI)
	b) étendre le champ d'application des transactions administratives soumises à l'homologation du procureur de la République en donnant aux contrevenants la possibilité de se faire assister d'un conseil[3]	O	Article L. 173-12 du code de l'environnement Article L. 8114-4 du code du travail Article L. 523-1 du code de la consommation

Pour des infractions plus graves, pour lesquelles une forfaitisation n'est pas une réponse adaptée, on peut accroître sensiblement les possibilités de transaction offertes aux administrations. Sans envisager de leur conférer un pouvoir propre, comme les Douanes ou l'administration fiscale, le modèle qui peut servir de référence est celui offert par la direction générale de la protection des populations et celui récemment instauré en matière d'environnement. Les propositions de transaction de l'Administration, lorsqu'elles sont acceptées par le contrevenant, sont soumises à l'homologation du procureur de la République. Un tel système, efficace et aisé à mettre en œuvre, est largement utilisé en matière de consommation puisque 60 % des infractions relevées par la direction générale de la protection des populations ont été traitées de cette manière en 2011. Il faut toutefois être attentif à la possibilité pour le justiciable de connaître ses droits et de faire valoir ses observations. Il apparaît nécessaire que le contrevenant puisse, s'il le souhaite, se faire assister d'un conseil avant d'accepter une transaction. La transmission pour homologation au procureur de la République doit permettre à celui-ci de vérifier les conditions dans lesquelles la transaction est intervenue24.

[2] Déjà proposé par le rapport Guinchard (proposition n° 59).

[3] L'extension du pouvoir de transaction des administrations sous le contrôle du parquet avait déjà été envisagée par la commission Guinchard dans les domaines du droit pénal de l'urbanisme (proposition n° 57) et de la coordination des transports (proposition n° 58)

Annexe 4.1.4. *Rapport Marshall*

Tableau d'exploitation des propositions du rapport Marshall

Les juridictions du XXIe siècle : une institution qui, en améliorant qualité et proximité, s'adapte à l'attente des citoyens, et aux métiers de la justice

2013

ASPECT PÉNAL

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Proposition envisagée	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Réf. textuelles
Le tribunal pénal	9.2. Une nouvelle qualification pour certaines infractions Une réflexion devra être engagée sur le traitement de certains contentieux, notamment en matière de sécurité routière, pour lesquelles des réponses diversifiées et ne reposant pas toutes sur l'intervention du juge existent et méritent d'être généralisées dans un souci de lisibilité et d'harmonisation.	O	Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur Recours à l'amende forfaitaire pour certains délits routiers : - conduite d'un véhicule sans permis (article L. 221-2 du code de la route ; AFD minorée : 640 euros, AFD : 800 euros, AFD majorée : 1600 euros) ; - la conduite d'un véhicule avec un permis d'une catégorie n'autorisant pas sa conduite (idem), - la conduite d'un véhicule sans assurance (article L. 324-2 du code de

			la route ; AFD minorée : 400 euros, AFD : 500 euros, AFD majorée : 1000 euros)

Annexe 4.1.5. *Rapport Nadal*

Tableau d'exploitation des propositions du rapport Nadal

Refonder le ministère public

2013

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Proposition envisagée	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Réf. textuelles
Proposition n° 27 : Redonner son plein effet au principe de l'opportunité des poursuites	Abandonner le taux de réponse pénale comme indicateur de « performance », du moins d'en relativiser considérablement l'importance et la portée	O	
	Une telle évolution doit d'abord se traduire dans les discours sur l'action publique mais aussi dans les instructions de politique pénale qui sont délivrées au ministère public.	O	
	Elle pourrait également se traduire dans la loi par une modification de l'article 40-1 du CPP en vue de laisser au procureur de la République une plus grande latitude pour classer une affaire indépendamment des « circonstances particulières liées à la commission des faits » mentionnées au 3° de cet article.	O	
Proposition n° 29 : Assurer un		O	Article 25 loi n° 2023-22 du 24

traitement plus efficient de certaines infractions routières par le recours à la contraventionnalisation et à la forfaitisation[1]		Élargissement du recours à l'amende forfaitaire pour certains délits routiers	janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur
Proposition n° 30 : Encourager et développer le recours à la transaction pénale dans certains contentieux techniques[2]		O La transaction pénale est prévue dans de nombreux contentieux	Focus sur la transaction : contributions indirectes (LPF, art. L. 247, 3°, L. 248, L. 249 et L. 251) et infractions douanières (C. douanes,

[1] La Commission propose en définitive de transformer en contraventions de la 5ème classe : • les délits de défaut de permis de conduire et de défaut d'assurance, qui constituaient des contraventions jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 2004 précitée, étant observé que le défaut d'assurance n'est passible d'aucune peine d'emprisonnement ; • le délit de conduite d'un véhicule malgré injonction de restituer le permis de conduire résultant du retrait de la totalité des points, dont le régime paraît devoir suivre le régime de la conduite sans permis ; le délit de conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique caractérisé par la présence dans l'air expiré d'un taux d'alcool supérieur ou égal à 0,40 milligramme et inférieur à 0,80 milligramme.

[2] De nombreuses dispositions législatives accordent aujourd'hui un tel droit de transaction pénale dont la mise en œuvre a pour effet d'éteindre l'action publique lorsque la loi le prévoit expressément, conformément au troisième alinéa de l'article 6 du code de procédure pénale

Il en va ainsi en matière de douanes et de contributions indirectes.

Il en va de même, dans le domaine de la concurrence et de la consommation, pour un nombre important d'infractions en matière de liquidations, ventes au déballage, soldes et autres ventes en magasins d'usine, de publicité à destination du consommateur, de respect des règles relatives à la facturation ou aux délais de paiement, de pratiques commerciales trompeuses, de règles relatives à l'information des consommateurs et à la formation des contrats ou encore de conformité et sécurité des produits et des services. Le code forestier, le code de l'environnement, le code des transports et le code rural et de la pêche maritime accordent également aux administrations compétentes le droit de transiger sur la poursuite de certaines infractions pénales.

La Commission a estimé que le recours à la transaction pénale, sous réserve que le ministère public assume pleinement son rôle d'examen des propositions de transaction qui lui sont soumises, devrait être encouragé et favorisé, notamment dans le cadre de l'animation de la politique pénale et du dialogue noué par les parquets et les parquets généraux avec les services déconcentrés, départementaux et régionaux, des administrations qui disposent d'un tel pouvoir.

Le mécanisme transactionnel présente de toute évidence de très nombreux avantages. Il permet d'abord d'assurer une répression rapide et effective de certaines infractions, comme l'illustre l'action de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Les données communiquées à la Commission par cette administration établissent l'intérêt qui s'attache à ce mode de traitement pénal. Il apparaît ainsi qu'au cours de l'année 2012, l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation a constitué 5 431 dossiers de transaction pour un montant global de 8 514 671 euros. 4 275 dossiers ont fait l'objet d'un accord du professionnel concerné et d'une validation par le parquet pour un montant de 6 300 022 euros représentant un montant de paiements acquittés de 5 700 742 euros, soit 91,6 % de transactions considérées comme exécutées. Ces chiffres témoignent clairement de l'efficacité de cette procédure.

		techniques, notamment dans le droit de l'environnement	art. 350), police de l'eau (C. envir., art. L. 216-14) et de la pêche (C. envir., art. L. 437-14), parcs nationaux (C. envir., art. L. 173-12 et L. 331-25), droit rural (C. rur., art. L. 205-10), droit forestier (C. for., art. L. 223-5), circulation (C. pr. pén., art. 529-6) et transports publics (C. transp., art. L. 1721-2 s.), voirie routière (CGCT, art. L3213-5) et contraventions au préjudice des communes (C. pr. pén., art. 44-1), domaine fluvial (CGPPP, art. L. 2132-25 ; C. transp., art. L. 4313-2), discriminations (L. org. n° 2011-333 du 29 mars 2011, art. 28) et pratiques commerciales (C. consom., art. L. 523-1 s. et L.

Le mécanisme transactionnel a également pour mérite d'éviter le traitement successif et nécessairement redondant d'une même affaire par l'administration verbalisatrice puis par le service d'enquête de la police ou de la gendarmerie.

Enfin, le contrôle exercé par le ministère public sur les propositions de transaction qui lui sont soumises, tout en lui garantissant un bon niveau d'information sur les comportements en cause, s'avère beaucoup moins coûteux en temps judiciaire que s'il devait diligenter des enquêtes et, le cas échéant, engager des poursuites dans ces contentieux dont la technicité est bien souvent inversement proportionnelle à la gravité et qui supposent de manier un nombre élevé d'incriminations peu usuelles ;

Si la Commission juge donc indispensable d'encourager le recours par les administrations compétentes de l'Etat aux dispositions législatives existantes leur offrant le droit de transiger, elle considère en outre que l'arsenal législatif pourrait être complété sur deux points :

D'une part, la Commission ne peut que reprendre à son compte les conclusions tout à fait justifiées de la Commission Guinchard relatives au développement de la transaction en matière de droit pénal de l'urbanisme et de la construction. La création, par l'ordonnance du 11 janvier 2012/14, d'une procédure de transaction pénale applicable aux contraventions et délits prévus et réprimés par le code de l'environnement serait ainsi logiquement complétée par la création d'une procédure similaire dans le code de l'urbanisme.

D'autre part, il lui semble qu'en lien avec sa proposition tendant à supprimer l'exigence de la plainte préalable de l'administration en matière de fraude fiscale (proposition n° 28), il conviendrait de réfléchir à la création, au profit de l'administration fiscale, d'un droit de transaction pénale qui s'exercerait avec l'accord et sous le contrôle du parquet.

			216-11)

Annexe 4.1.6. *Rapport Chantiers de la justice*

Tableau d'exploitation des propositions du rapport des chantiers de la justice

2018

Aspect pénal

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Proposition envisagée	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Réf. textuelles
Chantier 2 : amélioration et simplification de la procédure pénale	Fusion de la transaction et de la composition pénale Suppression dans certains cas de la validation du juge Extension de la mesure	O Recours élargi à la composition pénale et à la CRPC : contraventions de 5e classe, délits punis d'un emprisonnement inférieur ou égal à 5 ans (ou 3 ans si composition simple sans validation du juge)	Article 59 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice
	Développement de la forfaitisation (CS et délits)	O Élargissement du recours à l'amende forfaitaire pour infractions routières, usage de stupéfiants, vente d'alcool à des mineurs, vols mineurs	Article 58 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice Article 25 de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur
	Extension de l'ordonnance pénale et simplification de	O	Articles 60 à 62 de la loi n° 2019-222 du 23 mars

	son régime (infractions purement matérielles)	Extension de l'ordonnance pénale et modification du régime juridique	2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice
	Extension de la CRPC (fraude fiscale) et des possibilités offertes dans ce cadre procédural (révocation de sursis sous certaines conditions) Simplification de la passerelle entre instruction et CRPC Organisation du débat contradictoire sur la proposition de peine Instauration d'une clôture simplifiée (sans réquisitoire définitif) en cas d'accord des parties en vue d'une CRPC	**O** Possibilité pour le procureur de la République de proposer que la peine d'emprisonnement proposée révoquera tels ou tels sursis précédemment accordés Article 180-1 du code de procédure pénale : Si le juge d'instruction estime que les faits constituent un délit, que la personne mise en examen reconnaît les faits et qu'elle accepte la qualification pénale retenue, il peut, à la demande ou avec l'accord du procureur de la République ou du mis en examen, prononcer par ordonnance le renvoi de l'affaire au procureur de la République aux fins de mise en œuvre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité conformément à la section 8 du chapitre Ier du titre II du livre II. Lorsqu'une partie civile est constituée, cette ordonnance ne peut être prise qu'après avoir mis celle-ci en mesure de faire valoir ses observations ou, en cas de plainte avec constitution de partie civile, qu'avec son accord Le procureur de la République peut, avant de proposer une peine conformément aux dispositions du cinquième alinéa du présent article, informer par tout moyen la personne ou son avocat des propositions qu'il envisage de formuler	Article 59 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice Article 14 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire

Annexe 4.1.7. *États généraux de la justice*

Tableau d'exploitation des propositions EGJ –

Aspect pénal

Rapport EGJ Simplification de la procédure pénale

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Propositions envisagées	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Proposition non mise en œuvre en tout ou partie : piste(s) à explorer pour mise en œuvre ou amplification
Proposition n°4 Sanctionner tout aussi efficacement en dehors du champ pénal	1 : Le recours aux sanctions administratives (dont la contestation serait portée devant le tribunal administratif, dans le cadre d'un recours en plein-contentieux).		O Non mis en œuvre
	2 : Le recours à la voie civile 2.1 La saisine du juge civil ou du tribunal de commerce 2.2 Le recours aux voies d'exécution forcée		O Non mis en œuvre
Proposition n° 5 Unifier et renforcer le dispositif des alternatives aux poursuites par la		O Partiellement mis en œuvre La possibilité de conclure une transaction est déjà prévue (par exemple, articles 44-1, 529-3, 529-6 CPP, article L. 205-10 du	

création de la mesure transactionnelle		CRPM, articles L. 8114-4 et suivants du code du travail). Il n'est pas prévu d'étendre le champ de la transaction pénale, qui ne concerne actuellement que la matière contraventionnelle.	

Annexe 4.2. En matière civile

Annexe 4.2.1. *Rapport Guinchard*

Tableau d'exploitation des propositions du rapport Guinchard

L'ambition raisonnée d'une justice apaisée

2008

Aspect civil

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Proposition envisagée	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Réf. textuelles
Propositions en matière d'organisation judiciaire	12) Création d'un pôle civil « diffamation et injure » (dépénalisées) dans chaque TGI La commission préconise la dépénalisation de la diffamation à l'exception des diffamations présentant un caractère discriminant (raciste, sexiste...). Ainsi, seule la voie civile (référé, demande au fond de dommages et intérêts et autres mesures civiles) sera possible. Suppression de la compétence résiduelle du tribunal d'instance en la matière, par transfert au TGI (diffamation et injure non publiques)	O	
	21) Évolution du statut des greffiers en	O	Art. 4 décret n° 2024-1089 du 3

	chef vers des fonctions de « greffier juridictionnel ». À l'instar des Rechtspfleger allemand ou autrichien, leur permettant, dans certaines limites fixées par la loi et avec des garanties d'indépendance, d'exercer certaines missions juridictionnelles (par exemple, l'examen de la requête en injonction de payer)	Les cadres greffiers des services judiciaires veillent au bon déroulement de la procédure juridictionnelle. A ce titre, ils assurent des fonctions d'encadrement au sein des services judiciaires. Ils peuvent être chargés de fonctions d'expertise caractérisées par une forte technicité, notamment au sein des services spécialisés ou dans le traitement de certaines procédures judiciaires. Ils assistent les magistrats dans les actes de leur juridiction, authentifient les actes juridictionnels et exercent des attributions judiciaires dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur. Pas de décision judiciaire envisagée.	décembre 2024 portant statut particulier du corps des cadres greffiers des services judiciaires
Propositions en matière de déjudiciarisation et d'allégement procédural a) Transfert de fonctions et missions diverses	33) Transferts de charges du juge vers la commission de surendettement, en matière de surendettement et de rétablissement personnel Mais maintien du recours au juge pour l'homologation des mesures recommandées, le jugement des contestations et la phase de liquidation du patrimoine en cas de rétablissement personnel	**O** Depuis la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe, hormis le cas du rétablissement personnel avec liquidation judiciaire qui nécessite toujours la saisine du juge, toutes les autres mesures peuvent être imposées par la commission. Mais cela est conditionné à la demande du débiteur et toujours après observations des créanciers (art. L. 733-4 du code de la	

		consommation), et ce n'est qu'en cas de contestation que le juge d'instance sera saisi (art. L. 733-10 et suivants du code de la consommation). Il n'y a donc plus de procédure d'homologation judiciaire des mesures recommandées. La commission de surendettement dispose désormais d'un complet monopole de traitement de la situation de surendettement du débiteur en fonction de la gravité de sa situation, y compris pour prononcer un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire (art. L. 741-1 du même code), qui ne sera soumis à l'examen du juge qu'en cas de contestation de cette mesure.	
	34) Transfert de la procédure de changement de prénom du JAF à l'officier d'état civil avec possibilité de saisir le procureur, qui pourrait saisir le JAF	O	Article 60 CC (loi J21)
	35) Assistance et délégation de la vérification des comptes de tutelles Assistance du greffier en chef par les agents du Trésor et/ou les huissiers de justice et/ou délégation par le juge des tutelles aux juges de proximité.	O Mis en œuvre différemment : contrôle des comptes de gestion par un professionnel qualifié Fiche DSJ circuit comptes de gestion - novembre 2024	Article 9 loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice Décret n° 2024-659 du 2 juillet 2024 relatif au contrôle des comptes de gestion pris en application de l'article 512 du

			code civil et modifiant le décret n° 2021-1625 du 10 décembre 2021 relatif aux compétences des commissaires de justice Arrêté du 4 juillet 2024 fixant la rémunération du professionnel qualifié chargé du contrôle des comptes de gestion en application de l'article 512 du code civil Arrêté du 4 juillet 2024 relatif aux modèles de compte de gestion, d'attestation d'approbation et de rapport de difficulté Circulaire DACS du 24 septembre 2024 de présentation des dispositions relatives au contrôle des comptes de gestion des majeurs protégés par un professionnel qualifié Annexe 1 (désignation et fin de mission du professionnel qualifié), annexe 2 (mission de vérification des comptes de gestion), annexes 3 (rémunération du professionnel qualifié)
	36) Transfert de l'établissement des actes de notoriété pour suppléer à un acte de naissance, du juge d'instance	o L'article 6 de la LPRJ 2018-2022 confie aux notaires l'établissement d'actes de notoriété, soit pour	

	vers le notaire	constater la possession d'état permettant d'établir un lien de filiation (article 317 du code civil), soit pour suppléer des actes de l'état civil détruits ou disparus (article 46 du code civil).	
	37) Transfert du consentement à adoption au notaire Aujourd'hui, choix entre le greffier en chef et le notaire	O	Art. 348-3 du code civil
	38) Transfert des demandes de recours à une procréation médicalement assistée au notaire Aujourd'hui, choix entre le président du TGI (ou son délégué) et le notaire	O	Art. 342-10 du code civil
	39) Transfert de l'enregistrement du pacte civil de solidarité du greffier du tribunal d'instance vers l'officier d'état civil	O	Art. 515-3 du code civil
	40) Transfert des procurations de vote du tribunal d'instance aux collectivités locales	**O** Le TJ reste compétent pour recevoir une demande de procuration (Art. R. 72-1 du code électoral)	
	41) Transfert de l'apposition et de la levée de scellés, à la suite d'un décès, du greffier en chef aux huissiers de justice	O	Art. 1307 et s. et 1316 et s. CPC
	42) Transfert de la constitution des dossiers de déclaration d'acquisition de la nationalité française par mariage du	O	Art. 26 et s. du code civil (Article 12 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification

	greffe aux préfectures ou aux mairies, mais à droit constant sur le fond		et de clarification du droit et d'allègement des procédures, entré en vigueur le 1er janvier 2010)
	43) Transfert des déclarations de nationalité hors mariage du juge d'instance au greffier en chef	O	Art. 26 et s. du code civil (Article 12 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, entré en vigueur le 1er janvier 2010)
	45) Limitation de la saisine du JAF en matière de droit à certaines allocations (allocation de soutien familial et allocation de parent isolé) aux seuls cas où le débiteur défaillant est localisé et solvable Le juge ne sera amené à fixer le montant de l'obligation d'entretien que lorsque celle-ci sera véritablement recouvrable par la caisse d'allocations familiales. Les caisses d'allocations familiales contrôleront la situation d'impécuniosité du débiteur et le cas du débiteur dont l'adresse est inconnue, alors qu'aujourd'hui, les JAF sont saisis à seule fin de constater cette impécuniosité ou l'absence de domicile connu	**O** Fasc. ENM (JAF et mesures relatives aux enfants, juin 2024) : A noter enfin que si elle est parfois associée à la demande de fixation des modalités de vie de l'enfant, la demande tendant à faire trancher la question du bénéficiaire des prestations sociales liées à la charge d'enfant(s), notamment en cas de résidence alternée, ne relève pas de la compétence du JAF (article L. 213-3 du code de l'organisation judiciaire) mais de la juridiction de sécurité sociale et de l'aide sociale. Tout au plus le JAF peut-il constater l'accord des parents pour le partage des allocations familiales dans cette hypothèse de résidence alternée (partage possible uniquement pour les allocations familiales stricto sensu, mais pas pour	

		les autres prestations familiales qui seront nécessairement versées par l'organisme débiteur à un bénéficiaire unique ; cf. fascicule sur les aides sociales). ASF : Art. L. 523-1 et s. et R. 523-1 et s. code de la sécurité sociale	
	46) Limitation de l'intervention du juge en matière de contentieux électoral politique aux seuls cas où une contestation devrait être tranchée (Concerne la procédure spécifique d'inscription hors période de révision des listes électorales, pour les personnes mutées ou admises à la retraite, ayant acquis la nationalité française ou recouvré l'exercice du droit de vote après la clôture des listes (article L. 30 du Code électoral). La commission compétente siégerait sans le juge, qui ne serait saisi qu'en cas de contestation).	O	Art. 30 du code électoral (modifié par la loi n°2016-1048 du 1er août 2016)
Propositions en matière de déjudiciarisation et d'allègement procédural b) Développement des MARD	47) Création d'une nouvelle procédure de règlement amiable des litiges : la procédure participative de négociation assistée par avocat	O	Art. 774-1 et s. CPC.
	48) Développement de la conciliation	**O**	
	49) Conforter la médiation	**O**	
	50) Création d'un dispositif public de médiation familiale extrajudiciaire (Aux fins de garantir la présence de services de médiation familiale sur	O La médiation familiale peut avoir lieu à l'initiative des parties en dehors de	

	l'ensemble du territoire et d'assurer la qualification et le contrôle des médiateurs, ainsi que la prise en charge fi nancière de la médiation. À cette fin, la commission préconise de s'appuyer sur l'expertise acquise par la Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse de mutualité sociale agricole et d'associer les différents ministères concernés)	toute saisine du juge. Demeure également la médiation familiale ordonnée par le juge : art. 375-4-1 du code civil et 1189-1 CPC	
	52) Obligation de recourir à la médiation familiale pour les actions tendant à faire modifier les modalités de l'exercice de l'autorité parentale, précédemment fixées par une décision de justice	O NB - Expérimentation d'une médiation obligatoire préalable aux contentieux familiaux Une tentative de médiation est obligatoire avant toute demande de modification des décisions et conventions homologuées fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale dans les tribunaux de Bayonne, Bordeaux, Cherbourg-en-Cotentin, Évry, Nantes, Nîmes, Montpellier, Pontoise, Rennes, Saint-Denis et Tours. Ce dispositif est déployé jusqu'au 31 décembre 2024 et ne sera pas reconduit.	
Propositions en matière de déjudiciarisation et d'allégement	53) Simplification de la procédure de rectification d'erreur matérielle dans une décision de justice La procédure de rectification relèverait	O Art. 462 CPC.	

procédural c) Allègements procéduraux	désormais de la procédure gracieuse, sans audience, sauf demande du juge au vu du dossier		
	54) Allégement de la procédure d'homologation des accords sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale Permettre au parent qui sollicite l'homologation d'un tel accord, de recourir à la procédure gracieuse (sans audience, sauf si le juge en décide autrement).	O Le droit positif permet déjà aux parents de rédiger un contrat de parentalité, dénommé convention parentale, par lequel ils organisent d'un commun accord les modalités d'exercice de l'autorité parentale (droit de visite notamment) et fixent la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (article 373-2-7 du code civil). En cas d'accord total, les parents peuvent, dans le cadre d'une procédure gracieuse, saisir le juge aux affaires familiales par requête conjointe afin de faire homologuer la convention parentale (article 1143 du code de procédure civile). Le juge aux affaires familiales peut statuer sans audience et donc **dans des délais rapides,** sauf s'il estime nécessaire d'entendre les parties.	Art. 373-7 CC et 1143 CPC.

Annexe 4.2.2. *Rapport Delmas Goyon*

Tableau d'exploitation des propositions du rapport Delmas Goyon

« Le juge du 21ème siècle » - Un citoyen acteur, une équipe de justice

2013

Aspect civil

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Proposition envisagée	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Réf. textuelles
Rationnaliser l'intervention du magistrat	1) Permettre, sauf disposition spécifique contraire, de désigner un magistrat honoraire pour toute participation à une commission administrative et écarter les magistrats de l'ordre judiciaire de commissions et d'instances.	Voir liste note n°1 à la suite du tableau	
	2) Décharger les magistrats et fonctionnaires de la surveillance des épreuves des concours et décharger les greffes des tribunaux de grande instance de la tenue du répertoire civil	O Non mis en œuvre	
	3) Déjudiciariser certaines interventions judiciaires en matière civile[1].	Voir liste note n°2 à la suite du	

[1] L'option d'une déjudiciarisation massive, conçue comme mode de désengorgement des cours et tribunaux, n'a pas été retenue. Elle n'est apparue souhaitable que pour des compétences ne relevant pas à titre principal du droit et de la justice, pouvant être exercées par d'autres acteurs avec une efficacité au moins égale et sans supplément

		tableau	
	4) Rationaliser, sans le déjudiciariser, le traitement de certaines procédures civiles.	Voir liste note n°3 à la suite du tableau	
Favoriser le règlement amiable des différents	14) Etendre la compétence territoriale des conciliateurs de justice au ressort du tribunal d'instance	O A compter du 1er janvier 2020, les conciliateurs de justice poursuivent l'exercice de leurs fonctions dans le ressort visé par l'ordonnance de nomination du premier président jusqu'à l'expiration de la période mentionnée par ladite ordonnance.	Décret n° 2018-931 du 29 octobre 2018 modifiant le décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice Article 4
	15) Créer un diplôme d'Etat de médiateur	O Non mis en œuvre	
	16) Promouvoir dans les universités une culture de la médiation et faire assurer par les facultés de droit, ainsi que par l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) et les écoles d'avocats, un enseignement méthodologique approprié, le dispositif mis en œuvre devant être soumis à évaluation périodique	O Partiellement mis en œuvre	
	17) Créer une plateforme de règlement en ligne des litiges répondant à l'objectif de favoriser, par le recours aux nouvelles technologies numériques, la résolution amiable des conflits	O Partiellement mis en œuvre Réflexions en cours + plateforme de règlement en ligne des litiges mis à disposition par la commission européenne	
	18) Généraliser, sans la rendre obligatoire, la double convocation en matière familiale afin de favoriser les démarches de médiation en fournissant aux juridictions des modèles de	O	Article 373-2-10 du code civil. Loi n°2016-1547 du 18 novembre

de coût, dans des conditions respectueuses de l'égalité des citoyens devant la loi en matière civile, des droits de la défense et des intérêts des victimes en matière pénale, du droit d'accès à la justice et au juge en toutes matières, sans remise en cause de l'effectivité de la protection du plus faible.

	formulaire et de convention permettant d'asseoir sur des bases précises les partenariats nécessaires et en favorisant à ce stade la présence de l'avocat		2016.
	19) Faire du développement des modes négociés de règlement des litiges, et en tout premier lieu de la médiation familiale, un objectif de performance qualitative assigné aux chefs de juridiction et créer en ce domaine deux indicateurs spécifiques : a) un indicateur permettant d'identifier, parmi les procédures qui ne se terminent pas par une décision contentieuse mettant fin à l'instance, celles qui trouvent leur terme par un accord, qu'il procède d'une conciliation ou d'une médiation, en distinguant selon la nomenclature des affaires b) un indicateur permettant de connaître le pourcentage de divorces par consentement mutuel donnant lieu ultérieurement à des instances modificatives relatives à l'exercice de l'autorité parentale	○ sur le premier indicateur	
	20) Instaurer, dans tous les contentieux engagés devant le juge aux affaires familiales, sauf les divorces par consentement mutuel, un entretien initial confié au greffier juridictionnel	○	
	21) Accorder, dans une proportion à déterminer, une augmentation du montant de l'aide juridictionnelle accordée en matière familiale aux avocats ou aux structures professionnelles d'avocats ayant consenti, sous le contrôle de leurs ordres, des engagements de disponibilité, de compétence et de formation aux procédures négociées		

- **Liste note 1 issue de la proposition n°1 : écarter les magistrats de l'ordre judiciaire de certaines commissions ou d'instances**

1. chambre de discipline du conseil régional de l'ordre des vétérinaires (art. L242-5 du code rural) ; O *Le président et le suppléant de celui-ci sont des conseillers à la cour d'appel honoraires ou en activité, désignés par le premier président de la cour d'appel dont le ressort comprend le chef-lieu de la région ordinale.*

2. chambre supérieure de discipline de l'ordre des vétérinaires (art. L242-8 du code rural) ; O *Le président et le suppléant de celui-ci sont des conseillers à la Cour de cassation, en activité ou honoraires, désignés par le premier président de la Cour de cassation.*

3. conseil de discipline communal (art. R414-15 du code des communes) ; O *Le conseil de discipline communal est présidé par le juge du tribunal judiciaire comprenant dans son ressort la commune qui emploie l'agent en cause. Dans les tribunaux judiciaires comportant plusieurs juges, le juge directeur ou celui qui en fait fonction préside le conseil de discipline communal ou intercommunal*

4. conseil de discipline intercommunal (R414-15 du code des communes) ; O *Le conseil de discipline intercommunal est présidé par le juge du tribunal judiciaire comprenant dans son ressort la commune où siège le syndicat de communes pour le personnel communal. Dans les tribunaux judiciaires comportant plusieurs juges, le juge directeur ou celui qui en fait fonction préside le conseil de discipline communal ou intercommunal.*

5. commission nationale de discipline des associations de gestion et de comptabilité (art. 49 bis de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 modifiée et art. 5-19° de l'ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004) ; O *La commission est composée d'un président désigné par le premier président de la cour d'appel de Paris parmi les magistrats en activité ou honoraires de la cour*

6. commission administrative chargée de dresser la liste électorale pour chaque bureau de vote pour les élections des députés, conseillers généraux et municipaux, ainsi que pour les élections des députés européens et du Président de la République (art. L17 et R16 du code électoral, art. 2-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, loi n° 62-1962 du 6 novembre 1962) ; O *Pour chaque commune, la liste électorale complémentaire est extraite d'un répertoire électoral unique complémentaire établi par l'Institut national de la statistique et des études économiques conformément à l'article L. 16 du code électoral*

7. commission administrative chargée de dresser la liste générale des électeurs de la commune (art. L17 et R16 du code électoral) ; O *Pour chaque commune, la liste électorale complémentaire est extraite d'un répertoire électoral unique complémentaire établi par l'Institut national de la statistique et des études économiques conformément à l'article L. 16 du code électoral*

8. commission électorale d'établissement et de révision des listes de centres de vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République (art. 5 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976, modifiée par loi organique n° 77-820 du 21 juillet 1977, décret n° 76-950 du 14 octobre 1976 modifié par le décret n° 88-198 du 29 février 1988) ; O *Les listes électorales consulaires sont extraites du répertoire électoral unique prévu au premier alinéa du I de l'article L. 16 du code électoral*

9. commission de propagande pour l'élection des conseillers municipaux, des conseillers généraux et des députés (art. L241, L166 et L212 et art. R31 à R33 du code électoral) ; O *Chaque commission comprend un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel, président*

10. commission de propagande pour l'élection des conseillers régionaux (art. L354, R31, R32 du code électoral) ; O

11. commission de propagande pour l'élection des sénateurs (art. R157 et R158 du code électoral) ; O *Cette commission, instituée par arrêté préfectoral, comprend un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel, président ...*

12. commission de propagande pour l'élection des conseillers de l'assemblée de Corse (art. L376 et R194 du code électoral) ; O *Par dérogation aux dispositions de l'article R. 32, la commission de propagande comprend un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel, président ...*

13. commission de propagande pour l'élection des députés, conseillers municipaux, conseillers généraux et sénateurs à Mayotte (art. R287 du code électoral) ; O *La commission de propagande prévue aux articles R. 32, R. 158 et R. 297 est présidée à Mayotte par un magistrat du siège désigné par le président du tribunal supérieur d'appel,*

14. bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs (art. 163 du code électoral) ; O *Art. R. 163 Le « bureau » du collège électoral est présidé par le président du tribunal judiciaire*

15. bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France (art. 21 de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959, modifiée par loi n° 83-390 du 18 mai 1983) ; abrogé

16. bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs de Mayotte (art. R287 du code électoral) ; O *La commission de propagande prévue aux articles R. 32, R. 158 et R. 297 est présidée à Mayotte par un magistrat du siège désigné par le président du tribunal supérieur d'appel*

17. commission d'inscription sur la liste pour les élections aux conseils de prud'hommes (art. L1441-13 et D1441-40 du code du travail) ; Abrogé

18. commission d'établissement de la liste électorale pour l'élection des juges d'un nouveau tribunal de commerce (art. L723-3, R723-1 à R723-4 du code de commerce) ; O *La liste électorale pour les élections aux tribunaux de commerce est établie par une commission présidée par le juge commis à la surveillance du registre du commerce et des sociétés. En cas de création d'un tribunal de commerce, le premier président de la cour d'appel désigne comme président de la commission un magistrat honoraire de l'ordre judiciaire.*

19. commission d'organisation des élections des juges des tribunaux de commerce (art. L723-13 et art. R723-8 du code de commerce) : la proposition ne porte pas sur un retrait total des magistrats de l'ordre judiciaire mais sur la limitation de la participation à un seul magistrat, président ; O *La commission prévue à l'article L. 723-13 comprend, outre son président, un juge du tribunal judiciaire désigné par le premier président de la cour d'appel et un fonctionnaire désigné par le préfet.*

20. commission des archives de la justice (arrêté du 1er février 2000) ; O *Le garde des sceaux, ministre de la justice, nomme pour une durée de trois ans renouvelable une fois deux magistrats de l'ordre judiciaire en exercice ou honoraires*

21. commission nationale d'orientation de l'expertise comptable et du commissariat aux comptes (décret n° 85-666 du 6 juillet 1985 modifié par l'ordonnance n°2023-1142 du 6 décembre 2023) ; O *Depuis le 1er janvier 2024 La commission est composée du premier président de la Cour des comptes ou de son représentant,-du président de l'Autorité des marchés financiers ou de son représentant, du président de la Haute autorité de l'audit ou de son représentant, du commissaire du Gouvernement près le conseil supérieur de l'ordre ou de son représentant, du président de l'Autorité des normes comptables ou de son représentant, du directeur du Trésor ou de son représentant, du directeur général des finances publiques ou de son représentant, du directeur des affaires civiles et du sceau ou de son représentant, du directeur des affaires criminelles et des grâces ou de son représentant, du procureur général près la cour d'appel de Paris ou de son représentant, du président de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes ou de son représentant, du président de l'ordre des experts comptables et des comptables agréés ou de son représentant.*

22. commission nationale relative à la compétence des délégués à la tutelle aux prestations sociales (art. 7 et 9 de l'arrêté du 30 juillet 1976)

Article 9 de l'arrêté du 30 juillet 1976 La composition de la commission nationale et des commissions pédagogiques interrégionales ainsi que les modalités et le programme des stages d'adaptation et de promotion professionnelle et de la formation en cours d'emploi sont fixés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de la santé.

23. conseil supérieur de l'adoption (art. L148-1 du code de l'action sociale et des familles, décret n° 2002-473 du 8 avril 2002 : la proposition ne porte pas sur un retrait total des magistrats de l'ordre judiciaire mais sur la limitation de la participation à un seul magistrat ; O *le Conseil supérieur de l'adoption a été remplacé par le Conseil national de l'adoption par la loi n°2022-140 du 7 février 2022 (article L147-12 du CASF) qui compte parmi ses membres un seul magistrat judiciaire.*

24. commission centrale des impôts directs (art. 1652 du code général des impôts) : O *Article 1652 du CGI : Il est institué, dans le ressort de chaque tribunal administratif, une commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires. Elle est présidée par le président du tribunal administratif, par un membre de ce tribunal désigné par lui ou par un membre de la cour administrative d'appel désigné, à la demande du président du tribunal, par le président de la cour. Elle comprend en outre trois représentants des contribuables et deux représentants de l'administration ayant au moins le grade d'inspecteur divisionnaire ou d'inspecteur régional. Pour les matières visées aux articles 1651 A et 1651 B, l'un des représentants des contribuables est un expert-comptable.*

25. commission départementale d'attribution des aides aux commerçants âgés (art. 106 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981, art. 9 du décret n° 82-307 du 2 avril1982) ; O *article 9 du décret Il est créé auprès de chaque caisse de base du régime social des indépendants, par arrêté du préfet du département dans lequel cette caisse a son siège, une commission composée comme suit :Le président du tribunal de commerce, ou du tribunal de grande instance statuant commercialement, dans le ressort duquel se trouve le siège de la caisse, ou un magistrat par lui désigné, président ...*

26. commission relative aux droits des artistes interprètes (art. L212-9 et R212-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle) ; O *Art L212-9 : A défaut d'accord conclu dans les termes des articles L. 212-4 à L. 212-7 soit avant le 4 janvier 1986, soit à la date d'expiration du précédent accord, les*

modes et les bases de rémunération des artistes-interprètes sont déterminés, pour chaque secteur d'activité, par une commission présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le premier président de la Cour de cassation et composée, en outre, d'un membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, d'une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé de la culture et, en nombre égal, de représentants des organisations de salariés et de représentants des organisations d'employeurs.

27. commission relative aux droits en matière de publicité (art. L132-31, L132-32 *Abrogé* et R132-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle *Abrogé*) ;

28. commission de contrôle et de surveillance des publications destinées à la jeunesse (art. 3 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949, art. 3 du décret n° 66-172 du 25 mars 1966, décret n° 50-143 du 1er février 1950 pris pour l'exécution de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949, arrêté du 15 octobre 1971) ; O *art. 3 du décret n° 66-172 du 25 mars 1966 Il est institué, au ministère de la justice, une commission chargée de la surveillance et du contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence. Cette commission comprend :Un membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, président, un représentant du ministre chargé de la culture, un représentant du ministre chargé de l'éducation nationale, un représentant du garde des sceaux, ministre de la justice, un représentant du ministre de l'intérieur, un représentant du personnel de l'enseignement public et un représentant du personnel de l'enseignement privé, désignés par leurs organisations syndicales, deux représentants des éditeurs de publications destinées à la jeunesse, désignés par leurs organismes professionnels, deux représentants des éditeurs de publications autres que celles destinées à la jeunesse, désignés par leurs organismes professionnels, deux représentants des dessinateurs et auteurs, désignés par leurs organisations syndicales, un représentant des mouvements ou organisations de jeunesse, désigné sur proposition de leurs fédérations par le Conseil supérieur de l'éducation, un parent, désigné par l'Union nationale des associations familiales, un magistrat honoraire siégeant ou ayant siégé dans des tribunaux pour enfants, désigné par le Conseil supérieur de la magistrature..*

29. comité de pilotage du contrat de ville (circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 et circulaire du garde des sceaux du 26 octobre 1999) ;

30. commission consultative des jeux en Polynésie française (art. 3 du décret n° 97-1135 du 9 décembre 1997 : O *Il est institué une commission consultative des jeux présidée par un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel de Papeete et le procureur général près ladite cour.*

31. conseil d'administration de l'office départemental des anciens combattants et victimes de guerre (art. D475 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, issu du décret n° 51-471 du 24 avril 1951). O *Article R613-7 du code des pensions militaires*

- **Liste note 2 issue de la proposition n°3 : déjudiciarisation de certaines interventions en matière judiciaire**

a) de l'enregistrement et de la dissolution du PACS au profit des officiers de l'état civil ; O *Articles 515-3 et 515-7 du code civil modifié par la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016*

b) de l'établissement des procurations de vote au profit de l'autorité administrative (préfet et, sous son autorité, commissariats de police et gendarmeries) ; O *Article R72-1 du code électoral*

c) du contentieux de l'aide sociale, confié en son entier aux commissions départementales d'aide sociale dont la composition sera au besoin modifiée pour tenir compte des exigences constitutionnelles d'indépendance et d'impartialité ; O *Compétence judiciaire : article L134-3 du code de l'action sociale et des familles*

d) des warrants agricoles au profit de l'administration compétente pour la tenue des registres et la gestion des sûretés immobilières O *Décret n° 2021-1887 du 29 décembre 2021 relatif au registre des sûretés mobilières et autres opérations connexes*

e) des demandes de rectification des actes de l'état civil et des décisions déclaratives ou supplétives de l'état civil. Il pourra être statué par le procureur de la République qui donnera les instructions adéquates à l'officier de l'état civil, un recours étant possible devant le juge. O *Articles 99 et 99-1 du code civil modifiés par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle, article 1046 du code de procédure civile modifié par le décret n°2019-966 du 18 septembre 2019*

- **Liste note 3 issue de la proposition n°4 : Rationaliser, sans le déjudiciariser, le traitement de certaines procédures civiles**

a) En matière de surendettement

Décharger le juge de l'obligation de calculer lui-même les échéanciers du plan qu'il établit ou qu'il modifie et lui permettre de renvoyer à cet effet le dossier à la commission de surendettement pour qu'elle puisse recommander de nouvelles mesures. O

Autoriser cette commission à déléguer un conciliateur de justice pour aider au bon déroulement de la procédure en favorisant la coopération des parties au respect des mesures prises. O

b) En matière de tutelles des majeurs

Elargir les mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP) aux pensions de retraite et d'invalidité, ainsi qu'aux salaires. O *Art. D271-2 du code de l'action sociale et des familles*

Faire assurer par les conseils généraux, en amont de toute intervention judiciaire, un accompagnement suffisant pour les personnes qui éprouvent des difficultés de gestion et qui souhaitent être aidées, en prévoyant un dispositif d'urgence, afin de favoriser le développement de la tutelle familiale.

Développer le mandat de protection future et la possibilité pour les parents de gérer directement l'allocation adulte handicapé perçue par leur enfant devenu majeur lorsqu'ils l'accueillent à leur domicile.

Prévoir la possibilité d'une habilitation générale ou spéciale de l'un ou plusieurs des enfants d'une personne devenue hors d'état de manifester sa volonté, après inventaire du patrimoine et en l'absence d'opposition du conjoint et des enfants, lorsqu'aucune procuration n'a été établie en temps utile pour permettre la gestion des biens. Un recours ponctuel au juge restera toutefois nécessaire en cas de conflit entre les descendants ou de décision touchant aux intérêts essentiels de la personne protégée (actes de disposition à titre gratuit et actes à caractère personnel). Les modalités seront celles qui régissent le mandat de protection future. O *Cf dispositions sur l'habilitation familiale*

Dans les cas où il apparaît que la situation de la personne protégée est manifestement insusceptible d'amélioration en l'état actuel des données de la science médicale, porter à 20 ans la durée initiale de la mesure de protection. O *Article 442 du code civil*

Maintenir l'exigence d'un certificat médical établi par un médecin agréé pour l'ouverture d'une mesure de protection mais autoriser la révision de cette mesure ou la disposition du logement de la personne protégée au vu d'un certificat médical circonstancié du médecin traitant, rédigé selon un modèle préétabli pour s'assurer qu'y figurent toutes les informations utiles. O

Décharger le juge de l'obligation d'approuver le budget prévisionnel de la tutelle familiale qui lui sera seulement transmis pour information. O

Autoriser la notification par lettre simple des ordonnances conformes aux requêtes et qui ne limitent pas l'exercice de droits spécifiquement protégés. O

c) En matière de tutelles des majeurs et mineurs

Autoriser le greffier en chef (ou le greffier juridictionnel) à se faire assister des agents des Finances publiques pour la vérification des comptes de tutelles dans les dossiers les plus complexes. O *Mis en œuvre différemment*

Annexe 4.2.3. *Rapport Garapon*

Tableau d'exploitation des propositions du rapport Garapon

La prudence et l'autorité : l'office du juge au XXIe siècle

2013

ASPECT CIVIL

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Proposition envisagée	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Réf. textuelles
	1) Poursuivre l'allègement de la procédure judiciaire de divorce par consentement mutuel et reconnaître la possibilité d'une simple homologation judiciaire devant le greffe, en préservant le recours au juge si nécessaire.	O Divorce par consentement mutuel sans juge Permet aux époux de divorcer par consentement mutuel par acte sous signature privée contresigné par avocats, déposé au rang des minutes d'un notaire, sans passer par le juge, sauf si un enfant mineur demande à être entendu ou si l'un des époux est sous protection juridique	Article 50 loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle
	3) Prévoir une procédure de gestion de l'allocation adulte handicapé à	O Cette recommandation était déjà en	

	compter de l'âge de vingt ans qui ne passe pas par le juge des tutelles.	vigueur à la date du rapport de 2013, puisque la mesure d'accompagnement social personnalisé, qui consiste à prévoir une aide à la gestion des prestations sociales et un accompagnement social individualisé sans passer par le juge (article L271-1 du Code de l'action sociale et des familles), permet d'apporter une aide à la gestion de l'AAH (article D271-2 du code de l'action sociale et des familles).	
	4) Définir des barèmes indicatifs de pension alimentaire par des commissions rassemblant tous les partenaires intéressés, et en assurer une large diffusion auprès des publics concernés de façon à permettre à chaque couple se séparant de disposer d'une référence objective et accessible.	O Des barèmes indicatifs ont été établis mais leur utilisation reste facultative	
	5) Définir selon la même méthode des barèmes indicatifs d'indemnisation des préjudices corporel pour permettre une résolution plus objective de ces différends.	O Des référentiels existent, à l'instar du référentiel indicatif de l'indemnisation du préjudice corporel des cours d'appel (appelé également « référentiel inter-cours » ou « référentiel Mornet »), qui n'est pas contraignant mais largement utilisé par les juridictions. L'Oniam (Office national d'indemnisation des accidents médicaux) ou le FIVA (Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante)	

		ont également élaborés leurs propres référentiels, qui sont également indicatifs.	
	9) Faire entrer dans le cadre de l'aide juridictionnelle les actes d'avocats visant à la résolution amiable des différends.	O L'aide juridictionnelle versée aux avocats a été revalorisée le 1er janvier 2024 pour les litiges résolus à l'amiable	Articles 2 à 4 du décret n° 2023-1299 du 28 décembre 2023 portant diverses dispositions en matière d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat dans le cadre des modes amiables de règlement des différends et extension du dispositif de la convention locale relative à l'aide juridique à la Nouvelle-Calédonie
	12) Orienter vers la médiation familiale, à un coût accessible et proportionnel aux revenus, dès que survient un différend relatif au paiement d'une pension ou à l'exercice de l'autorité parentale.	O A l'effet de faciliter la recherche par les parents d'un exercice consensuel de l'autorité parentale, le juge peut leur proposer une mesure de médiation ; il peut de même leur enjoindre de rencontrer un médiateur familial	Article 5 loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales
	13) Favoriser le règlement collectif des différends (fonds de garantie, commissions administratives, assurances) lorsqu'un contentieux devient massif.	O L'action de groupe permet un règlement collectif de certains différends, notamment en matière de consommation et de santé.	Article 60 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle
	34) Transférer le contrôle des comptes de tutelles vers des services compétents en ce domaine, tel le Trésor, ou vers des auxiliaires de justice.	O Le contrôle des comptes de gestion a été transféré à un professionnel qualifié	Article 9 loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice Décret n° 2024-659 du 2 juillet 2024 relatif au contrôle des comptes de gestion pris en application de l'article 512 du code civil et modifiant le décret

			n° 2021-1625 du 10 décembre 2021 relatif aux compétences des commissaires de justice Arrêté du 4 juillet 2024 fixant la rémunération du professionnel qualifié chargé du contrôle des comptes de gestion en application de l'article 512 du code civil Arrêté du 4 juillet 2024 relatif aux modèles de compte de gestion, d'attestation d'approbation et de rapport de difficulté Circulaire DACS du 24 septembre 2024 de présentation des dispositions relatives au contrôle des comptes de gestion des majeurs protégés par un professionnel qualifié Annexe 1 (désignation et fin de mission du professionnel qualifié), annexe 2 (mission de vérification des comptes de gestion), annexes 3 (rémunération du professionnel qualifié) Fiche DSJ circuit comptes de gestion - novembre 2024
	36) Retrouver le sens des sanctions administratives, notamment dans le contentieux routier.	O	
	44) Limiter l'appel à la question de savoir quelle est la part de l'office qui	O	

	n'a pas été respectée en première instance ; faire de l'appel une véritable chambre de l'office, elle-même soumise à la Cour de cassation.		

Annexe 4.2.4. *Rapport Marshall*

Tableau d'exploitation des propositions du rapport Marshall

Les juridictions du XXIe siècle : une institution qui, en améliorant qualité et proximité, s'adapte à l'attente des citoyens, et aux métiers de la justice

2013

ASPECT CIVIL

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Proposition envisagée	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Réf. textuelles
Améliorer l'accès au droit et à la justice	1.2. Solutions alternatives au règlement des conflits Nos concitoyens doivent pouvoir participer eux-mêmes au règlement de leurs litiges sans recourir nécessairement à la justice	O	Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice
Le tribunal de la famille	6.3. Les procédures familiales consensuelles Les procédures familiales menées d'une manière consensuelle par les parties pourront faire l'objet d'une réponse adaptée et attribuée à d'autres acteurs judiciaires que les juges.	O Pour le divorce par consentement mutuel	Loi n° 2016-1547 du 18.11.2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle Art. 229-1 et s. code civil

	C'est le principe d'une déjudiciarisation de certaines procédures familiales, et notamment des divorces par consentement mutuel parfaitement consensuels		

Annexe 4.2.5. *Rapport Caron Déglise*

Tableau d'exploitation des propositions du rapport Caron Déglise

L'évolution de la protection juridique des personnes

Reconnaitre, soutenir

et protéger les personnes les plus vulnérables

2018

Aspect civil

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Proposition envisagée	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Réf. textuelles
	39) favoriser effectivement la subsidiarité de la mesure judiciaire par le développement de mesures alternatives dont l'ordre est précisé par l'article 428 du code civil	O L'article 428 du code civil, tel que modifié par la loi n°2019-222 du 23 mars 2019, prévoit que le mandat de protection future prime sur l'ensemble des autres alternatives aux mesures judiciaires de protection	Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice
	40) créer un répertoire civil unique, national et dématérialisé assurant la publicité de toutes les mesures de protection judiciaires et des dispositions anticipées, accessibles aux juridictions, aux notaires et aux avocats	O Création d'un registre des mandats de protection future Création, au plus tard fin 2026, d'un registre national dématérialisé des mesures de protection regroupant les mesures de sauvegarde de justice,	Décret n° 2024-1032 du 16 novembre 2024 relatif au registre des mandats de protection future Article 18 de la loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant

		de curatelle, de tutelle et d'habilitation familiale ainsi que celles relatives aux mandats de protection future ayant pris effet et aux désignations anticipées	mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie
	41) Assouplir les conditions de conclusion et de mise en œuvre du mandat de protection future et l'étendre à l'assistance	O Cette recommandation était mise en œuvre par l'article 5 quinquies de la proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir en France, mais cette disposition a été retirée du texte par le Sénat. Projet de reprendre cette disposition.	

Annexe 4.2.6. *Rapport Chantiers de la justice (civil)*

Tableau d'exploitation des propositions du rapport des chantiers de la justice 2018

Aspect civil

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Proposition envisagée	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Réf. textuelles
Chantier 3 : amélioration et simplification de la procédure civile	Examiner la possibilité de conférer un régime spécifique à une expertise conventionnelle confiée à un expert inscrit sur les listes qui mènerait sa mission selon des modalités standardisées, dans le respect du contradictoire, le juge chargé du contrôle de l'exécution des mesures d'instruction pouvant être saisi en cas de difficulté	O	
	Généraliser la possibilité pour le juge même en l'absence de dispositions spécifiques en ce sens, à toutes les étapes de la procédure d'enjoindre aux parties de rencontrer ensemble un médiateur ou un conciliateur qui les informera sur l'objet, le	O Obligation de tenter une conciliation, une médiation ou une procédure participative pour certains litiges tendant au paiement d'une somme n'excédant pas 5000 euros ou relatif	Article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle Art 127 à 131-5 du CPC ; article 12 du décret n° 2020-1452 du 27 novembre 2020, ces dispositions

déroulement, les suites et le coût d'une mesure de résolution amiable d'un différend, voire de tenter une médiation. À cet effet, le second alinéa de l'article 22-1 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 doit être modifié. Le refus de rencontrer ensemble le médiateur ou le conciliateur de justice pourrait être sanctionné par une caducité de la demande lorsque le refus émane du demandeur, ou une modulation de l'indemnité prévue au titre des frais non compris dans les dépens par l'article 700 du code de procédure civile	à un conflit de voisinage ou à un trouble anormal de voisinage	entrent en vigueur le 1er janvier 2021. Elles s'appliquent aux instances en cours à cette date.
Permettre au juge, même en l'absence de disposition particulière, de déléguer sa mission de conciliation à un conciliateur dans les litiges où les parties ont la libre disposition de leurs droits. À cet effet, une modification de l'article 129-2 du code de procédure civile doit être envisagée	O Obligation de tenter une conciliation, une médiation ou une procédure participative pour certains litiges tendant au paiement d'une somme n'excédant pas 5000 euros ou relatif à un conflit de voisinage ou à un trouble anormal de voisinage	Article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle Art 127 à 131-5 du CPC
Permettre l'instauration d'une césure du procès civil, permettant au juge de ne statuer que sur les questions de principe (validité du titre, bien-fondé de la demande...) et de renvoyer les parties vers la médiation, la conciliation ou la procédure participative pour convenir des	O Le décret introduit au sein du code de procédure civile deux mécanismes facultatifs de nature à favoriser le règlement amiable des litiges après la saisine du tribunal judiciaire :	Décret n° 2023-686 du 29 juillet 2023 portant mesures favorisant le règlement amiable des litiges devant le tribunal judiciaire

mesures qui en découlent, qu'elles soient de réparation ou d'indemnisation. À cet effet, une modification de l'article 5 du code de procédure civile doit être envisagée	l'audience de règlement amiable et la césure du procès civil	
Dans la perspective de la simplification par l'harmonisation des seuils, porter à 5 000 euros le seuil en deçà duquel la tentative de conciliation préalable est obligatoire, à peine d'irrecevabilité de toute saisine d'une juridiction. À cet effet, l'article 4 de la loi du 16 novembre 2016 doit être modifié	O Obligation de tenter une conciliation, une médiation ou une procédure participative pour certains litiges tendant au paiement d'une somme n'excédant pas 5000 euros ou relatif à un conflit de voisinage ou à un trouble anormal de voisinage	Article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle
Dès lors que les parties sont assistées par un avocat, imposer le recours à la procédure participative pour la mise en état des affaires	O Obligation de tenter une conciliation, une médiation ou une procédure participative pour certains litiges tendant au paiement d'une somme n'excédant pas 5000 euros ou relatif à un conflit de voisinage ou à un trouble anormal de voisinage	Article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle
Simplifier et fluidifier la mise en œuvre des phases judiciaires des procédures amiables : • Modifier l'article 131-6 alinéas 2 et 3 du CPC pour faire en sorte que, sauf décision contraire du juge, celui-ci fixe le montant de la rémunération à verser directement par la partie visée au médiateur, à l'instar de ce que	O Article 131-6 : La décision qui ordonne une médiation mentionne l'accord des parties, désigne le médiateur et la durée initiale de sa mission et indique la date à laquelle l'affaire sera rappelée à l'audience. / La décision fixe le montant de la	Décret n° 2022-245 du 25 février 2022 favorisant le recours à la médiation, portant application de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire et modifiant diverses dispositions

prévoit l'article 258 pour la rémunération du consultant ; • Harmoniser les conditions du recours à l'homologation, redéfinir l'office du juge homologateur, apprécier la nécessité de maintenir le caractère communicable des homologations au ministère public, repréciser pour les harmoniser les effets de l'homologation et le régime des voies de recours (art. 131, 131-12, 1534 et 1566 du CPC) ; • Favoriser la mise en place de circuits courts au sein des juridictions.	provision mentionnée à l'article 131-3 à un niveau aussi proche que possible de la rémunération prévisible, ainsi que le délai dans lequel les parties qu'elle désigne procéderont à son versement, directement entre les mains du médiateur. Si plusieurs parties sont désignées, la décision précise dans quelle proportion chacune effectuera le versement (...). Article 131-12 : À tout moment, les parties, ou la plus diligente d'entre elles, peuvent soumettre à l'homologation du juge l'accord issu de la médiation. Le juge statue sur la requête qui lui est présentée sans débat, à moins qu'il n'estime nécessaire d'entendre les parties à l'audience. / L'homologation relève de la matière gracieuse. / Les dispositions des deux alinéas précédents s'appliquent à l'accord issu d'une médiation conventionnelle intervenue alors qu'une instance judiciaire est en cours. Article 1566 : Le juge statue sur la requête qui lui est présentée sans débat, à moins qu'il n'estime nécessaire d'entendre les parties. / S'il est fait droit à la requête, tout intéressé peut en référer au juge qui a rendu la décision. / La décision qui refuse	

		d'homologuer l'accord peut faire l'objet d'un appel. Cet appel est formé par déclaration au greffe de la cour d'appel. Il est jugé selon la procédure gracieuse.	
	Développer voire rendre obligatoire les prestations « information juridique » et « règlement amiable des litiges » dans les contrats de protection juridique (art. L. 127-1 du code des assurances)	O	
	Revaloriser la rémunération au titre de l'AJ des auxiliaires de justice prêtant leur concours à la mise en œuvre d'une MARD (art. 118-1 et suivants du décret du 29 décembre 1991)	O L'aide juridictionnelle versée aux avocats a été revalorisée le 1er janvier 2024 pour les litiges résolus à l'amiable	Articles 2 à 4 du décret n° 2023-1299 du 28 décembre 2023 portant diverses dispositions en matière d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat dans le cadre des modes amiables de règlement des différends et extension du dispositif de la convention locale relative à l'aide juridique à la Nouvelle-Calédonie

Annexe 4.2.7. *Rapport Chantiers de la justice (procédure civile)*

Tableau d'exploitation des propositions du rapport des chantiers de la justice

2018

Aspect procédure civile

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Proposition envisagée	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Réf. textuelles
Exploiter les ressources du numérique	1 : Concevoir la procédure civile comme une procédure dématérialisée	O Une requête peut être remise ou adressée ou effectuée par voie électronique	Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019, art. 1er
	2 : Généraliser la communication électronique à l'ensemble des juridictions civiles	O Certaines parties, comme les justiciables non représentés, ne bénéficient pas pleinement de cette mesure Certains contentieux ne sont toujours pas traités par voie électronique	Décret n° 2020-1452 du 27 novembre 2020, art. 1er
	3 : Permettre aux parties de suivre l'avancement de leur affaire et de consulter les actes de la procédure	O Plateforme "Justice.fr" La plateforme "Justice.fr" ne couvre pas encore l'ensemble des juridictions et des affaires	
	4 : Mettre à disposition des	O	

	juridictions les outils numériques nécessaires tant au pilotage de leur activité qu'à la résolution des affaires	Programme numérique "Portalis" en cours de développement et de déploiement Déploiement d'AJUST	
	5 : Désigner un délégué à la numérisation de la justice	O	
	6 : Faire du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) un lieu d'accès à la justice numérique	O	
	7 : Créer une juridiction nationale dématérialisée de l'injonction de payer, entièrement numérique	O	
Créer une juridiction unique et recentrée en première instance : le Tribunal judiciaire	8 : Créer une juridiction unique et recentrée en première instance : le tribunal judiciaire	O	Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, art.95
	9 : Porter à 5 000 euros le taux de ressort	O	Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019, art. 3
	10 : Simplifier le parcours d'indemnisation des victimes grâce à la procédure civile	O	Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 42
	11 : Renforcer le rôle de l'équipe autour du magistrat	O Attachés de justice, assistants spécialisés, assistants de justice et élèves-avocat stagiaires Doctrine d'emploi de l'équipe juridictionnelle en cours d'élaboration	Décret n° 2024-965 du 30 octobre 2024
Simplifier la saisine de la juridiction : pour un	12 : Créer l'acte unique de saisine judiciaire	O La demande initiale est formée par	Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019, art.

acte de saisine judiciaire unifié		assignation ou par requête remise ou adressée au greffe de la juridiction. La requête peut être formée conjointement par les parties	1er
	13 : Instaurer dès la première instance un principe de concentration des moyens	O	
Unifier les circuits procéduraux	14 : Décharger le greffe des tâches de convocation dans les procédures contentieuses	O	
	15 : Maintenir la procédure orale en dessous de 5 000 euros	O	
	16 : Envisager une procédure unifiée dans laquelle coexisterait une phase écrite et une phase orale	O	
	17 : Permettre au juge de statuer sans audience, dès lors que les parties en seront d'accord	O	Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019, art. 4
Rationaliser l'instruction de l'affaire	18 : Mettre fin aux exceptions d'incompétence et simplifier la gestion des fins de non-recevoir et des exceptions de nullité	O Simplification des exceptions d'incompétence (art. 82-1 du cpc) et de la gestion des fins de non-recevoir	Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 Décret n°2024-673 du 3 juillet 2024, art. 4 et 5
	19 : Favoriser la mise en état conventionnelle et repenser la mise en état	O Projet de texte en cours relatif à la recodification du livre 5 du code de procédure civile	
	20 : Soumettre la procédure de divorce à la procédure de droit commun, en supprimant l'audience de conciliation	O	Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 ; Décret n° 2019-1333 du 11

			décembre 2019, art. 22
Le recours aux modes alternatifs des différends : inciter plus qu'imposer	21 : Développer le recours aux MARD par de nouvelles mesures incitatives et envisager la césure du procès	O	Loi n° 2019-222, art. 3 et 4 et décret n° 2023-686 du 29 juillet 2023, art. 4
Repenser les droits et devoirs des acteurs du procès	22 : Étendre progressivement la représentation obligatoire par avocat	O La représentation obligatoire est prévue dans les matières les plus techniques pour lesquelles l'intervention d'un avocat apparaît bénéfique tant pour le justiciable que pour le juge	Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019, art. 7 à 11
	23 : Consacrer le principe de loyauté procédurale	O	
	24 : Clarifier l'office du juge quant à la détermination de la règle de droit applicable	O	
	25 : Instaurer un financement de la justice civile par les parties	O Une contribution pour la justice économique est en cours d'expérimentation devant les tribunaux des activités économiques	Loi n° 2023- 1059 du 20 novembre 2023, art. 27, et décret n° 2024-1225 du 30 décembre 2024
Assurer la qualité et l'efficacité de la décision de justice	26 : Restaurer la collégialité	O	
	27 : Favoriser, par diverses mesures, l'harmonisation de la jurisprudence	O Création de l'observatoire des litiges judiciaires	
	28 : Solliciter de la Cour de cassation la mise en place de mesures de nature à renforcer sa	O Création de l'observatoire des litiges	

	fonction de support aux juridictions du fond	judiciaires	
	29 : Prévoir une procédure spécifique de traitement des litiges en séries	O	
	30 : Généraliser l'exécution provisoire de droit de la décision	O	Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019, art. 3

Annexe 4.2.8. ***États généraux de la justice (justice de protection)***

Tableau d'exploitation des propositions EGJ –

Aspect civil

Rapport EGJ Justice de protection

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Proposition envisagée	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Proposition non mise en œuvre en tout ou partie : piste(s) à explorer pour mise en œuvre ou amplification
Proposition n°8 : Inscrire le principe de subsidiarité de l'intervention du juge dans le code civil			O Non mis en œuvre
Proposition n°10 : Créer une nouvelle mesure provisoire d'accompagnement à la parentalité et de préservation des besoins de l'enfant pouvant être ordonnée par le JAF			O Non mis en œuvre
Proposition n°11 : Réintroduire et développer la double habilitation des services d'aide éducative à domicile (AED)/action éducative en milieu ouvert (AEMO) pour favoriser la transition de l'aide contrainte vers l'aide consentie			O Non mis en œuvre
Proposition n°13 : Faire évoluer le dispositif du mandat de protection future	1. Déconnecter la mise en œuvre du mandat du besoin de représentation		O Non mis en œuvre
	2. Faire évoluer la conception française du mandat et prévoir la possibilité d'une		O Non mis en œuvre

	assistance dans le mandat de protection future, à l'image de l'assistance proposée dans l'habilitation familiale		
	3. création d'un répertoire ou un registre centralisant l'ensemble des dispositions anticipées, avec une double entrée : dispositions conclues et non encore mises en œuvre et dispositions mises à exécution, et l'ensemble des mesures de protection en cours	O Mis en œuvre Décret n° 2024-1032 du 16 novembre 2024	
Proposition n°14 : Renforcer le recours aux voies amiable et administrative pour le traitement des discriminations au travail	1. Poursuivre le processus engagé avec la direction générale du travail, dans le cadre de la réforme pour la justice, d'augmenter le pouvoir d'action des inspecteurs en matière de discriminations		
	2. S'appuyer sur le défenseur des droits pour développer un dispositif spécialisé compétent : de manière globale sur le champ des discriminations au travail : prévention, information, formation et traitement pré contentieux des faits de discriminations		
Proposition n°15 : Énoncer dans le code de l'action sociale et des familles que, à titre exceptionnel, lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige, et sauf opposition explicite de l'autre parent, l'accord d'un seul parent permet la signature d'un contrat d'aide éducative à domicile, voire un accueil provisoire			O Non mis en œuvre
Proposition n°17 : Pour les mineurs non accompagnés, saisine systématique du juge aux	1. Saisine systématique du juge aux affaires familiales statuant en qualité de		

affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles par le juge des enfants ou par le parquet	juge des tutelles par le juge des enfants ou par le parquet dans un délai maximum de 3 mois à compter de la première décision de placement du juge des enfants		
	2. Investigations à effectuer pendant ce délai de trois mois par les services du département		
	3. Créer un nouveau cas d'ouverture de la tutelle à l'article 390 du code civil, par exemple en prévoyant l'hypothèse de la vacance en fait ou en droit de l'exercice de l'autorité parentale		O Non mis en œuvre
	4. Prévoir un greffe dédié, éventuellement Juge aux affaires familiales-Tutelles et Juge des enfants, et des applicatifs adaptés à ces dossiers spécifiques		O Non mis en œuvre

Annexe 4.2.9. *États généraux de la justice (justice civile)*

Tableau d'exploitation des propositions EGJ –

Aspect civil

Rapport EGJ Simplification de la justice civile

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Propositions envisagées	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Proposition non mise en œuvre en tout ou partie : piste(s) à explorer pour mise en œuvre ou amplification
PROPOSITION n°7 Développer la confiance dans les MARD par une offre de justice amiable, structurée et de qualité	Développer de façon pro-active et systémique la culture de la médiation et la mise en place des MARD	O Mis en œuvre -Décret n° 2023-686 du 29 juillet 2023 portant mesures favorisant le règlement amiable des litiges devant le tribunal judiciaire ayant introduit dans le code de procédure civile deux nouveaux mécanismes procéduraux visant à favoriser le règlement amiable des litiges : l'ARA et la césure. -Projet de décret dit de recodification des MARD clarifiant	

		et restructurant le livre I et le livre V du code de procédure civile pour clarifier et mieux structurer le droit des modes amiables.	
PROPOSITION n°8 Pour la mise en œuvre d'une véritable politique nationale des MARD	1.Disposer d'un outil d'évaluation fiable de la mise en œuvre des MARD	O Partiellement mis en œuvre -La DACS et la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) ont procédé en 2023 à une adaptation de la nomenclature des « codes décisions » et à une clarification des conditions de leur utilisation.	
	2.Mise en place par l'Etat d'une plate-forme de résolution des petits litiges, en s'inspirant du dispositif québécois « PARLe »	Ce projet est piloté par le SG ; la DACS a été ponctuellement sollicitée en appui	
	3. Enrichir « justice.fr» d'informations sur la médiation, et de référencement des professionnels concernés et des plates-formes existantes	Réalisation d'une infographie des modes amiables sur justice.fr (Trouver une solution amiable à un différend | Justice.fr) par la DACS et la DICOM. La DACS a également fait un travail de relecture du site justice.fr sur les aspects procéduraux des MARD	
	4.Créer un véritable service public de la médiation et de la conciliation judiciaires, notamment par le développement de la présence des médiateurs et conciliateurs au sein des juridictions		O Non mis en œuvre
	5.Clarifier les définitions : - des conciliateurs en insérant un	O Partiellement mis en œuvre	

	article 128-1 du CPC : *La conciliation judiciaire est un mode amiable de résolution des différends consistant pour un juge, lorsque l'affaire le justifie, à concilier les parties ou à déléguer à un conciliateur de justice bénévole le soin d'aider les parties à trouver une solution négociée à leur litige, éventuellement en suggérant une solution. Le conciliateur de justice peut établir le constat d'accord »* - des médiateurs en abrogeant l'article 21 de la loi n°95-125 du 8 février 1995 pour les remplacer par les dispositions suivantes : *La médiation régie par le présent chapitre s'entend de tout processus volontaire, coopératif, structuré et confidentiel, reposant sur la responsabilité et l'autonomie de deux ou plusieurs parties qui, avec l'aide d'un ou de plusieurs tiers, le médiateur et éventuellement le co-médiateur, choisi par elles ou désigné avec leur accord par le juge saisi du litige, recherchent un accord contenant une solution mutuellement satisfaisante, en vue de la prévention ou de la résolution amiable de leur conflit »*	-Projet de décret dit de recodification des MARD prévoyant une clarification de la distinction entre conciliation et médiation. Le caractère bénévole de la mission du conciliateur y est précisé. - Ce projet de décret n'a pas vocation à faire évoluer la définition issue de l'article 21 de la loi du 8 février 1995 : il s'inscrit, eu égard à sa nature règlementaire, dans le cadre législatif fixé par cette loi du 8 février 1995 et prend en considération la définition de la médiation issue de la directive 2008/52/CE du 21 mai 2008. De plus le CPC ayant avant tout vocation à déterminer comment les MARD s'articulent avec la procédure judiciaire, il apparait pertinent de ne pas définir la conciliation et la médiation de manière trop détaillée, en recourant à des notions plus d'ordre déontologique que juridique et procédural.	
	6. Créer une délégation interministérielle permettant de promouvoir dans la société la culture de la médiation et, au sein du ministère de la justice, un référent	Hors du champ de compétence de la DACS pour la délégation interministérielle.	

	unique portant la politique de développement des MARD au sein de l'institution judiciaire	Travaux sur le référent unique non aboutis.	
	7.Institutionnaliser au sein des juridictions de première instance un magistrat coordonnateur dont l'existence et les missions seraient inscrites dans le code de l'organisation judiciaire, à l'instar du conseiller chargé de suivre les conciliateurs de justice et les médiateurs et de coordonner leur activité dans le ressort de la cour d'appel prévu à l'article R 312-13-1 du code de l'organisation judiciaire	**O Partiellement mis en œuvre** -La désignation d'un référent amiable au sein de TJ est prévue pour le 1er trimestre 2025 (par voie de circulaire dans un 1er temps).	
	8 : Harmoniser les UV d'aide juridictionnelle attribués aux avocats accompagnant une médiation quel que soit le résultat de la médiation, y compris lorsque la médiation n'est pas suivie d'une saisine en homologation	**O** Partiellement mis en œuvre Soit la médiation est judiciaire, donc ordonnée par le juge, et elle donne lieu aux majorations de la procédure principale prévues dans le barème de l'article 86 du décret ; Au 1er janvier 2024, ces majorations ont été augmentées : - La médiation judiciaire est passée de 8 UV (échec) et 12 UV (accord, même partiel) à 8 UV (échec), 12 UV (accord partiel) et 16 UV (accord mettant fin à l'entier différend) ;	

	Et la fixation des UV pourrait être cependant plus favorable lorsque l'avocat accompagne un mode amiable de résolution des différends que lorsqu'il assiste ou représente un justiciable pour l'obtention d'un jugement	Soit la médiation est conventionnelle, donc en dehors de toute instance, et la rétribution des avocats ne peut avoir lieu que lorsqu'ils demandent au juge l'homologation de l'accord. Au 1er janvier 2024, l'homologation des accords conventionnels est passé de 8 à 12 UV. O Mis en œuvre Deux dispositifs incitatifs : Le mécanisme évoqué ci-dessus de la majoration lorsque le MARD est mis en œuvre dans le cadre d'une instance déjà introduite ; La rétribution de l'avocat pour les pourparlers transactionnels et la procédure participative engagés avant l'instance, et qui ont ainsi permis d'éviter la saisine du juge (voir proposition n°2 ci-dessus). L'avocat sollicite une attestation de mission auprès du BAJ et peut être rétribué jusqu'à 150% de la rétribution prévue au barème pour la procédure qui a été évitée.	

		(Article 10 al. 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et articles 106 et 107 du décret 2020-1717 du 28 décembre 2020).	
	9. Ajouter un deuxième alinéa à l'article 22-1 de la loi du 8 février 1995 : « *La partie à l'instance qui ne déférera pas à cette injonction pourra être privée par le juge du bénéfice de l'article 700 du code de procédure civile* »		O Non mis en œuvre -Afin de ne pas détourner l'article 700 CPC de sa finalité, le projet de décret de recodification des MARD prévoit plutôt de sanctionner le non-respect de l'injonction à rencontrer un conciliateur de justice ou un médiateur par le biais d'une amende civile. L'article 700 du CPC n'a pas de finalité punitive.
PROPOSITION n°9 Pour la mise en place d'un environnement légal favorisant la confiance dans les MARD (leviers juridiques)	1.Renommer la section VIII du livre I du CPC en « Résolution amiable » et consacrer en son sein un nouveau principe directeur de coopération du juge et des parties en matière de résolution amiable du différend	O Mis en œuvre -Le projet de décret de recodification des MARD prévoit, en l'état, de renommer la section VIII du livre I du code de procédure civile « la résolution amiable du litige » et modifie l'article 21, afin qui prévoie qu'il entre dans la mission du juge de concilier les parties et de déterminer, avec elles, le mode de résolution du litige le plus adapté à l'affaire, et que les parties peuvent	

		à tout moment convenir de résoudre à l'amiable leur litige.	
	2.Refondre le livre V du CPC permettant notamment d'introduire de façon cohérente les principes directeurs de l'ensemble des modes amiables de résolution des conflits – judiciaires ou conventionnels	O Partiellement mis en œuvre -Consécration par le projet de recodification des MARD d'un nouveau principe directeur de coopération en matière de résolution amiable du différend à l'article 21 du CPC. -les autres principes directeurs envisagés lors des EGJ (exigence de confidentialité, d'indépendance et d'impartialité, de loyauté, de compétence du tiers) ne sont pas retenus faute d'être généralisables à l'ensemble des MARD. Ainsi le principe de confidentialité est inapplicable à la conciliation judiciaire menée par le juge saisi du litige. Le principe d'impartialité et celui de compétence du tiers ne s'appliquent pour leur part pas à la procédure participative.	
	3.Substituer au titre VI actuel du 1er livre (désormais déplacé au sein du livre V commun à l'ensemble des modes amiables) un titre VI désormais intitulé « Instruction »	O Mis en œuvre -Le projet de recodification des MARD substitue au titre VI actuel du livre I, actuellement nommé « La conciliation et la médiation », un titre IV nommé	

		« Les conventions relatives à la mise en état ». Il recouvre l'instruction des affaires civile qu'elle soit judiciaire ou conventionnelle.	
PROPOSITION n°10 Pour la promotion et la sécurisation des MARD (leviers techniques	1.Promouvoir les MARD par une incitation située à différents niveaux de la procédure, par l'inscription du recours systématique à l'injonction à la réunion d'information dans le CPC, par extension du principe de confidentialité aux échanges tenus lors de cette réunion, par mise en œuvre d'une audience réellement utile permettant l'orientation active du litige vers un mode amiable, par encouragement et codification de la pratique dite de « césure » du procès civil	O Mis en œuvre -Le projet de recodification des MARD généralise l'injonction à rencontrer un conciliateur de justice ou un médiateur et clarifie les règles relatives à la confidentialité. Le principe de la césure a été instauré dans le code par le décret n° 2023-686 du 29 juillet 2023 pour les procédures écrites avec représentation obligatoire devant le TJ.	
	2. Valoriser et sécuriser la pratique des clauses de médiation ou de conciliation préalable en l'inscrivant dans le CPC et en en précisant le régime		O Non mis en œuvre - Ces clauses, qui ont pour particularité commune le fait de neutraliser toute action en justice pendant le temps de la négociation à l'amiable, relèvent de la liberté contractuelle et donc de la pratique. La Cour de cassation a reconnu la validité de ces clauses (Cass. ch mixte, 14 février 2003).

			-Le non-respect d'une clause de conciliation ou de médiation préalable constitue une fin de non-recevoir dont le régime est déjà précisé au sein du CPC et par la jurisprudence.
	3. Promouvoir l'office du juge homologateur	O Mis en œuvre -Le projet de décret de recodification des MARD prévoit un régime clair et harmonisé de l'office du juge homologateur au titre III du livre V.	
PROPOSITION n°13 Pour un paradigme nouveau de la procédure d'appel	1. Inciter à mettre en œuvre les MARD à différents stades de la procédure d'appel	O Partiellement mis en œuvre - La réforme de l'appel par le décret n° 2023-1391 du 29 décembre 2023 a consacré une fixation prioritaire de l'affaire par le conseiller de la mise en état lorsque les parties ont conclu une convention de procédure participative aux fins de mise en état. - Le projet de recodification des MARD prévoit une clarification du droit applicable indépendamment du degré de juridiction. Des modifications sont néanmoins apportées pour que la convention de procédure participative aux fins	

		de mise en état s'articule mieux avec la procédure d'appel. Par ailleurs, il est envisagé d'étendre l'ARA en appel, dans le cadre de la procédure ordinaire. Cette extension supposera de prendre en compte la spécificité de la procédure d'appel en permettant l'orientation d'une affaire en ARA uniquement après l'expiration des délais pour échanger les premières conclusions et non à tout stade de la procédure comme en première instance.	
	2 : Assouplir la procédure d'appel : • Modifier les règles de signification et de notification de la déclaration d'appel, en procédure ordinaire avec représentation obligatoire, pour : - prévoir qu'en cas de constitution de l'intimé dans le délai imparti pour signifier la déclaration d'appel, l'appelant est dispensé, tant en procédure ordinaire contentieuse avec représentation obligatoire (902 et 905-2 du CPC) qu'en procédure de renvoi après cassation (1037-1), de toute signification ou notification de la déclaration d'appel ; - autoriser une signification conjointe de la déclaration d'appel et des	**O Partiellement mis en œuvre** La réforme de l'appel par le décret n° 2023-1391 du 29 décembre 2023 a assoupli la procédure d'appel en augmentant à deux mois les délai pour conclure en procédure à bref délai, en portant à vingt jours le délai de signification de la déclaration d'appel, en clarifiant le régime de sanction du défaut de notification de la déclaration d'appel à l'avocat constitué dans le délai de signification de la déclaration d'appel, en ouvrant une faculté pour le juge d'allonger les délais	

	conclusions dans les formes et délai de l'article 911 du CPC. À titre subsidiaire, porter à 20 jours le délai de signification de la déclaration d'appel de l'article 905-2 ; - permettre au président de chambre et au magistrat désigné par le premier président (en circuit court), ainsi qu'au CME (en circuit long), d'écarter, en cas de force majeure, la caducité de la déclaration d'appel pour non-respect des délais de signification des articles 902 alinéa 3 et 905-1 alinéa 1 du CPC. • Porter à deux mois le délai pour conclure dans la procédure contentieuse ordinaire à bref délai des articles 905 à 905-2 du CPC ; • Modifier le CPC pour prévoir que l'appel dit « total » ou « général » est sanctionné par une irrecevabilité prononcée d'office ou à la demande des parties par le président de chambre, le magistrat délégué par le premier président et/ou le CME. Cette sanction ne pourra être prononcée qu'à l'expiration d'un délai de régularisation accordé aux parties dans le délai pour conclure	Magendie afin de tenir compte de circonstances particulières et en simplifiant le formalisme applicable pour compléter une déclaration d'appel incomplète quant aux chefs du dispositif du jugement critiqués. Les autres propositions n'ont pas été retenues afin de répondre aux attentes fortes de stabilité du droit exprimées par les praticiens dans le cadre des travaux préparatoires de la réforme et de sauvegarder l'équilibre de la procédure d'appel ainsi que l'efficacité de son traitement.	
PROPOSITION n°16 Renforcer l'efficience de la justice dans le traitement du contentieux familial	1. mettre en place un barème indicatif mais néanmoins général, accessible et connu de tous, de nature à permettre aux parties de tenter de trouver un accord amiable	Cf fiche déjà transmise	

	avant de saisir la juridiction		
	2. poursuivre la réflexion concernant la déjudiciarisation de la fixation des CEEE et/ou de leur modification à partir d'études quantitatives sur le nombre de demandes de modification de CEEE sans autre prétention, mais aussi qualitatives, permettant de mieux identifier ce qui amène une demande de fixation ou de modification de CEEE et de savoir plus précisément comment les personnes concernées accueillent en pratique une procédure déjudiciarisée, prise en référence à un barème (enquête régulière auprès des justiciables)		
	3.Sur le traitement de l'urgence : - faire évoluer l'outil de suivi statistique en lien avec les évolutions législatives, importantes dans le domaine des affaires familiales ; - penser et mettre en œuvre un outil informatique au service des juges aux affaires familiales permettant de connaître la disponibilité des médiateurs familiaux, des espaces-rencontres ainsi que des experts et des enquêteurs sociaux, facilitant l'effectivité de leurs décisions ; - Faire figurer l'effectivité de la réponse juridictionnelle en matière d'affaires familiales parmi les		

	priorités du travail partenarial – renforcé par la politique de lutte contre les violences conjugales – mettant cette question au centre d'une politique civile de juridiction.		

Annexe 4.2.10.*Ambassadeurs de l'amiable*

Tableau d'exploitation des propositions du rapport des ambassadeurs de l'amiable

Propositions pour le développement des modes amiables de résolution des différends

2024

O Mis en œuvre

O Partiellement mis en œuvre

O Non mis en œuvre

Thématique	Proposition envisagée	Proposition mise en œuvre en tout ou partie	Réf. textuelles
Conciliation	Modifier l'article 129, alinéa 2, du code de procédure civile afin de permettre aux magistrats d'enjoindre aux parties de rencontrer un conciliateur de justice dans toutes les procédures, au-delà des seuls cas actuellement visés	O	Projet de décret recodification des MARD.
Médiation	Identifier les contentieux sériels pour étendre les expériences de tentative de médiation préalable obligatoire	O	
Médiation	Étendre la TMFPO à toutes les juridictions	O	Après arbitrage, il a été décidé que l'expérimentation TMFPO, instauré par l'article 7 de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle, dite loi J2, prendrait fin au 31 décembre 2024.

Médiation	Prévoir une rétribution modulable en matière de médiation conventionnelle au titre de l'aide juridique, dont la fixation sous plafond sera confiée au président du tribunal judiciaire ou à son délégué	O	
Médiation	Inscrire la médiation pour les justiciables particuliers hors AJ dans un dispositif du type « services à la personne » permettant une TVA à taux réduit et/ou réduction ou crédit d'impôts	O	
Césure	Prévoir un échange entre le juge de la mise en état et les avocats constitués pour discuter d'une éventuelle césure	O	L'article 807-1 du CPC précise les conditions d'ouverture d'une césure du procès. Elle est à l'initiative des parties et ce à tout moment de la mise en état. Le juge de la mise en l'état peut toutefois l'impulser en rappelant aux parties qu'elles disposent de cette initiative (cf. circ du 17 oct. 2024)
Procédure participative	Distinguer dans le code de procédure civile les dispositions relatives à la mise en état participative actuellement confondues avec la procédure participative « mode amiable » et les déplacer dans les dispositions relatives à la mise en état en l'intitulant « mise en état conventionnelle »	O	Il est prévu dans le projet de décret recodification des MARD que la procédure participative aux fins de mise en état soit règlementée dans le livre I du CPC consacrée à l'instruction du procès civil, tandis que la procédure participative aux fins de résolution amiable du litige sera régie par le Livre consacré aux MARD.
Procédure participative	Ériger dans le code de procédure civile la mise en état conventionnelle en principe, la mise en état judiciaire en exception	O	Le projet de recodification des MARD a prévu de faire de l'instruction conventionnelle le principe et de l'instruction judiciaire l'exception.
Procédure participative	Créer expressément dans le code de procédure civile un office du juge dénommé « office d'appui au règlement amiable des litiges et à la mise en état conventionnelle »	O	Le projet de décret recodification des MARD prévoit en l'état que la conclusion d'une CPPME ne dessaisit pas le juge, qui peut lever une situation de blocage et notamment statuer sur une exception de

			procédure ou une fin de non-recevoir ou ordonner une mesure conservatoire ou provisoire.
Procédure participative	Introduire dans le code de procédure civile, dans le cadre de la procédure de mise en état conventionnelle, le « rendez-vous judiciaire », déjà pratiqué dans certaines juridictions, pour répondre aux besoins des avocats hors audience d'incident de mise en état.	O	Les parties ont toujours la possibilité de s'entretenir avec le juge de la mise en état, qui demeure saisi, en dépit de la conclusion d'une CPPME. Mais cela n'est pas expressément prévu.
Procédure participative	Supprimer l'interruption d'instance provoquée actuellement par la conclusion de la convention de procédure participative de mise en état (art 369 CPC) mais conserver son effet interruptif du délai de péremption (art 392 CPC)	O	Projet de décret recodification des MARD.
Procédure participative	Prévoir une rétribution modulable en matière de procédure participative au titre de l'aide juridique, dont la fixation sous plafond sera confiée au président du tribunal judiciaire ou à son délégué.	O	Cette rétribution existe déjà. Elle est modulable et fixée par le président du bureau d'aide juridictionnelle. (Article 10 al. 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et articles 106 et 107 du décret 2020-1717 du 28 décembre 2020).

Annexe 5. Contributions

Annexe 5.1. Conférence nationale des premiers présidents (pénal)

Document de réflexion - Contentieux pénal

Ce document a pour objet de faciliter le recueil d'avis des acteurs consultés, en leur communiquant les pistes extraites le plus souvent de rapports déposés récemment. Il n'exclut en rien de faire de nouvelles propositions.

1. **Transaction pénale et contentieux général**

Il s'agirait de remplacer l'ensemble disparate des alternatives aux poursuites, par une mesure unique, que les Etats généraux de la justice désignent sous le nom de transaction pénale et qui serait à la main du parquet. Celui-ci en définirait les modalités. Au-delà de l'intérêt en termes de clarification, le juge correctionnel se trouverait déchargé de l'homologation des compositions pénales. Pour équilibrer la perte de cette garantie, l'accès au dossier serait possible pour la défense et le mis en cause pourrait toujours revenir sur l'accord donné pour demander à ce que l'affaire soit soumise au tribunal.

Questions :

- Une telle réforme serait-elle de nature à recentrer le juge sur son office ?
- Permettrait-elle des gains de temps ?
- Vous paraît-elle présenter des risques ? Dans l'affirmative, quelles garanties devraient-être prévues pour les limiter.

La conférence est favorable à une réforme qui permettrait de rationaliser et simplifier les alternatives aux poursuites.

Des limites doivent toutefois être fixées pour la préservation des droits de la défense (accès au dossier, assistance facultative d'un avocat, délai de rétractation ...), et l'intérêt des victimes (en évitant la fixation de l'indemnité par le parquet et en facilitant l'accès de ces dernières au juge pour la fixation de leur indemnisation). La procédure actuelle permettant de demander au procureur d'assigner l'auteur des faits est rarement utilisée, peut-être faudrait-il formaliser la communication de cette information.

Il a été formulé de manière minoritaire la proposition de réformer la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité en supprimant la phase d'homologation, avec ouverture d'un délai restreint de contestation par saisine du juge unique.

2. **Transaction pénale et contentieux spécialisés :**

La proposition de permettre aux administrations spécialisées de procéder à une transaction après accord du procureur a déjà été mise en œuvre par le législateur dans différents domaines (articles L.173-12 du code de l'environnement, L.8114-4 du code du travail, L.523-1 du code de la consommation). Le dispositif pourrait être harmonisé en unifiant la peine maximale d'emprisonnement prévue pour en définir le périmètre. Il pourrait également être étendu à d'autres contentieux spécialisés.

Questions :

- A votre connaissance, ces dispositions sont-elles fréquemment utilisées ?
- Dans l'affirmative, ont-elles conduit à un allégement des charges des magistrats du siège et du parquet ?
- Dans la négative, pour quelles raisons ces nouvelles dispositions n'ont pas été mises en œuvre par les parquets et les administrations (difficulté juridique, absence d'intérêt)

- Quelles initiatives proposez-vous en ce domaine ?

Les membres de la conférence indiquent ne pas avoir été destinataires de réels retours sur l'usage de la transaction pénale. Le principe n'en est toutefois pas contesté.

3. Extension de l'amende forfaitaire

L'extension du périmètre de l'amende forfaitaire délictuelle a déjà été mise en œuvre par des réformes récentes à la conduite sans permis, la conduite d'un véhicule avec un permis d'une catégorie n'autorisant pas la conduite, le défaut d'assurance(article 495-17 du cpp), à l'installation illicite et en réunion sur un terrain (art 322-4-1 cp), à la vente d'alcool non autorisée (L.3353-3 du code de la santé publique) et à l'usage de stupéfiants (article L3421-1 du code de la santé publique), à la vente à la sauvette article 446-1 du code pénal), à l'occupation en réunion des halls d'immeuble (article L126-3 du code de la construction et de l'habitation), à la non-conformité de la carte de conducteur (L3315-5 du code des transports). Selon le Conseil constitutionnel, cette procédure n'est possible que pour des délits punis d'une peine de 3 ans ou moins et lorsque l'amende forfaitaire ne dépasse pas 3000 euros (décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019). Le Conseil d'Etat s'est opposé à un projet généralisant le recours aux AFD en dessous d'un certain seuil d'emprisonnement.

Depuis, le législateur a ajouté de nouvelles infractions à la liste des AFD : introduction d'alcool dans les stades, pénétration sur l'aire de jeu troublant une compétition sportive, port d'arme de catégorie D, entrave à la circulation. Il est prévu d'ajouter à la liste quatre-vingts autres infractions dans les trois années à venir.

Questions :

- Quel bilan d'étape peut-on faire de ce programme d'extension des AFD et des amendes forfaitaires contraventionnelles ?
- Les parquets et les services de police et de gendarmerie se sont-ils emparés de ce nouvel outil ?
- Si ce n'est pas le cas, pour quelles raisons ?
- Le développement des amendes forfaitaires a-t-il permis d'alléger la charge des magistrats du siège et du parquet ? Dans quelle mesure ?
- Serait-il intéressant de développer ces amendes forfaitaires dans des contentieux techniques tels que les transports, l'urbanisme, l'environnement, le droit pénal du travail, l'hygiène et la sécurité, la consommation ?

La Conférence ne dispose pas d'éléments quantitatifs permettant de mesurer précisément l'impact du développement des AFD et AFC. Un allègement des tâches de magistrats et de greffe semble bien exister.

La Conférence se montre partagée quant à la création de nouvelles amendes forfaitaires dans des contentieux techniques comme les transports, l'urbanisme, l'environnement, le droit pénal du travail, l'hygiène et la sécurité ainsi que la consommation. La procédure d'ordonnance pénale assure mieux l'effectivité de l'accès au juge. Toutefois la mise en œuvre d'amendes forfaitaires est préférable au développement des amendes administratives, pour mieux assurer la politique pénale et l'homogénéité de la réponse.

4. **Filtrer les plaintes avec constitution de partie civile :**

Pour mieux maitriser le nombre des informations ouvertes sur plainte avec constitution de partie civile, les Etats généraux de la justice proposent de rendre obligatoire l'assistance par un avocat. Toute plainte directe serait déclarée irrecevable.

Questions :

- Seriez-vous favorable à une réforme de ce type et sous quelles conditions ?

Pour une partie des membres, il demeure incertain que le recours obligatoire à un avocat aurait pour conséquence de diminuer de manière substantielle le nombre de plaintes avec constitution de partie civile. Toutefois, ce recours obligatoire à la représentation permettrait d'assurer un filtrage des demandes, de mieux expliciter et articuler les plaintes et, le cas échéant, de réduire le nombre des plaintes dépourvues de tout caractère sérieux. Avis favorable en conséquence.

5. **Créer une procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire :**

Pour décharger les juges d'instruction des informations dont l'objet consiste uniquement à recueillir les derniers éléments utiles avant la saisine du tribunal tout en prononçant une mesure de sûreté, les Etats généraux de la justice envisagent cette comparution aux fins d'enquête complémentaire, possible dans le même périmètre que celui des comparutions immédiates, permettant au parquet de solliciter une mesure de sûreté devant le JLD et d'ordonner lui-même les mesures complémentaires d'enquête.

Une telle réforme nécessiterait que les parquets s'organisent pour conserver un original du dossier et en permettre l'accès aux avocats.

Questions :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Avis favorable de la Conférence. Cette procédure permettrait de limiter le nombre d'ouvertures d'information judiciaire tout en améliorant la qualité des procédures déférées en comparution immédiate et en supprimant la procédure rigide de comparution à délai différée.

Néanmoins, cette solution pourrait alourdir la charge du service du JLD, qui aurait à mettre en œuvre les actes d'instruction préalable nécessaires. En outre, les garanties classiques devraient être assurées : avocat obligatoire, accès au dossier, délai limité pour les mesures de sureté et la comparution.

6. **Dépénalisation de la diffamation et de l'injure entre particuliers**

Cette proposition, exprimée par le rapport Guinchard (2008) et les Etats généraux de la justice, consisterait à abandonner la voie pénale pour la diffamation envers un particulier et l'injure envers un particulier et ne maintenir que la voie civile. Les diffamations à caractère discriminatoire resteraient dans le champ du pénal ;

Elle avait été critiquée à l'époque par la doctrine et par les syndicats de journalistes qui soulignaient que s'agissant de la protection d'une liberté fondamentale (la liberté d'expression), le débat public devant le juge pénal présentait de meilleures garanties que celui devant le juge civil.

Questions :

- Pensez-vous qu'une telle réforme serait de nature à alléger la charge des juridictions ?
- Seriez-vous favorable à une réforme de ce type et sous quelles conditions ?

La conférence est majoritairement favorable à la dépénalisation de la diffamation et de l'injure entre particuliers à la seule exception des faits à caractère discriminatoire. Le juge civil peut parfaitement se charger de la gestion de ce contentieux qui est marginal. Un point de vigilance est toutefois à porter sur l'ampleur à venir de ces infractions via l'usage des réseaux sociaux.

7. Favoriser une meilleure articulation entre poursuites pénales et poursuites devant le juge financier en matière de commande publique

Sans toucher au code pénal (délit de favoritisme), le cadre juridique de la répression financière pourrait être adapté afin de permettre au juge financier, dans une logique de bloc de compétences, de prendre en charge les irrégularités les moins graves en matière de commande publique qui ne font pas ressortir de manquements au devoir de probité mais qui constituent des fautes de gestion. Le « tri » des affaires et le choix des poursuites seraient réalisés en amont en étroite coopération entre les parquets judiciaires et le parquet général près la Cour des comptes. Dans ce cadre, la question de la justiciabilité des élus locaux devant la juridiction financière, au-delà des exceptions déjà prévues, serait à examiner

Questions :

- Disposez-vous de moyens spécialisés en nombre suffisant pour traiter les infractions financières en général, et les manquements aux règles de la commande publique en particulier ?
- Les suites données vous paraissent-elles aujourd'hui toujours satisfaisantes ?
- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

La Conférence fait le constat que les moyens alloués au traitement des infractions en matière de commande publique sont insuffisants et insatisfaisants, tant dans les juridictions que dans les services d'enquête. L'allocation des moyens nécessaires permettrait de traiter ce contentieux sans qu'il ne soit nécessaire de dépénaliser les infractions visées.

8. Décharger le juge pénal du contentieux lié aux refus de satisfaire au droit de communication des juridictions financières et des autres autorités de contrôle (délit d'obstacle)

Le droit de communication des juridictions financières, des missions d'inspection interministérielles ministérielle, et des autres autorités de contrôle de l'État est régulièrement et de plus en plus remis en cause aujourd'hui. Au vu de ce constat, et afin d'éviter de saisir le juge judiciaire pour qu'il sanctionne ex post les refus de communication, il pourrait être envisagé de créer un mécanisme commun aux juridictions financières et à l'ensemble des autorités de contrôle intervenant dans la sphère publique, et destiné à assurer le respect de ce droit, mécanisme comprenant le prononcé d'injonctions par le Procureur général près la Cour des comptes et un pouvoir de sanction par le juge financier.

Question :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Les membres de la conférence sont partagés sur cette hypothèse. Ceux qui y sont favorables estiment néanmoins nécessaires des limites, notamment l'encadrement de la sanction. D'autres notent que le délit d'obstacle est un comportement volontaire et délibéré qui relève du droit pénal.

9. Créer un juge unique de l'indemnisation pour les victimes

Ce juge serait saisi par le tribunal correctionnel dès lors que le dossier rendrait nécessaire un examen approfondi des questions d'évaluation des préjudices. Il pourrait également être saisi par les victimes qui n'auraient pas été en mesure de se constituer partie civile, faute d'avoir été convoquées

Questions :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Avis très favorable. La création d'un juge unique de l'indemnisation des victimes (à l'exception des décisions rendues par le juge pénal sans renvoi sur les intérêts civils) est de nature à améliorer le fonctionnement de la justice en raison du caractère technique de ce contentieux. Thématique liée avec celle abordée sur le volet civil.

10. Recentrer le JAP sur ses missions juridictionnelles :

Certaines missions confiées au juge de l'application des peines ne relèvent pas naturellement de l'office du juge : autorisation de permission de sortir, attribution des réductions de peines, libération sous contrainte de plein droit. Il pourrait être envisagé de les traiter sous forme de décisions administratives, en réservant l'intervention du JAP aux contestations. Dans une perspective plus large, cette nouvelle approche de l'office du juge de l'application des peines pourrait même conduire, en milieu ouvert, à lui retirer les entretiens de notification ou de rappel des obligations, ou de recherche d'un aménagement de peine.

Questions :

- Pensez-vous que de telles réformes soient de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

La Conférence n'est pas unanime mais estime majoritairement possible de confier à l'administration pénitentiaire les décisions évoquées (PS, RP, LSC de plein droit) en réservant l'intervention du juge de l'application des peines aux contestations. Certains considèrent cependant que le JAP, qui bénéficie d'une vision globale de la situation des condamnés et rend des décisions tenant compte de l'évolution favorable ou non de la personne condamnée, doit rester en maîtrise de l'ensemble de la situation du condamné.

11. Autres réflexions de premiers présidents

Il est évoqué la possibilité de déclarer non soutenu l'appel du prévenu cité à personne qui ne comparaît pas et qui, cité à personne en première instance, n'avait déjà pas comparu.

Il est également abordé la possibilité de n'évoquer le contentieux des nullités qu'à la fin de la procédure d'instruction, sur le fondement du caractère équitable de la procédure et non de nullités pouvant n'être que formelles.

Annexe 5.2. Conférence nationale des premiers présidents (civil)

Document de réflexion - Thématiques civiles

I. REPONSES AU QUESTIONNAIRE

Ce questionnaire a pour objet de faciliter le recueil des observations des acteurs consultés en les orientant sur les pistes envisagées dans les rapports déposés au cours des deux dernières décennies mais également sur les pistes nouvelles explorées par le groupe de travail à la suite de suggestions qui lui sont parvenues.

Ces pistes vous paraissent-elles de nature :

- à recentrer le juge sur son office, qu'il soit gracieux, contentieux ou amiable ?

- à rationaliser son intervention et celle du greffe et raccourcir les délais de traitement de procédures judiciaires ?

- à apporter des réponses aux insatisfactions des justiciables ou à limiter les risques de dysfonctionnement auxquels sont exposées les juridictions ?

- à rétablir la confiance de nos concitoyens envers la Justice ?

Ces pistes vous paraissent elles au contraire présenter des risques ? Dans l'affirmative, quelles garanties devraient-être prévues pour les limiter ?

Droit des personnes

- **Dons d'organe prélevé sur une personne vivante** : transfert au notaire du consentement donné par le donneur au notaire devant le président du tribunal judiciaire (art. R. 1231-2 et suivants du code de la santé publique)

La Conférence analyse le transfert de compétence en matière de dons d'organe sur une personne vivante comme cohérente avec le consentement à la PMA. Le risque de contentieux différé demeure faible dans ce domaine.

- **Adoption simple de l'enfant majeur du conjoint, du partenaire ou du concubin par acte notarié** : transfert au notaire du prononcé de l'adoption (art. 343-1 du code civil) :

Ce transfert est possible à condition de préserver d'un droit d'opposition pour les autres enfants (cas d'une adoption de « nature à compromettre la vie familiale » au sens de l'article 353 alinéa 3 du code civil, raisons fiscales ou successorales). En cas de contentieux, celui-ci marquerait un retour à la procédure judiciaire.

Droit de la famille

- **Convention en matière de responsabilité parentale entre parents non mariés** par acte de procédure d'avocat sans préalable obligatoire d'une médiation, conciliations ou procédure participative et sans homologation judiciaire (art. 1157, art. 1565 et suivants, art. 1568- du code civil et L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution).

1

La Conférence relève que cette convention sera adaptée pour les parents qui participent ensemble à l'organisation de leur séparation et qui acceptent d'engager des doubles frais d'avocat. Elle favorise par ailleurs l'amiable et la responsabilité parentale.

En revanche, l'objectif de simplification sera relatif, d'une part car la procédure orale sans représentation obligatoire présente un avantage financier pour les deux parties. Et, d'autre part, l'accord ne pourrait être revêtu de la formule exécutoire en cas de demande d'audition par l'enfant mineur. Cette solution semble, enfin, laisser trop de place aux abus lors de l'expression des volontés des parties (volonté du fort sur le faible).

L'avis de la Conférence est donc réservé.

- **Encadrement du fait nouveau en matière de contribution à l'entretien et l'éducation des enfants** (art. 1355 du code civil)

Il s'agirait d'explorer les voies permettant, en matière alimentaire, d'éviter que l'évolution prévisible des besoins de l'enfant autorise des saisines successives du juge pour ajuster la contribution parentale laquelle est d'ordre public : travail sur des barèmes (EGJ civil n° 16) prenant en compte le coût réel d'un enfant et les ressources de chaque obligé alimentaire, prise considération de l'évolution prévisible des besoins de l'enfant, mise en place de lignes directrices ou de bonnes pratiques : fixation d'une somme, prise en charge directe de frais, distinction des frais normaux et des autres frais - exceptionnels, imprévisibles, excédant la contribution financière sous forme de pension ...Les pratiques allemandes ou belges, qui se déploient dans le cadre de l'office conciliatoire du juge, pourraient être expertisées.

La Conférence note que les saisines du juge aux affaires familiales en matière de contribution sont motivées par la situation financière de l'un des parents ou par une recomposition familiale, et non pas par la seule modification des besoins de l'enfant. De nombreuses juridictions ont pour pratique de prévoir une disposition dans leurs décisions fixant la répartition entre les parents, des dépenses qui excèdent la part contributive destinée à couvrir les dépenses courantes, et l'évolution de celles-ci en fonction de l'avancement en âge de l'enfant (ex : frais d'études supérieures, de logement, de voyage scolaire ...). La frontière entre les dépenses courantes couvertes et celles dites exceptionnelles étant parfois floue, une harmonisation via un barème ou des lignes directrices est donc nécessaire.

La mise en place d'un barème élaboré à partir des paramètres pertinents permettrait de disposer d'un outil de référence facilitant l'appréciation du montant de la contribution. A titre d'exemple, celui élaboré par la Chancellerie pourrait être amélioré. En effet, il prend en compte les revenus du parent débiteur de la contribution et non ceux du parent hébergeant, ni les besoins de l'enfant en fonction de son âge.

L'utilisation de barèmes est déjà effectif au niveau des caisses d'allocations familiales qui ont le pouvoir de délivrer des titres exécutoires aux parents non mariés en homologuant leur accord sur la contribution pour l'enfant. (Article L 582 du code de la sécurité sociale).

- **Délégations de l'autorité parentale :** transfert au notaire de tout ou partie des demandes (art. 376 et suivants du code de procédure civile)

La Conférence est défavorable à la délégation de cette compétence au notaire. Les demandes de délégation de l'autorité parentale relèvent de situations et de motivations très diverses : confier durablement l'enfant à un parent ou à un tiers, faciliter l'arrivée de mineurs étrangers en France,

assurer un statut parental au conjoint du parent biologique dans les couples homosexuels ou confier l'enfant à l'ASE en cas de désintérêt des parents. La délégation est avant tout une mesure de protection de l'enfant qui ne peut être ordonnée que dans son seul intérêt. Un contrôle juridictionnel in concreto, fixé à l'article 377 du code civil, apparaît donc nécessaire.

- **Appel sur les mesures provisoires prononcées par le juge de la mise en état en matière de divorce ou de séparation de corps** : appel différé avec l'examen de la décision au fond, sauf autorisation du premier président (art. 795, 1118 et 1119 du code de procédure civile)
    - s'il est justifié d'un motif grave et légitime *(cf. sursis à statuer – art. 150 code de procédure civile- ou expertise – art. 272)*
    - ou lorsqu'il existe un moyen sérieux d'annulation ou de réformation de la décision de première instance et que son l'exécution risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives *–(cf. art. 514 pour l'arrêt de l'exécution provisoire*).

Il s'agirait d'accélérer le traitement du fond des affaires tant en première instance qu'en appel. En effet l'instance au fond devant le premier juge est retardée dans l'attente de l'examen de l'appel des mesures provisoires, qui obère les capacités de traitement des juridictions d'appel. Le propre d'une mesure provisoire étant d'être modifiée en cas de survenance d'un fait nouveau intervenu dans la situation des parties postérieurement à la décision dont la modification est sollicitée (1re Civ., 19 juin 2007, pourvoi n° 06-16.656, Bull. 2007, I, n° 241), l'appel soumis à autorisation n'interdit pas cette révision. Les critères proposés pour l'autorisation réserveraient l'excès de pouvoir du juge, la méconnaissance de la loi, l'erreur manifeste d'appréciation, l'intérêt supérieur de l'enfant et le caractère disproportionnée de la mesure provisoire ordonnée.

Les avis sur cette question sont partagés. Certains premiers présidents, majoritaires, ne sont pas opposés à la proposition d'encadrer, comme il est envisagé, les appels des ordonnances sur mesures provisoires en matière de divorce, constatant l'important volume de ces appels.

D'autres formulent toutefois les observations suivantes : un tel filtrage pourrait entraîner une surcharge de travail pour la première présidence et des risques d'inégalité dans la gestion des appels. L'appel différé des mesures provisoires ne peut se justifier que si les délais de la procédure de divorce sont réduits. Certaines mesures provisoires ne peuvent de plus être prises que durant l'instance et ne sont pas totalement indépendantes du fond du dossier. Au stade de l'appel, l'essentiel est moins de savoir si une situation provisoire peut attendre d'être rejugée avec le fond, mais bien de répondre au besoin des parents et de l'enfant d'être fixés sur le cadre dans lequel va s'organiser leur séparation. Il est important d'évaluer concrètement la situation familiale dès les mesures provisoires pour limiter les conflits. En conclusion, l'appel différé pourrait ainsi nuire à la résolution rapide des conflits, entraîner une surcharge pour les juges et créer des inégalités dans l'accès à la justice.

- **Possibilité pour le juge du fond de joindre l'incident au fond** (art. 789 et 913-5 du code de procédure civile)

Il s'agirait d'éviter les incidents dilatoires qui ont pour objet d'entrainer le report de l'examen de l'affaire au fond, en permettant au magistrat chargé de la mise en état, aux fins de bonne administration de la justice et lorsqu'il considère que l'affaire est en état d'être jugée, par une même décision de renvoyer l'examen de l'incident à la juridiction de jugement et de déclarer l'instruction close.

Avis favorable : la possibilité pour le juge de la mise en état de joindre l'incident au fond permettrait de faire de ce juge un acteur central dans la préparation du procès. Cette réforme s'inscrit dans la continuité du décret « MAGICOBUS » avec les fins de non-recevoir.

Faciliter l'arbitrage en matière familiale

Il s'agirait, à la lumière de l'état du droit de la famille et des récents mouvements de contractualisation, d'explorer les voies permettant de faciliter aux familles qui le souhaitent le recours à l'arbitrage dans les matières arbitrables de droit de la famille (art. 267, art. 2059 à 2061 du code civil).

La Conférence formule un avis réservé car, si l'arbitrage paraît de nature à rationaliser la procédure, à accélérer le cours de la justice et à faciliter le règlement de « gros » dossiers, le recours à l'arbitrage instaurerait une justice privée dans un domaine particulièrement sensible, le droit de la famille.

Droit patrimonial

- **Prévoir que la procédure de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux se passe exclusivement devant le notaire**, le dispositif en vigueur en Alsace Moselle (Loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle) pouvant être source d'inspiration pour revoir le dispositif issu de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 (art. 837, 840 et suivants du code civil ; art. 1360 et suivants du code de procédure civile).

  Il s'agirait, lorsque dans le cadre de la phase amiable d'un partage, un notaire constate qu'il s'élève des contestations sur la manière d'y procéder ou de le terminer, de basculer en partage judiciaire sans intervention du juge, le notaire alors désigné, sauf accord des coindivisaires par le président de la chambre départementale, disposerait des pouvoirs prévus aux articles 1365 et suivants du code de procédure civile, sous le contrôle d'un juge d'appui, conçu sur le modèle du juge chargé du contrôle des expertises et qui pourrait également être le juge d'appui des expertises amiables. Le juge du fond serait saisi sur les désaccords subsistants sur la base d'un projet d' état liquidatif.

La Conférence est favorable à cette proposition à condition que le recours au juge soit maintenu en cas de désaccord ou d'absence de diligence du notaire. Cette mesure serait de nature à rationaliser l'intervention du juge, celle du greffe et de raccourcir les délais de traitement des procédures.

- **Confier au notaire les successions vacantes et les successions en déshérence** (art. 809 et suivants), le cas échéant à charge d'en référer au juge en cas de difficulté : aller au-delà de 809-1 à condition de prévoir des modalités de publicité **et transférer à l'administration des domaines la tenue des registres des successions vacantes** (art. 1334, 1339 du code de procédure civile) et la charge de sa publication (art. 1335) - (CDJ civ p. 42)

Avis favorable. Cette mesure serait de nature à rationaliser l'intervention du juge, celle du greffe et de raccourcir les délais de traitement de procédures judiciaires.

Protection des majeurs et tutelle des mineurs

- **Faciliter les actes de disposition relatif au logement de la personne protégée, quelle que soit la mesure de protection** (art. 426, 437 du code civil)

Avis défavorable car cette proposition ne permet pas de garantir la protection de la personne vulnérable.

- **Mandat de protection future (MPF)** (art.477 et suivants du code civil et 1258 et suivants du code de procédure civile)
  - Confier au notaire le soin de constater la prise d'effet du MPF, le cas échéant en l'assortissant de mesures de porter à connaissance des tiers permettant un recours
  - Faire du MPF un acte exclusivement notarié
  - Elargir l'objet du MPF à l'assistance et permettre les actes relatifs au logement de la personne protégée
  - Contractualiser l'obligation du mandataire d'établir les comptes de gestion et mutualiser les opérations de contrôle

Avis favorable à ces propositions, à condition de prévoir l'obligation pour le notaire de saisir le juge s'il constate une mise en péril des intérêts du mandant.

- **Habilitation familiale** (art. 494-1 et suivants du code civil et art. 1260-1 et suivants du code de procédure civile)
  - Elargir le cercle des personnes susceptibles d'être désignée aux membres de la famille présentant un lien étroit et stable avec le majeur (art. 494-1/ cf. art. 430)
  - Permettre par anticipation le remplacement de la personne habilitée
  - Clarifier le régime de l'habilitation « assistance » qui s'entend par référence à la curatelle simple (art. 467 et 472 du code civil)
  - Permettre le renouvellement sur production d'un certificat médical non circonstancié (art. 494-6, dernier al).

Avis favorable.

- **Tutelle et curatelle** (art. 440 et suivants)
  - Actes de disposition et d'administration : apprécier la nécessité de déclasser certains actes (ouvertures de comptes, résiliation de baux … (décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008).
  - Prévoir une procédure de mise à disposition de la décision à intervenir en fonction du délai prévisible d'achèvement de la procédure
  - Uniformiser les règles de compétence territoriale du juge des tutelles
  - Permettre une prorogation temporaire (art. 443) nécessitée notamment par le délai nécessaire à l'établissement des certificats médicaux

Sur le premier point, la conférence formule un avis réservé. Il est important de veiller à ne pas élargir excessivement les actes de disposition et d'administration, afin de garantir la protection des personnes vulnérables.

Sur les autres points : avis favorable.

- **Tutelle des mineurs**
  - **supprimer l'autorisation du juge pour l'acceptation pure et simple des successions** (art. 387-1)

Avis défavorable au regard des conséquences de l'acceptation pure et simple des successions pour le patrimoine du mineur.

Hospitalisation sans consentement

- **Desserrement des délais pour statuer en matière d'hospitalisation sans consentement :** contrôle systématique des mesures d'hospitalisation complète au bout de 12 jours (L. 3211-12 et L. 3211-12-1) mesures d'isolement et de contention (art. L3222-5-1 du code de la santé publique)

Les membres de la Conférence s'étant exprimés sont favorables à ces desserrements tout en s'interrogeant sur le caractère constitutionnel d'une telle modification.

- **Suppression de la présence d'un magistrat dans la commission départementale des soins psychiatriques** (art. L. 3222-5 et L. 3223-1 du code de la santé publique)

La loi 2019-222 du 23 mars 2019 a supprimé cette présence.

Droit fiscal

- Unification du contentieux fiscal au profit du juge administratif
  - Sur les contentieux d'assiette : L. 199 du CGI
  - Sur le contentieux du recouvrement : art. L 281 du LPF

La conférence est favorable à cette proposition, de nature à rationaliser les compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire, s'agissant d'un contentieux qui présente une nature plus administrative.

Droit de la commande publique

- Unification du contentieux de la commande publique au profit du juge administratif

La Conférence est favorable à cette proposition car elle est de nature à rationaliser les compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire, s'agissant d'un contentieux qui présente une nature plus administrative.

Indemnisation des victimes d'infractions (EGJ civile n° 17)

- Soumettre le contentieux des intérêts civils aux règles de la procédure civile et confier la gestion de ce contentieux aux formations de jugement civiles.
- Instaurer la saisine directe en phase amiable du FGTI par le dépôt d'une requête par les victimes d'infractions de droit commun.
- Supprimer l'homologation par le président de la CIVI de la transaction conclue par le FGTI et la victime.

La conférence est très favorable au transfert des intérêts civils aux juridictions civiles, lorsque la juridiction pénale ne statue pas sur le siège, et de les soumettre aux règles de la procédure civile.

La procédure pénale n'est en effet pas adaptée à la réparation du préjudice corporel (expertise, mise en cause des organismes sociaux, des assureurs et des tiers impliqués, procédure de jugement, extraction du condamné détenu, collégialité en appel ...). Il pourrait être simplement prévu une passerelle automatique vers la juridiction civile en cas de renvoi sur intérêts civils, à l'image de ce que prévoit l'article 470-1 alinéa 2 du code de procédure pénale.

L'instauration d'une saisine directe en phase amiable du FGTI et la suppression de l'homologation par le président de la CIVI de la transaction sont également de nature à rationaliser l'intervention du juge et celle du greffe, et de raccourcir les délais de procédure.

Contentieux aérien (règlement CE 261/2004 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne en date du 11 février 2004)

- Mise en place d'un titre exécutoire ad hoc délivré par le commissaire de justice en cas de défaut de réponse d'une compagnie aérienne (art. L 111-3 du code des procédures civiles d'exécution – cf chèque sans provision)

La Conférence est favorable à cette proposition, étant observé que le contentieux de l'indemnisation en matière de transport aérien a explosé devant les juridictions disposant d'un aéroport très fréquenté.

Commissions

- Réexaminer la nécessité de la **présence des magistrats judiciaires dans les commissions administratives suivantes** (Juge 21°s proposition n° 1 - CDJ civ p. 44)
    - Commission d'expulsion des étrangers (art. L. 632-1 et suivants et R. 632-3 à R. 632-8-1 du CESEDA)
    - Commission départementale des soins psychiatriques (art. L. 3222-5 et L. 3223-1 du code de la santé publique)

Il s'agirait de réexaminer, à la lumière des dispositions de simplification intervenues au cours des dernières années, les critères qui justifient la présence des magistrats judiciaires dans les commissions administratives où ils demeurent ou ont été prévus : protection des droits des personnes vulnérables, compétences juridictionnelle ou para juridictionnelles, contrôle des professions du droit, contrôle de l'administration, technicité juridique, lien avec l'environnement du magistrat, proximité ...

7

Les avis sont partagés sur la présence de magistrats judiciaires au sein de la commission d'expulsion des étrangers. Cette présence pourrait être limitée au président de la commission.

Le texte portant sur la présence des magistrats judiciaires dans la commission départementale des soins psychiatriques a déjà été abrogé (Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice).

Aide juridictionnelle (AJ)

- Envisager de confier à l'administration fiscale l'examen et les décisions en matière d'aide juridictionnelle, les BAJ/juridictions n'en connaissant qu'en cas de refus ou de retrait
- Explorer les mesures de simplification envisageable en matière d'AJ : suppression de l'AJ partielle, limitation de contrôle du caractère sérieux du recours à la demande d'AJ en appel.

Les membres de la Conférence sont partagés quant au transfert à l'administration fiscale de la décision d'AJ dans la mesure où, si cela pourrait permettre de rationaliser l'intervention judiciaire, il n'est d'aucune façon garanti que le délai d'octroi en serait amélioré. Le fonctionnement des juridictions, qui doivent attendre la décision rendue sur la demande d'AJ pour statuer, serait donc soumis au bon vouloir ou à la diligence d'une administration. Par ailleurs le BAJ judiciaire contrôle le caractère abusif ou irrecevable d'une action et il n'est pas certain que l'administration fiscale disposerait des compétences nécessaires à cette fin.

Les avis sont également partagés sur le second point, pour les mêmes motifs.

Procédure civile

- Augmentation du taux de dernier ressort
- Extension de la représentation obligatoire
- Revoir la distinction procédure écrite et procédure orale dans les instances avec représentation obligatoire ou dans celles où toutes les parties ont fait le choix d'être assistées par avocat
- Envisager la possibilité, dans l'office de protection du juge, d'une simplification de la formalisation des décisions, dont seul l'entête et le dispositif serait formalisé, voire de procéder par jugement oral.

Avis favorable sur le point 3.

Les avis sont partagés sur les autres points. Ils sont plutôt favorables à l'augmentation du taux du dernier ressort.

L'extension de la représentation obligatoire pose la question de l'accès à la justice, en particulier pour les litiges de faible valeur.

La possibilité de simplifier la formalisation par la suppression de la motivation écrite pose la question de la motivation, indispensable pour le justiciable, pour la cour d'appel en cas de recours et pour le juge afin d'assurer son raisonnement.

Promotion du règlement amiable des différends

- Instauration d'un droit de timbre pour l'accès à la justice, le cas échéant susceptible de restitution partielle en cas d'extinction de l'instance sans décision au fond.
- Augmentation du taux de l'article 750-1 du code de procédure civile, extension de son champ, élargissement des modes amiables visés (médiation de la consommation, commission départementale d'expulsion, ...
- Consécration de la procédure de mise en état extrajudiciaire
- Interruption des délais de forclusion par le recours aux MARD
- Mise en place des dispositifs permettant le développement de l'expertise amiable ou conventionnelle par acte de procédure d'avocats, appeler à tarir le contentieux engagé sur le fondement de l'article 145 du code de procédure civile : réforme de l'article 145 du code de procédure civile (exigence d'un motif légitime et de l'impossibilité de recourir à une expertise conventionnelle), mise en place d'un juge d'appui, interruption des délais de prescription et de forclusion, opposabilité aux tiers, obligation de recourir à un MARD avant de saisir le juge après une expertise judiciaire, notamment si elle a été prise en charge par l'AJ,
- Homologation des transactions par le notaire

Avis favorable à l'ensemble des propositions à l'exception de l'homologation des transactions par le notaire, qui suppose de lui donner un pouvoir de contrôle de la transaction, en particulier au regard de l'ordre public.

Ces propositions sont de nature à rationaliser l'intervention du juge et les délais de traitement des procédures judiciaires.

Etablissement des listes des partenaires de justice (experts, médiateurs, médecins PJM, enquêteurs sociaux, administrateurs ad hoc ...)

Il s'agirait, tout en conservant une sélection rigoureuse des partenaires de justice répondant aux besoins des juridictions du fond et de la Cour de cassation, de revoir les procédures d'instruction des candidatures et d'établissement des différentes listes, pour :

- d'une part, alléger les charges qui en découlent pour les juridictions de première instance, d'appel ainsi que pour la Cour de cassation
- d'autre part, améliorer la sélection des professionnels qui proposent leur concours à l'institution judiciaire et assurer le respect des obligations qui s'en suivent,
- enfin, disposer d'outils qui pourraient utilement contribuer à la mise en place d'une politique civile.

La Conférence y est favorable, tout en permettant de conserver un contrôle suffisant des inscriptions et renouvellements. Il est proposé la création d'une compagnie régionale des médiateurs.

II. Autres observations et propositions de la Conférence

1. Préalable de médiation dans les procédures familiales

Il est proposé par plusieurs premiers présidents de rendre obligatoire, à peine d'irrecevabilité, un préalable de médiation pour les procédures familiales. L'objectif n'est pas tant d'agir sur les flux que d'amener les parties à dialoguer et de réduire la conflictualité de leurs relations, ce qui produit des effets, difficilement mesurables, sur la charge de travail des juridictions.

Si d'autres tirent un bilan peu encourageant de la TMFPO, qui demandait un investissement des juridictions et produisait un allongement des procédures, il serait paradoxal d'abandonner cet outil au moment où le développement des modes amiables est encouragé.

Une réflexion sur l'amélioration du mécanisme est donc préférable et pourrait concerner :

- les affaires visées : ne pas les limiter aux instances modificatives mais les étendre à toutes les procédures familiales hors divorce (même pour une première saisine) ou après divorce (en excluant seulement les procédures de divorce qui nécessiteront en tout état de cause la saisine du JAF pour le prononcé du divorce et les délégations de l'exercice de l'AP, compte tenu des enjeux) ;

- les cas de dérogations de plein droit à ce dispositif (par exemple : les personnes condamnées ou poursuivies pénalement pour VIF, la partie résidant hors du ressort, à une adresse inconnue) ;

- les cas de dérogations facultatives avec la possibilité qui serait donnée au médiateur de dispenser le demandeur ou la demanderesse de cette tentative de médiation préalable dès lors que l'affaire le justifie (urgence, précédente tentative récente et infructueuse...) ;

- le prononcé d'une amende civile pour toute personne ne se présentant pas à la TMFPO sans motif valable.

Cela conduirait, avant la saisine du JAF, à un dispositif TMFPO plus étendu mais aussi plus souple, grâce aux pouvoirs de dispense du médiateur.

Le JAF conserverait toute latitude pour ordonner des médiations, notamment après avoir entendu les parties et recueilli leur accord : médiations post-sentencielles (à développer pour prévenir les re-saisines) ou encore au stade des mesures provisoires en divorce pour tenter de préparer la décision à venir au principal.

Ces propositions plaident pour la création d'un service public de la médiation familiale et, à tout le moins, pour une organisation rationnalisée et professionnalisée de l'offre de médiation à l'échelle départementale voire régionale.

Elles supposent l'élaboration d'outils adaptés (tels de nouveaux barèmes de fixation de la contribution à l'entretien de l'enfant).

2. Pouvoir réglementaire de l'assemblée générale sur l'organisation des procédures civiles suivies devant la juridiction

Les premiers présidents qui se sont prononcés émettent un avis défavorable, en raison de la nature et des conséquences des sanctions qui pourraient être mises en œuvre, de la diversité des pratiques que pourraient adopter les juridictions, des difficultés causées aux avocats d'autres barreaux et de de l'empiètement sur les compétences des juges chargés de la procédure.

La promotion des accords passés avec les barreaux, l'approbation de ces accords par l'assemblée générale et leur publication en assureraient une meilleure connaissance.

3. Transposition aux juridictions civiles des dispositions des articles R. 222-1, R. 611-8 et R. 611-8-1 du code de justice administrative

Certains avis y sont défavorables en raison de la charge supplémentaire imposée aux magistrats, de la confusion que cela pourrait apporter en raison de l'état des textes actuels et des fréquentes réformes de la procédure, voire au motif que cela manifesterait une défiance envers les barreaux.

Toutefois la position majoritaire est favorable à la transposition de l'article R. 222-1 et/ou la mise en place d'un filtre au niveau de la cour d'appel.

Il est encore fait référence à la pratique suisse des « cas clairs » permettant de ne pas motiver la décision, laquelle conserve alors seulement l'exposé du litige et le dispositif.

Il pourrait à tout le moins être envisagé de permettre au juge de relever d'office son incompétence, lorsque celle-ci est d'ordre public, ou l'irrecevabilité manifeste de la saisine lorsqu'il apparaît, au vu de l'acte introductif d'instance, que celle-ci est déjà certaine.

4. Adoption de motifs par la cour d'appel

Il est proposé, à des fins d'incitation et de sécurisation, de formaliser à l'article 955 du code de procédure civile, la possibilité de motiver l'arrêt d'appel par adoption des motifs de la décision attaquée.

5. L'appel comme voie de réformation et non d'achèvement

Des membres de la Conférence soutiennent la nécessité d'admettre l'appel comme voie de réformation du jugement de première instance.

6. Droit de procédure

Il est proposé d'augmenter le droit de procédure et d'en imposer l'acquittement dans un délai avant l'audience, et non plus avant la date du délibéré, pour éviter la rédaction inutile d'arrêts.

7. Crédits à la consommation

Afin de faciliter le travail de vérification du juge, souvent fastidieux, d'éviter les réouvertures des débats ordonnées par le juge de première instance et de limiter les appels provoqués par des décisions du premier juge prononcées sans réouverture des débats, il est proposé d'imposer aux banques et sociétés de crédit à la consommation l'usage de formulaires réglementaires de relevé de compte et de décompte.

8. Réparation du préjudice corporel

Suppression des délais de forclusion en matière de saisine de la CIVI, qui sont complexes et mal compris, et uniformisation du délai de prescription de 10 ans à compter de la consolidation.

9. Saisine du comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP)

Il est proposé de transformer l'obligation de saisir un second comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP) en cas de litige de l'article R. 142-17-2 du code de sécurité sociale, en simple faculté offerte au juge.

En l'état actuel des textes, le juge avant de se prononcer sur tout litige relatif à la une reconnaissance de maladie professionnelle a l'obligation, de recueillir préalablement l'avis d'un second CRRMP, étant précisé que dans ces cas, les caisses se prononcent au vu de l'avis d'un « premier » CRRMP qui s'impose à elles. Actuellement les délais de réponses des CRRMP pour second avis saisis par les juridictions du contentieux général sont excessivement longs se chiffrant souvent en années dans des conditions contraires aux exigences de délai raisonnable, et pèsent lourdement sur l'organisation de ces juridictions. Et ce alors même que la teneur de ces avis, qui ne s'imposent pas au juge, est souvent réduite et partant guère mobilisable au cours d'un litige où précisément l'existence d'un lien de causalité entre travail et maladie est contestée. Cette situation ne peut être considérée comme simplement conjoncturelle puisque que le nombre de saisines pour premier avis augmente graduellement d'année en année et se trouvée enserrée dans des délais ce qui n'est pas le cas des saisines pour second avis qui ne sont donc pas traitées prioritairement. Ainsi le rapport entre les délais résultant de la saisine d'un second CRRMP qui sera structurellement contingent des capacités de traitement de CRRMP de plus en plus sollicités et la valeur informative de ces second avis trop souvent succincte, conduit au constat de l'inadaptation du dispositif actuel et postule en faveur d'une saisine facultative de ces comités, à l'instar de toute mesure d'instruction pouvant être ordonnée.

Annexe 5.3. Conférence nationale des procureurs généraux

Mission d'urgence « déjudiciarisation »

Réponse au questionnaire CNPG

A titre liminaire, la CNPG souhaite attirer l'attention de la Mission sur le fait qu'une déjudiciarisation bien comprise de certains contentieux devrait avoir pour effet d'alléger la charge de travail de l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire et pas seulement celle des magistrats du siège.

Or, à l'exception des mesures envisagées de transaction (Points 1 et2), d'extension du champ de l'AFD (Point 3) et de dépénalisation des infractions de diffamation et d'injure (Point 6), l'ensemble des autres mesures aurait pour effet d'accroître sensiblement la charge de travail des parquets.

Il conviendrait donc qu'une étude d'impact extrêmement approfondie soit effectuée avant toute modification législative, la CNPG étant attachée à ce que toute réforme s'accompagne d'une vraie simplification juridique et procédurale ainsi que d'un allègement effectif de la charge de travail des magistrats du ministère public au regard notamment du classement de la France par rapport aux études connues de la CEPEJ et de la réflexion actuellement menée par la DSJ, les organisations syndicales et les conférences de chefs de juridiction sur la charge de travail des magistrats.

Par ailleurs, et sur un plan plus philosophique, il nous semblerait indispensable de mesurer l'impact symbolique que pourrait avoir une telle réforme, contentieux par contentieux. Il nous semble en effet impératif de peser les enjeux afin de pouvoir assumer politiquement le fait de déconnecter du champ pénal certaines infractions symboliquement fortes. Il n'est pas certain par exemple que les associations de lutte contre la « violence routière » puissent aisément accepter la dépénalisation d'un certain nombre d'infractions au code de la route et qu'elles ne considèrent pas que, ce faisant, on ne ferait pas un mauvais sort aux victimes. De même, il n'est pas évident que nos concitoyens puissent accepter aisément que l'on sorte du champ pénal certaines infractions imputables aux responsables politiques ou aux élus quand bien même, en pratique, le juge judiciaire sait parfaitement faire la différence entre l'erreur et l'intention délictueuse au regard notamment de la question de l'éventuel enrichissement personnel du mis en cause. Enfin, il n'est pas davantage certain que les élus et responsables politiques puissent accepter facilement de voir dépénaliser certaines infractions au droit de la presse.

Document de réflexion - Contentieux pénal

Ce document a pour objet de faciliter le recueil d'avis des acteurs consultés, en leur communiquant les pistes extraites le plus souvent de rapports déposés récemment. Il n'exclut en rien de faire de nouvelles propositions.

1. **Transaction pénale et contentieux général**

Il s'agirait de remplacer l'ensemble disparate des alternatives aux poursuites, par une mesure unique, que les Etats généraux de la justice désignent sous le nom de transaction pénale et qui serait à la main du parquet. Celui-ci en définirait les modalités. Au-delà de l'intérêt en termes de clarification, le juge correctionnel se trouverait déchargé de l'homologation des compositions pénales. Pour équilibrer la perte de cette garantie, l'accès au dossier serait possible pour la défense et le mis en cause pourrait toujours revenir sur l'accord donné pour demander à ce que l'affaire soit soumise au tribunal.

Questions :

- Une telle réforme serait-elle de nature à recentrer le juge sur son office ?

- Permettrait-elle des gains de temps ?
- Vous paraît-elle présenter des risques ? Dans l'affirmative, quelles garanties devraient-être prévues pour les limiter.

Le recours à une mesure transactionnelle (Proposition n° 5 de l'atelier des Etats généraux de la justice consacré à la « Simplification de la procédure pénale ») à la main du seul procureur de la République qui regrouperait l'ensemble des alternatives aux poursuites actuelles et sans nécessité d'une homologation par un magistrat du siège permettrait en effet une plus grande efficacité du traitement pénal des contentieux pénaux de moindre envergure. Au demeurant on voit mal les raisons pour lesquels la jurisprudence constitutionnelle évoluerait en la matière sauf, a minima, à ce que le statut du parquet évolue enfin.

Cette mesure, susceptible d'être mise en œuvre par les magistrats des parquets ou les délégués des procureurs, aurait également pour avantage de regrouper sous un seul vocable l'ensemble des mesures de compositions pénales et la plupart des autres alternatives aux poursuites actuelles visées aux articles 41-1 et 41-2 du CPP.

Ce regroupement présenterait toutefois un inconvénient, celui ne plus faire apparaître les mesures de composition pénale au casier judiciaire des intéressés sauf à ce qu'il en soit décidé autrement et que le CJN ait les capacités humaines d'y procéder, ce à quoi nous ne verrions qu'avantage.

Si l'on veut toutefois ne pas emboliser le parquet, il faudrait prévoir la possibilité d'une assistance par avocat, mais pas l'obligation d'une telle assistance, sauf à transformer cette transaction pénale en une forme de CRPC, sa lourdeur rendant alors impossible la mise en œuvre du système. Au regard toutefois du statut actuel du ministère public et de la jurisprudence habituelle des juridictions européennes relative à la notion d'autorité judiciaire indépendante, il n'est pas certain qu'une telle réforme puisse voir le jour. Il serait en tous cas sans doute aidant que de voter enfin la réforme du statut du parquet, ce qu'envisage au demeurant de suggérer l'actuel Garde des Sceaux au président de la République.

Au demeurant, la possibilité envisagée dans le cadre des Etats généraux de la justice de l'instauration d'un droit de rétractation encadré de la part de la personne ayant initialement accepté la transaction serait peut-être de nature à en favoriser l'instauration.

La possibilité de l'indemnisation des victimes devrait être également prévue, soit directement, soit dans le cadre d'un renvoi sur intérêts civils ou d'une modification du processus d'indemnisation des victime telle qu'envisagée ci-après.

L'exécution forcée de certaines mesures (recouvrement des amendes transactionnelles ; recouvrement forcé des dommages intérêts) devrait être également prévue, de même que la reprise des poursuites par le parquet en cas d'inexécution des mesures acceptées dans un délai donné, susceptible toutefois de prolongation à la demande de l'intéressé.

Au demeurant, il pourrait sans doute être envisagé, dans un double objectif de simplification et d'efficacité, de créer un délit autonome de soustraction aux mesures prononcées dans le cadre d'une transaction pénale, à l'instar du délit de violation d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) prévu par l'article L 228-7 du CSI ou des diverses infractions de violation de peine que prévoit le code pénal. Un régime juridique unique de la violation de peine pourrait sans doute être envisagé dans un but de simplification. Cette « rejudiciarisation » présenterait l'intérêt d'être plus simple à mettre en œuvre, et serait sans doute mieux comprise des justiciables, que la reprise de la procédure aux fins de poursuites habituellement envisagée, s'agissant souvent de délits formels, sans complexité du point de vue de la preuve. Un tel régime de violation de peine,

constituerait en outre une incitation forte de nature à favoriser l'effectivité des mesures de transaction.

En raison de la possibilité d'une assistance par un avocat et de l'instauration d'un droit à rétractation, une telle mesure semblerait présenter fort peu de risques et permettre une plus grande efficacité de la réponse pénale.

En tout état de cause, il serait impératif de procéder à une étude d'impact particulièrement approfondie, tant pour les magistrats que pour les greffes car, une réforme des alternatives aux poursuites d'une telle ampleur, qui aurait donc pour effet : d'unifier leur régime, de faire disparaître le juge homologateur, de faire intervenir de manière très fréquente – voire systématique – l'avocat en organisant le contradictoire et l'accès au dossier, de prévoir la mise en œuvre d'un droit de rétractation et d'un « renvoi sur intérêts civils » devant un juge dédié, reviendrait donc à créer de toute pièce une nouvelle procédure juridictionnelle d'une lourdeur très importante pour les parquets lesquels, faut-il le rappeler, ne disposent pas d'un greffe dédié et alors même que l'enjeu en matière pénale risque d'être limité faute – sans doute – d'inscription au casier judiciaire de ces transactions. En outre, le temps de juge du siège économisé serait a priori très faible puisque cela ne concernerait que l'homologations d'une partie des mesures de composition pénale.

2. Transaction pénale et contentieux spécialisés :

La proposition de permettre aux administrations spécialisées de procéder à une transaction après accord du procureur a déjà été mise en œuvre par le législateur dans différents domaines (articles L.173-12 du code de l'environnement, L.8114-4 du code du travail, L.523-1 du code de la consommation). Le dispositif pourrait être harmonisé en unifiant la peine maximale d'emprisonnement prévue pour en définir le périmètre. Il pourrait également être étendu à d'autres contentieux spécialisés.

Questions :

- A votre connaissance, ces dispositions sont-elles fréquemment utilisées ?
- Dans l'affirmative, ont-elles conduit à un allégement des charges des magistrats du siège et du parquet ?
- Dans la négative, pour quelles raisons ces nouvelles dispositions n'ont pas été mises en œuvre par les parquets et les administrations (difficulté juridique, absence d'intérêt)
- Quelles initiatives proposez-vous en ce domaine ?

La transaction pénale en matière de contentieux spécialisés est régulièrement mise en œuvre par les parquets, notamment en matière de droit du travail, en raison des relations étroites et anciennes qui se sont tissées entre les parquets et l'inspection du travail. Ces relations se sont d'ailleurs développées avec les possibilités croissantes pour certaines administrations de délivrer elle-même, à la demande du procureur, des convocations en justice.

Ces transactions allègent sensiblement le travail des parquets et sont d'une grande efficacité en ce que le délai de réaction des administrations est infiniment plus rapide que celui de l'institution judiciaire.

Au demeurant, l'efficacité et la lisibilité du dispositif repose sur des conventions soigneusement rédigées entre le parquet et l'administration concernée, en ce qu'il nous semble indispensable que l'action sanctionnatrice d'une administration intervienne essentiellement dans le cadre d'un politique pénale concertée.

Il est donc essentiel, pour le succès du dispositif, que la convention aborde très précisément les limites de l'intervention de l'administration (infractions retenues ; profil des mis en cause concernés) afin que soit soigneusement délimité le champ de la transaction administrative, celui des alternatives devenues transactions judiciaires et, celui des poursuites.

Cette politique pénale concertée (mi-administrative / mi-judiciaire) a l'avantage de permettre aux administrations de parler d'une seule voix avec l'institution judiciaire et de rappeler aux mis en cause que sa proposition à l'aval du ministère public.

Cela permet également de limiter les saisines des juridictions – si possible par le biais de COPJ délivrées par les administrations - aux infractions les plus graves, aux réitérants ou à ceux qui ne respecteraient pas les mesures transactionnelles.

Cela permet en outre de peser sur la politique transactionnelle de certaines administrations qui, confrontées à des administrés non assistés par un avocat, peuvent avoir tendance à essayer d'imposer des sanctions objectivement très lourdes dans des domaines techniques (droit du travail, réglementation viti-vinicole, douanes....) où le débat juridique a légitimement toute sa place.

C'est la raison pour laquelle la transaction administrative ne devrait intervenir que dans des hypothèses simples où la matérialité de l'infraction commise ne peut guère être contestée.

Accessoirement ce travail de « conventionnement » d'une politique pénale globale est valorisant tant pour les parquets, qui ont ainsi le sentiment de démultiplier leur force de frappe, que pour lesdites administrations qui renforcent ainsi leurs liens avec l'institution judiciaire tout en leur rappelant qu'elles agissent sous son autorité et son contrôle.

3. Extension de l'amende forfaitaire

L'idée d'étendre le périmètre de l'amende forfaitaire délictuelle a déjà été mise en œuvre par des réformes récentes à la conduite sans permis, la conduite d'un véhicule avec un permis d'une catégorie n'autorisant pas la conduite, le défaut d'assurance(article 495-17 du cpp), à l'installation illicite et en réunion sur un terrain (art 322-4-1 cp), à la vente d'alcool non autorisée (L.3353-3 du code de la santé publique) et à l'usage de stupéfiants (article L3421-1 du code de la santé publique), à la vente à la sauvette article 446-1 du code pénal), à l'occupation en réunion des halls d'immeuble (article L126-3 du code de la construction et de l'habitation), à la non-conformité de la carte de conducteur (L3315-5 du code des transports). Selon le Conseil constitutionnel, cette procédure n'est possible que pour des délits punis d'une peine de 3 ans ou moins et lorsque l'amende forfaitaire ne dépasse pas 3000 euros (décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019). Le Conseil d'Etat s'est opposé à un projet généralisant le recours aux AFD en dessous d'un certain seuil d'emprisonnement.

Depuis, le législateur a ajouté de nouvelles infractions à la liste des AFD : introduction d'alcool dans les stades, pénétration sur l'aire de jeu troublant une compétition sportive, port d'arme de catégorie D, entrave à la circulation. Il est prévu d'ajouter à la liste quatre-vingts autres infractions dans les trois années à venir.

Questions :

- Quel bilan d'étape peut-on faire de ce programme d'extension des AFD et des amendes forfaitaires contraventionnelles ?
- Les parquets et les services de police et de gendarmerie se sont-ils emparés de ce nouvel outil ?

- Si ce n'est pas le cas, pour quelles raisons ?
- Le développement des amendes forfaitaires a-t-il permis d'alléger la charge des magistrats du siège et du parquet ? Dans quelle mesure ?
- Serait-il intéressant de développer ces amendes forfaitaires dans des contentieux techniques tels que les transports, l'urbanisme, l'environnement, le droit pénal du travail, l'hygiène et la sécurité, la consommation ?

A l'origine de l'instauration de l'AFD, pensée principalement pour lutter contre le simple usage de produits stupéfiants, une crainte était apparue au sein des parquets, celle de voir les services d'enquête privilégier l'AFD aux enquêtes de fonds relatives aux trafics.

Après quelques années, il est apparu que ce n'était pas forcément le cas, l'AFD permettant en réalité de sanctionner aisément le « fumeur de joint de rue » sans véritablement empiéter sur les enquêtes de fond.

L'extension du champ de l'AFD n'a toutefois pas eu pour effet d'entraîner un accroissement massif de son usage et une réduction corrélative des statistiques d'activité des parquets. Le recours à l'AFD croît en effet relativement lentement.

A terme, cette extension devrait toutefois permettre aux parquets de voir réduire le champ de leurs interventions, notamment dans le cadre de l'activité des TTR.

Il peut donc être intéressant de développer encore cet outil juridique à condition toutefois, là encore, d'insérer pleinement le recours à l'AFD dans le cadre d'une politique pénale à la main des procureurs et sous leur contrôle strict.

C'est une tentation très française en effet, principalement pour le traitement des contentieux de masse – la délinquance routière par exemple – de permettre de sanctionner un même comportement (le défaut de permis de conduire, le défaut d'assurance…) par des sanctions de nature totalement différente : une réponse purement administrative, une AFD, une alternative ou des poursuites classiques, ce qui peut rendre parfois peu lisible le système de sanction.

Par ailleurs, si le nombre des AFD est communiqué aux parquets pour les FSI il faudrait pouvoir les intégrer dans Cassiopée et dans les statistiques d'activité des parquets afin de marquer clairement que la politique pénale dans toutes ses dimensions et les différentes modalités de sanction sont mises en œuvre sous l'autorité des procureurs de la République, le choix des modalités de la sanction pouvant également dépendre des territoires sur lesquels on intervient (zones urbaines, zones rurales, villes petites ou moyennes, grandes agglomérations, territoires très touristiques ou non…).

Le développement de l'AFD dans les domaines techniques pourrait donc avoir toute sa place également. Il pourrait être tout à la fois efficace et économe de temps pour les parquets, à condition d'insérer son usage dans un conventionnement avec les parquets d'une part et, d'autre part, de limiter cet usage à des infractions simples dont la matérialité est objectivement peu discutable.

Au demeurant, il convient d'être particulièrement attentif au taux de recouvrement des AFD et d'en informer clairement les parquets, comme cela est censé se faire pour alimenter le rapport annuel du ministère public rédigé par les procureurs. Entre les règles juridiques relatives à l'insaisissabilité de certaines créances, eu égard à la modicité des revenus de la personne concernée, et les pratiques professionnelles des Finances Publiques qui peuvent parfois renoncer à recouvrer certaines sommes d'argent au regard de la faiblesse de leur montant comparer au coût fonctionnaire qu'un tel recouvrement induit, il ne faudrait pas aboutir à organiser une forme d'impunité de la sanction.

Il ne faudrait pas non plus abandonner la mise en œuvre d'alternatives à fort contenu par les délégués du procureur ou la possibilité d'un paiement direct des amendes infligées aux BEX des juridictions qui assure une effectivité réelle de la sanction.

4. Filtrer les plaintes avec constitution de partie civile :

Pour mieux maîtriser le nombre des informations ouvertes sur plainte avec constitution de partie civile, les Etats généraux de la justice proposent de rendre obligatoire l'assistance par un avocat. Toute plainte directe serait déclarée irrecevable.

Questions :

- Seriez-vous favorable à une réforme de ce type et sous quelles conditions ?

Les avis sont partagés au sein de la CNPG sur cette proposition des Etats généraux de la justice, certains d'entre nous y voyant une restriction trop importante du droit essentiel pour tout citoyen de mettre en œuvre l'action publique dès lors qu'une plainte simple n'aurait pas abouti, la seule citation directe pouvant être largement insuffisante.

Confrontés comme le sont aujourd'hui les parquets à un nombre massif d'enquêtes que les FSI sont dans l'incapacité de mener à terme, faute de moyens humains suffisants, réduire davantage encore les possibilités pour le justiciable de saisir un juge pourrait apparaître comme excessif dans une société démocratique.

Il nous semblerait en revanche – autre proposition des Etats généraux d'ailleurs – que l'élargissement de la possibilité du refus d'informer, que la Cour de cassation n'admet qu'avec une extrême parcimonie, pourrait être envisagée en imposant au plaignant qui saisirait le doyen des juges d'instruction d'une plainte avec constitution de partie civile, d'argumenter sa plainte en fait et en droit.

Nombre de plaintes avec constitution de partie civile sont en effet totalement « farfelues » ou formées par des justiciable quérulents que le montant des consignations fixés par les juges d'instruction n'arrête pas, la cour de cassation étant au demeurant vigilante à la proportionnalité du montant fixé aux ressources du plaignant.

Au demeurant, il ne faut tout de même pas sous-estimer le levier de limitation des plaintes abusives que peut constituer cette obligation de consignation.

5. Créer une procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire :

Pour décharger les juges d'instruction des informations dont l'objet consiste uniquement à recueillir les derniers éléments utiles avant la saisine du tribunal tout en prononçant une mesure de sûreté, les Etats généraux de la justice envisagent cette comparution aux fins d'enquête complémentaire, possible dans le même périmètre que celui des comparutions immédiates, permettant au parquet de solliciter une mesure de sûreté devant le JLD et d'ordonner lui-même les mesures complémentaires d'enquête.

Une telle réforme nécessiterait que les parquets s'organisent pour conserver un original du dossier et en permettre l'accès aux avocats.

Questions :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Cette proposition des Etats généraux (Proposition n° 1, annexe 1 du rapport) est en effet intéressante à un double titre. Outre qu'elle permettrait sans doute de recentrer le magistrat instructeur sur les dossiers les plus complexes, elle favoriserait l'investissement des parquetiers dans la direction d'enquêtes plus complexes et de plus longue haleine que celles traitées au TTR, accroissant encore l'intérêt du métier.

Il convient toutefois de rappeler que les parquets tendent déjà à limiter de manière drastique le recours à l'information judiciaire, eu égard notamment à la durée moyenne de celle-ci et à l'engorgement de nombre de cabinets d'instruction, les magistrats instructeur ne traitant aujourd'hui qu'environ 2 % des procédures pénales.

Au demeurant, et cet écueil a été largement souligné par le groupe de travail sur la simplification de la procédure pénale (Cf. page 18 de l'annexe 13), une telle réforme procédurale alourdirait sensiblement la charge de travail des parquets imposant dès lors un renforcement de leurs effectifs et un greffe dédié.

On le constate parfaitement aujourd'hui dans les « petits » parquets (de 3 à 7 magistrats environ mais qui constituent le tissu essentiel du ministère public en France) où le quotidien et l'urgent – le TTR donc auquel s'ajoute une politique régulière de traitement massif des procédures au sein des services d'enquête – ont pris une place démesurée, empêchant concrètement un traitement de qualité des enquêtes préliminaires longues. A cet égard, le faible recours au bureau des enquêtes en est un révélateur, au même titre que la difficulté récurrente pour les parquets généraux d'obtenir régulièrement et d'initiative des informations de qualité sur les affaires signalées n'ayant pas donné lieu à ouverture d'information ou bien encore, la faiblesse du contradictoire organisé à l'initiative des parquets alors que, dans nombre de procédures techniques (droit du travail, urbanisme, environnement, droit commercial...) les parquets auraient tout intérêt, avant de diligenter des poursuites, à solliciter l'avis de l'avocat du mis en cause en lui communiquant la procédure et leur projet de citation.

Proposition très intéressante en termes qualitatif donc, mais dont nous ne voyons pas émerger de réels gains de temps pour l'ensemble de la chaîne pénale.

6. Dépénalisation de la diffamation et de l'injure entre particuliers

Cette proposition, exprimée par le rapport Guinchard (2008) et les Etats généraux de la justice, consisterait à abandonner la voie pénale pour la diffamation envers un particulier et l'injure envers un particulier et ne maintenir que la voie civile. Les diffamations à caractère discriminatoire resteraient dans le champ du pénal ;

Elle avait été critiquée à l'époque par la doctrine et par les syndicats de journalistes qui soulignaient que s'agissant de la protection d'une liberté fondamentale (la liberté d'expression), le débat public devant le juge pénal présentait de meilleures garanties que celui devant le juge civil.

Questions :

- Pensez-vous qu'une telle réforme serait de nature à alléger la charge des juridictions ?
- Seriez-vous favorable à une réforme de ce type et sous quelles conditions ?

Cette évolution nous semble constituer un véritable impératif aujourd'hui, qu'il s'agisse de l'injure ou de la diffamation, ces contentieux relevant, dans une large majorité des cas, d'une volonté d'instrumentalisation de la justice par des plaignants d'habitude ou de vengeance privée, ou ayant

pour but d'offrir une tribune judiciaire à un sujet politique, voire parfois de se victimiser à l'occasion d'une mise en cause pour des faits de nature délictuelle ou criminelle.

Au demeurant, et sauf lorsque les faits de diffamation allégués concernent des personnalités publiques – c'est d'ailleurs peut-être l'une des difficultés de la dépénalisation de ces infractions – les parquets adressent en général au plaignant un courrier type lui indiquant que, s'agissant d'une infraction au contexte très personnel, il lui laisse le soin, s'il l'estime opportun, d'engager lui-même l'action publique.

Par ailleurs, la loi sur la presse est d'un maniement particulièrement complexe et l'on sait bien, en matière d'information judiciaire ouverte du chef de diffamation, que le juge d'instruction n'a pas le droit d'instruire sur la matérialité des faits ce qui, de facto, rend totalement inutile son rôle et ne fait qu'emboliser son cabinet.

Donc, en effet, il nous semble aujourd'hui indispensable, de surcroît dans un contexte politique très particulier où la violence verbale se développe fortement, de sortir du champ pénal la grande majorité des injures et des diffamations et de laisser le soin au justiciable, mais à ses frais, de saisir la justice s'il l'estime opportun.

7. Favoriser une meilleure articulation entre poursuites pénales et poursuites devant le juge financier en matière de commande publique

Sans toucher au code pénal (délit de favoritisme), le cadre juridique de la répression financière pourrait être adapté afin de permettre au juge financier, dans une logique de bloc de compétences, de prendre en charge les irrégularités les moins graves en matière de commande publique qui ne font pas ressortir de manquements au devoir de probité mais qui constituent des fautes de gestion. Le « tri » des affaires et le choix des poursuites seraient réalisés en amont en étroite coopération entre les parquets judiciaires et le parquet général près la Cour des comptes. Dans ce cadre, la question de la justiciabilité des élus locaux devant la juridiction financière, au-delà des exceptions déjà prévues, serait à examiner

Questions :

- Disposez-vous de moyens spécialisés en nombre suffisant pour traiter les infractions financières en général, et les manquements aux règles de la commande publique en particulier ?
- Les suites données vous paraissent-elles aujourd'hui toujours satisfaisantes ?
- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

La question des affaires financières et, plus particulièrement celle relative aux manquements aux règles de la commande publique nous semble particulièrement marginale et ne pas relever, à proprement parler, de la thématique de la déjudiciarisation mais, du choix d'une forme de justice, financière ou pénale.

Par ailleurs, dans ces domaines techniques complexes, les parquets manquent de services d'enquête sur lesquels s'appuyer et les réponses pénales en la matière relèvent très souvent de la seule spécialisation du magistrat qui en a la charge, ce qui lui impose une formation personnelle approfondie et une obligation de suivi des dossiers très chronophage.

Les relations entre cour des comptes, chambres régionales des comptes et parquets sont habituellement limitées et, si les affaires donnant lieu à signalement demandent en général un temps d'analyse et d'étude important et un suivi méticuleux, la faiblesse de leur nombre fait qu'une telle réforme ne permettrait pas de gains de temps réellement mesurables.

En outre, dans les échanges entre les parquets et les chambres régionales des comptes – au demeurant toujours fructueux et passionnants – la question de la distinction entre la faute de gestion et l'atteinte réelle à la probité est systématiquement au centre des débats pour opérer un tri entre ce qui doit rester au niveau des juridictions financières et ce doit être traité par le droit pénal.

En tout état de cause, l'expérience personnelle des membres du bureau de la CNPG ne permet pas de prétendre à une vision exhaustive et totalement pertinente de cette question mais, collectivement, il ne nous semble pas pertinent d'envisager une modification de la législation en la matière.

Il nous semblerait également souhaitable de mesurer l'importance exacte de ce contentieux, afin de s'assurer de l'utilité effective d'une telle réforme.

8. Décharger le juge pénal du contentieux lié aux refus de satisfaire au droit de communication des juridictions financières et des autres autorités de contrôle (délit d'obstacle)

Le droit de communication des juridictions financières, des missions d'inspection interministérielles ministérielle, et des autres autorités de contrôle de l'État est régulièrement et de plus en plus remis en cause aujourd'hui. Au vu de ce constat, et afin d'éviter de saisir le juge judiciaire pour qu'il sanctionne ex post les refus de communication, il pourrait être envisagé de créer un mécanisme commun aux juridictions financières et à l'ensemble des autorités de contrôle intervenant dans la sphère publique, et destiné à assurer le respect de ce droit, mécanisme comprenant le prononcé d'injonctions par le Procureur général près la Cour des comptes et un pouvoir de sanction par le juge financier.

Question :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Une telle réforme nous semblerait en effet utile en termes d'efficacité de l'action des juridictions financières notamment même si, s'agissant d'un éventuel gain de temps significatif et mesurable pour l'institution judiciaire, cela nous semble assez peu vraisemblable au regard du nombre statistiquement extrêmement marginal de ce type d'actions.

Nous ne voyons pas de risques particuliers à une telle réforme sauf, le cas échéant, à prévoir un recours possible devant un juge en cas de contestation motivée de communication.

En tout état de cause, une telle réforme n'aurait quasiment aucun effet sur la charge réelle des parquets et pourrait ne s'apparenter qu'à une mesure d'affichage.

9. Créer un juge unique de l'indemnisation pour les victimes

Ce juge serait saisi par le tribunal correctionnel dès lors que le dossier rendrait nécessaire un examen approfondi des questions d'évaluation des préjudices. Il pourrait également être saisi par les victimes qui n'auraient pas été en mesure de se constituer partie civile, faute d'avoir été convoquées

Questions :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

La question de l'indemnisation des victimes et, surtout, celle de l'obtention par ces dernières d'un titre exécutoire est en effet majeure, pour les victimes bien sûr mais aussi pour l'institution judiciaire en général, tant en termes d'image que d'efficacité perçue.

Trop souvent en effet, la victime d'une infraction pénale peut être également victime de l'institution judiciaire, soit parce qu'elle n'a pas été - à tort ou par oubli - convoquée devant le tribunal pour lui permettre de se constituer partie civile, soit parce que le cadre de la réponse pénale ne permet que très difficilement aux victimes de solliciter une indemnisation. C'est le cas notamment de toutes les mesures alternatives où la question de leur indemnisation effective est bien souvent la grande oubliée, contraignant ces dernières, soit à diligenter une action civile classique en parallèle de la réponse pénale, soit à tenter d'obtenir la délivrance d'une injonction de payer, ce que prévoit d'ailleurs la loi dans certains cas. Dans le domaine des CRPC par exemple on s'aperçoit que, dans un très grand nombre de cas, il est devenu habituel de renvoyer systématiquement la question de l'indemnisation de la victime au juge des intérêts civils, y compris lorsqu'une expertise médicale n'est pas nécessaire, mais dans le seul but d'alléger l'audience pénale stricto sensu.

Le contentieux de l'indemnisation est souvent de nature complexe et se limite très rarement à un seul poste de préjudice, celui du préjudice moral, susceptible d'être tranché aisément par l'octroi d'une unique somme d'argent.

La création d'un juge (unique) de l'indemnisation des préjudices nous semble donc une excellente idée en son principe en ce qu'elle permettrait un traitement beaucoup plus qualitatif des victimes.

Au demeurant, nous n'y voyons guère un gain de temps, en particulier pour les magistrats des parquets car, la fonction créant le besoin, sa saisine pourrait être assez rapidement systématique, ne serait-ce que par facilité d'organisation du fonctionnement de nos juridictions.

Il pourrait être tentant en effet, notamment pour le parquet, de proposer au siège, lors des audiences correctionnelles ou des audiences de CRPC, de ne plus jamais aborder la question des intérêts civils et de dissocier systématiquement cette question en invoquant l'efficacité qui consisterait à la faire traiter par un juge spécialisé dont ce serait la fonction. Cela permettrait d'éviter de longues plaidoiries d'avocats de parties civiles et donc, de pouvoir traiter davantage de dossiers en audiences correctionnelles, résolvant ainsi une partie de la problématique de l'audiencement pénal, objet d'un autre mission d'urgence d'ailleurs. En outre, il est vraisemblable que, devant le juge de l'indemnisation du préjudice, la victime perdrait rapidement l'habitude de se présenter laissant le soin à son avocat, non plus de plaider mais, simplement, de déposer son dossier, d'où un gain de temps supplémentaire.

Une telle réforme permettrait peut-être alors quelques gains de temps mais perdrait sans doute en humanité tant la culture de la constitution de partie civile, aux côtés des réquisitions du ministère public et face au prévenu, est ancrée dans nos pratiques professionnelles.

Or, cette prise en compte par la même juridiction des aspects pénaux et civils est assez caractéristique du système français, par opposition aux systèmes anglo-saxons notamment et offre, dans la majorité des cas, une prise en charge globale pénale et civile de l'affaire, évitant ainsi à la victime une sorte de double procès.

Il nous semble donc que notre organisation actuelle – à la française – soit majoritairement le gage d'un traitement plus global, unique et donc plus cohérent.

Il serait sans doute préférable donc de maintenir la constitution de partie civile traditionnelle lors des audiences pénales classiques (correctionnelles ou criminelles) et, de réserver ce juge unique de l'indemnisation du préjudice aux autres hypothèses de réponse pénale (alternatives, CRPC, ordonnances pénales....).

En outre, il n'est pas certains qu'une telle réforme soit plébiscitée par les avocats.

Au demeurant toutefois, il nous semble indispensable de repenser globalement le processus aboutissant à la fixation du préjudice de la victime et à l'obtention par cette dernière d'un titre exécutoire.

10. Recentrer le JAP sur ses missions juridictionnelles :

Certaines missions confiées au juge de l'application des peines ne relèvent pas naturellement de l'office du juge : autorisation de permission de sortir, attribution des réductions de peines, libération sous contrainte de plein droit. Il pourrait être envisagé de les traiter sous forme de décisions administratives, en réservant l'intervention du JAP aux contestations. Dans une perspective plus large, cette nouvelle approche de l'office du juge de l'application des peines pourrait même conduire, en milieu ouvert, à lui retirer les entretiens de notification ou de rappel des obligations, ou de recherche d'un aménagement de peine.

Questions :

- Pensez-vous que de telles réformes soient de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

La question du rôle du JAP est en effet très importante et interroge nombre d'entre nous, au-delà des questions abordées dans la proposition et que la CNPG a évoqué devant la mission d'urgence consacrée à l'exécution et à l'application des peines.

Certains d'entre nous ont le sentiment que la juridiction de l'application des peines est devenue une juridiction hypertrophiée, surconsommatrice d'ETPT au regard de son rôle naturel et, qu'à l'idée pertinente d'aménagement de la peine s'est progressivement substituée une réalité de transformation de la peine à raison notamment de la surpopulation carcérale.

Le JAP est devenu, pour partie, un outil de régulation de cette surpopulation en transformant les peines de prison ferme prononcées par les juridictions en peines de jours-amende ou de sursis-TIG.

Outre une forme d'insatisfaction populaire et sociale quant au fait que les peines de prison prononcées ne seraient presque jamais exécutées telles quelles, il en est résulté aujourd'hui une activité juridictionnelle de très grande ampleur, ce qui rejoint la question posée.

Peut-on réellement saluer en effet le fait que 42 % des peines soient aujourd'hui aménagées alors que cela peut laisser à penser en réalité que, dans près de la moitié des cas, les juges prononceraient des peines inadaptées sur la base de réquisitions elles-mêmes inadaptées ?

En outre, et comme le souligne la question, le juge d'application des peines intervient dans de nombreux domaines (permission de sortir, réduction de peines, LSCPD, notification ou rappel des obligations, recherche d'un aménagement de peine....) qui pourraient en effet être confiés au service pénitentiaire d'insertion et de probation ou au chef d'établissement, à charge pour le magistrat de ne se prononcer qu'en cas de recours ou de contestation.

Par ailleurs, et pour aller plus loin et sortir un peu du champ de ce questionnaire :

Il nous semble que le système des réductions de peine, qui a fait l'objet d'une réforme récente, pourrait être encore simplifié quitte à être un peu moins personnalisé, mais dans le but d'en permettre un traitement administratif et donc rapide, sous contrôle d'un juge en cas de contestation ;

Enfin, certains pays se sont dotés de mesures législatives dispensant les magistrats, en particulier les parquets et parquets généraux, de traiter les innombrables requêtes et courriers divers émanant de quérulents processuels, à l'origine de pertes de temps considérables. Une telle mesure pourrait s'envisager en cas de courriers ou de plaintes successifs portant sur un même sujet, émanant d'un même auteur ou portant sur des sujets fantaisistes insusceptibles de recevoir une quelconque qualification juridique.

Pour le Bureau de la CNPG,

Eric MAILLAUD,

Procureur général près

la Cour d'appel de Bourges

Annexe 5.4. Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires (pénal)

CONFÉRENCE NATIONALE
DES PRÉSIDENTS DE TRIBUNAUX JUDICIAIRES

Le 4 février 2025

CONTRIBUTION COMPLÉMENTAIRE
Mission d'urgence « déjudiciarisation »
Thématique pénale

Dans le prolongement de son audition du 29 janvier 2025 et comme suggéré par les membres de la mission, la Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires (CNPTJ) a élaboré la présente contribution complémentaire sur les deux points suivants :

Favoriser une meilleure articulation entre poursuites pénales et poursuites devant le juge financier en matière de commande publique

Sans toucher au code pénal (délit de favoritisme), le cadre juridique de la répression financière pourrait être adapté afin de permettre au juge financier, dans une logique de bloc de compétences, de prendre en charge les irrégularités les moins graves en matière de commande publique qui ne font pas ressortir de manquements au devoir de probité mais qui constituent des fautes de gestion. Le « tri » des affaires et le choix des poursuites seraient réalisés en amont en étroite coopération entre les parquets judiciaires et le parquet général près la Cour des comptes. Dans ce cadre, la question de la justiciabilité des élus locaux devant la juridiction financière, au-delà des exceptions déjà prévues, serait à examiner

Questions :

- Disposez-vous de moyens spécialisés en nombre suffisant pour traiter les infractions financières en général, et les manquements aux règles de la commande publique en particulier ?
- Les suites données vous paraissent-elles aujourd'hui toujours satisfaisantes ?
- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

➔ La CNPTJ n'est pas favorable à cette proposition qui aurait par ailleurs un impact limité sur le périmètre de la déjudiciarisation. Sauf à opérer une dépénalisation des infractions envisagées, il peut être rappelé que l'article 66 de la Constitution rappelle en outre que l'autorité judiciaire est gardienne des libertés individuelles.

Le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics issu de l'ordonnance du 23 mars 2022 et entré en vigueur au 1er janvier 2023 nous paraît conforter la distinction entre l'infra-pénal qui relève des juridictions financières et le pénal qui relève des juridictions judiciaires.

Il est évident que ce dispositif, comme le précédent, exige une concertation régulière et étroite entre les procureurs financiers et les procureurs de la République afin de permettre un échange

des informations dont ils disposent et définir la stratégie à adopter, ainsi qu'il est préconisé dans la circulaire d'application de la DACG et la note de cadrage de la Direction du budget.

S'il est certain que la part des infractions financières poursuivies devant les juridictions judiciaires est minime, il demeure qu'elle se situe dans le champ pénal et ne saurait être déjudiciarisé au profit des juridictions financières.

Ainsi, s'il apparaissait que des champs pouvaient encore faire l'objet d'une déjudiciarisation, celle-ci n'aurait aucun impact bénéfique pour les juridictions judiciaires dès lors que, de fait, elles ne les traitent pas effectivement aujourd'hui.

Décharger le juge pénal du contentieux lié aux refus de satisfaire au droit de communication des juridictions financières et des autres autorités de contrôle (délit d'obstacle)

Le droit de communication des juridictions financières, des missions d'inspection interministérielles ministérielle, et des autres autorités de contrôle de l'État est régulièrement et de plus en plus remis en cause aujourd'hui. Au vu de ce constat, et afin d'éviter de saisir le juge judiciaire pour qu'il sanctionne ex post les refus de communication, il pourrait être envisagé de créer un mécanisme commun aux juridictions financières et à l'ensemble des autorités de contrôle intervenant dans la sphère publique, et destiné à assurer le respect de ce droit, mécanisme comprenant le prononcé d'injonctions par le Procureur général près la Cour des comptes et un pouvoir de sanction par le juge financier.

Question :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

➔ Le champ visé ne nous paraît pas constituer une activité particulièrement conséquente des juridictions judiciaires de sorte que le gain attendu nous paraît particulièrement minime. Dès lors que le mécanisme actuel prévoit une amende pouvant aller jusqu'à 15 000 euros, la CNPTJ n'a pas d'opposition de principe à la proposition formulée.

Annexe 5.5. Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires (civil)

CONFÉRENCE NATIONALE
DES PRÉSIDENTS DE TRIBUNAUX JUDICIAIRES

Le 29 janvier 2025

CONTRIBUTION
Mission d'urgence « déjudiciarisation »
Thématique civile

La Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires (CNPTJ) a été sollicitée par les membres de la mission d'urgence sur la déjudiciarisation instituée le 28 novembre 2024 par le garde des sceaux, ministre de la justice, afin d'obtenir ses observations sur les solutions pouvant être mises en œuvre pour recentrer le juge sur son rôle afin de réduire les délais de jugement des affaires. La CNPTJ a été auditionnée le 29 janvier 2025.

La mission avait préalablement transmis un questionnaire (I) ayant pour objet d'orienter les pistes de réflexion sur les moyens pouvant être mis en œuvre pour recentrer le juge sur son office. Les évolutions envisagées ont donné lieu à de riches échanges au sein de la CNPTJ, ce qui nous conduit à formuler des observations et propositions supplémentaires (II)

I. LES RÉPONSES AUX ÉVOLUTIONS ENVISAGÉES PAR LA MISSION

Droit des personnes

- **Dons d'organe prélevé sur une personne vivante** : transfert au notaire du consentement donné par le donneur au notaire devant le président du tribunal judiciaire (art. R. 1231-2 et suivants du code de la santé publique)

→ Nous sommes favorables à un transfert au notaire du consentement donné par le donneur au président du tribunal judiciaire (R. 1231-2 CSP). Nous sommes également favorables au même transfert concernant les dons de cellules hématopoïétique (art. L. 1241-1 CSP). Il faut toutefois aménager ce recueil pour qu'il ne génère pas de charge financière pour le donneur ou le receveur.

- **Adoption simple de l'enfant majeur du conjoint, du partenaire ou du concubin par acte notarié** : transfert au notaire du prononcé de l'adoption (art. 343-1 du code civil) :

→ Ce transfert emporte une adhésion, sous réserve d'un coût limité de l'acte dressé par le notaire.

Droit de la famille

- **Convention en matière de responsabilité parentale entre parents non mariés** par acte de procédure d'avocat sans préalable obligatoire d'une médiation, conciliations ou procédure participative et sans homologation judiciaire (art. 1157, art. 1565 et suivants, art. 1568- du code civil et L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution).

➔ Nous y sommes favorables à la condition que l'avocat soit obligatoire pour chacune des parties, afin de préserver un dialogue équilibré au sein des couples non mariés.

- **Encadrement du fait nouveau en matière de contribution à l'entretien et l'éducation des enfants** (art. 1355 du code civil)

Il s'agirait d'explorer les voies permettant, en matière alimentaire, d'éviter que l'évolution prévisible des besoins de l'enfant autorise des saisines successives du juge pour ajuster la contribution parentale laquelle est d'ordre public : travail sur des barèmes (EGJ civil n° 16) prenant en compte le coût réel d'un enfant et les ressources de chaque obligé alimentaire, prise considération de l'évolution prévisible des besoins de l'enfant, mise en place de lignes directrices ou de bonnes pratiques : fixation d'une somme, prise en charge directe de frais, distinction des frais normaux et des autres frais - exceptionnels, imprévisibles, excédant la contribution financière sous forme de pension ...Les pratiques allemandes ou belges, qui se déploient dans le cadre de l'office conciliatoire du juge, pourraient être expertisées

➔ L'encadrement du fait nouveau en matière de contribution à l'entretien et l'éducation des enfants pourrait en effet permettre de réduire les saisines multiples et parfois rapprochées des juges aux affaires familiales. Il y aurait cependant lieu de prendre en compte tous les frais, y compris ceux des droits de visite et d'hébergement.

Le recours à la médiation préalable obligatoire pourrait également permettre d'éviter les saisines abondantes. Il peut ainsi être proposé d'ajouter, à l'instar de la pratique de la TMFPO, un cas d'irrecevabilité de l'action, éventuellement vérifiée dans le cadre de l'octroi de l'AJ ou bien par le juge d'appui, nouvelle fonction dont la proposition de création a été formulée par la CNPT) (juge d'appui amiable et expertise).

Par ailleurs, il existe également une problématique qui conduit les justiciables à saisir le JAF en raison d'une sollicitation des organismes sociaux. Il serait opportun d'envisager d'autres voies par lesquelles ces demandes pourraient être traitées, par exemple la suspension automatique de l'instance dès que la CAF verse le RSA (sans avoir besoin d'un jugement) et le rétablissement automatique du prélèvement de la pension alimentaire dès que le versement du RSA prend fin.

La solution ultime serait la déjudiciarisation complète du contentieux des pensions alimentaires avec un transfert de compétence à la CAF. L'objectif final pourrait être l'édition d'un barème national par le législateur sur la base du RFF des parents, qui s'imposerait à eux par défaut, et qui pourrait faire l'objet d'une demande judiciaire de dérogation, avec le risque d'être condamné aux dépens et à de l'article 700 si la demande est rejetée. Le JAF serait recentré sur les questions relatives à l'autorité parentale et ne trancherait la pension alimentaire qu'en cas de désaccord entre les parents ou avec le barème (sur le modèle de ce que pratique le conseil départemental du Rhône pour l'aide sociale en matière d'obligation alimentaire du parent vieillissant..). Cette solution aurait encore le mérite de présenter aux

parents un repère sur le coût moyen de la charge d'un enfant en fonction des revenus du ménage.

- **Délégations de l'autorité parentale :** transfert au notaire de tout ou partie des demandes (art. 376 et suivants du code de procédure civile)

➔ La CNPTJ y est défavorable. Outre le caractère onéreux de l'acte, la délégation de l'autorité parentale n'est pas un contrat judiciaire. Il s'agit d'un domaine sensible dans lequel il convient de prendre en compte l'intérêt de l'enfant, ce qui relève de l'office du juge. Un tel transfert ne saurait au demeurant être envisagée pour les mineurs étrangers non accompagnés, sujet particulièrement sensible.

- **Appel sur les mesures provisoires prononcées par le juge de la mise en état en matière de divorce ou de séparation de corps :** appel différé avec l'examen de la décision au fond, sauf autorisation du premier président (art. 795, 1118 et 1119 du code de procédure civile)
  - s'il est justifié d'un motif grave et légitime *(cf. sursis à statuer – art. 150 code de procédure civile- ou expertise – art. 272)*
  - ou lorsqu'il existe un moyen sérieux d'annulation ou de réformation de la décision de première instance et que son l'exécution risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives *–(cf. art. 514 pour l'arrêt de l'exécution provisoire)*.

Il s'agirait d'accélérer le traitement du fond des affaires tant en première instance qu'en appel. En effet l'instance au fond devant le premier juge est retardée dans l'attente de l'examen de l'appel des mesures provisoires, lequel examen qui obère les capacités de traitement des juridictions d'appel. Le propre d'une mesure provisoire étant d'être modifiée en cas de survenance d'un fait nouveau intervenu dans la situation des parties postérieurement à la décision dont la modification est sollicitée (1re Civ., 19 juin 2007, pourvoi n° 06-16.656, Bull. 2007, I, n° 241), l'appel soumis à autorisation n'interdit pas cette révision. Les critères proposés pour l'autorisation réserveraient l'excès de pouvoir du juge, la méconnaissance de la loi, l'erreur manifeste d'appréciation, l'intérêt supérieur de l'enfant et le caractère disproportionnée de la mesure provisoire ordonnée.

➔ Cette mesure serait bénéfique en ce qu'elle permettrait de mutualiser l'appel sur les mesures provisoires et l'appel sur le fond. Nous sommes favorables à ce que cela concerne les mesures provisoires en toute matière. Toutefois, il convient de s'interroger sur l'existence systématique d'un intérêt légitime ou un moyen sérieux permettant de se départir de cette nouvelle règle et donc des demandes qui nécessiteront tout de même une analyse du dossier.

- **Possibilité pour le juge du fond de joindre l'incident au fond** (art. 789 et 913-5 du code de procédure civile)

Il s'agirait d'éviter les incidents dilatoires qui ont pour objet d'entrainer le report de l'examen de l'affaire au fond, en permettant au magistrat chargé de la mise en état, aux fins de bonne administration de la justice et lorsqu'il considère que l'affaire est en état d'être jugée, par une même décision de renvoyer l'examen de l'incident à la juridiction de jugement et de déclarer l'instruction close.

➔ Cette disposition existe désormais avec les termes du décret « Magicobus 1 » du 3 juillet 2024. S'il était jugé nécessaire d'aller plus loin, il pourrait être envisagé d'étendre le dispositif

sur le modèle de l'article 459 du code de procédure pénale qui indique que « *le tribunal qui est tenu de répondre aux conclusions ainsi régulièrement déposées doit joindre au fond les incidents et exceptions dont il est saisi.* ». Cela permettrait au juge de la mise en état d'examiner réellement l'avancée des discussions entre les parties plutôt que de concentrer son activité uniquement sur des questions de procédure.

- **Faciliter l'arbitrage en matière familiale**

Il s'agirait, à la lumière de l'état du droit de la famille et des récents mouvements de contractualisation, d'explorer les voies permettant de faciliter aux familles qui le souhaitent le recours à l'arbitrage dans les matières arbitrables de droit de la famille (art. 267, art. 2059 à 2061 du code civil).

➔ Dès lors que l'arbitrage concerne les liquidations et partages, des matières relatives à des droits dont les parties ont la libre disposition, le choix doit pouvoir être donné aux parties de régler autrement ces litiges patrimoniaux si elles le souhaitent. Cela permettrait de décharger les juges liquidateurs de dossiers avec de lourds enjeux financiers pour lesquels les parties ont besoin que leur conflit soit tranché par une personne extérieure. Même si ce processus juridictionnel est extrêmement couteux, il pourra être utilisé par des parties dont le patrimoine le permet.

Droit patrimonial

- **Prévoir que la procédure de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux se passe exclusivement devant le notaire**, le dispositif en vigueur en Alsace Moselle (Loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle) pouvant être source d'inspiration pour revoir le dispositif issu de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 (art. 837, 840 et suivants du code civil ; art. 1360 et suivants du code de procédure civile).

Il s'agirait, lorsque dans le cadre de la phase amiable d'un partage, un notaire constate qu'il s'élève des contestations sur la manière d'y procéder ou de le terminer, de basculer en partage judiciaire sans intervention du juge, le notaire alors désigné, sauf accord des coindivisaires par le président de la chambre départementale, disposerait des pouvoirs prévus aux articles 1365 et suivants du code de procédure civile, sous le contrôle d'un juge d'appui, conçu sur le modèle du juge chargé du contrôle des expertises et qui pourrait également être le juge d'appui des expertises amiables Le juge du fond serait saisi sur les désaccords subsistants sur la base d'un projet d' état liquidatif.

➔ Nous y sommes très favorables.

- **Confier au notaire les successions vacantes et les successions en déshérence** (art. 809 et suivants), le cas échéant à charge d'en référer au juge en cas de difficulté : aller au-delà de 809-1 à condition de prévoir des modalités de publicité **et transférer à l'administration des domaines la tenue des registres des successions vacantes** (art. 1334, 1339 du code de procédure civile) et la charge de sa publication (art. 1335) - (CDJ civ p. 42)

➔ Nous y sommes très favorables.

Protection des majeurs et tutelle des mineurs

- **Faciliter les actes de disposition relatif au logement de la personne protégée, quelle que soit la mesure de protection** (art. 426, 437 du code civil)

➔ La protection du logement est organisée afin de systématiser le contrôle d'un juge. S'il devait y avoir une déjudiciarisation sur ce point, il faudrait envisager un mécanisme, qui n'est pas décrit au stade de la proposition formulée, qui présente des garanties équivalentes et le cas échéant, un recours au juge en cas de désaccord.

- **Mandat de protection future (MPF)** (art.477 et suivants du code civil et 1258 et suivants du code de procédure civile)
  - Confier au notaire le soin de constater la prise d'effet du MPF, le cas échéant en l'assortissant de mesures de porter à connaissance des tiers permettant un recours
  - Faire du MPF un acte exclusivement notarié
  - Elargir l'objet du MPF à l'assistance et permettre les actes relatifs au logement de la personne protégée
  - Contractualiser l'obligation du mandataire d'établir les comptes de gestion et mutualiser les opérations de contrôle

➔ Nous sommes favorables à un transfert au notaire du mandat de protection future. Il faut toutefois limiter le coût de cet acte.

- **Habilitation familiale** (art. 494-1 et suivants du code civil et art. 1260-1 et suivants du code de procédure civile)
  - Elargir le cercle des personnes susceptibles d'être désignée aux membres de la famille présentant un lien étroit et stable avec le majeur (art. 494-1/ cf. art. 430)
  - Permettre par anticipation le remplacement de la personne habilitée
  - Clarifier le régime de l'habilitation « assistance » qui s'entend par référence à la curatelle simple (art. 467 et 472 du code civil)
  - Permettre le renouvellement sur production d'un certificat médical non circonstancié (art. 494-6, dernier al).

➔ L'avis est favorable avec une réserve pour l'usage du certificat médical « non circonstancié » qui ne devrait pas être possible.

- **Tutelle et curatelle** (art. 440 et suivants)
  - Actes de disposition et d'administration : apprécier la nécessité de déclasser certains actes (ouvertures de comptes, résiliation de baux … (décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008).
  - Prévoir une procédure de mise à disposition de la décision à intervenir en fonction du délai prévisible d'achèvement de la procédure
  - Uniformiser les règles de compétence territoriale du juge des tutelles
  - Permettre une prorogation temporaire (art. 443) nécessitée notamment par le délai nécessaire à l'établissement des certificats médicaux

➔ Nous y sommes favorables, bien que, s'agissant des ouvertures de compte, la disposition a été prise pour éviter les comptes pivot ou comptes ouverts par le mandataire tous auprès du même établissement lui donnant un avantage financier.

- **Tutelle des mineurs**
  - **supprimer l'autorisation du juge pour l'acceptation pure et simple des successions** (art. 387-1)

➔ Nous sommes favorables à une suppression de l'autorisation du juge pour l'acceptation pure et simple des successions (art. 387-1), sous réserve de prévoir que si la succession est déficitaire ce sera le représentant légal et non le mineur qui assumera les dettes.

Hospitalisation sans consentement

- **Desserrement des délais pour statuer en matière d'hospitalisation sans consentement :** contrôle systématique des mesures d'hospitalisation complète au bout de 12 jours (L. 3211-12 et L. 3211-12-1) mesures d'isolement et de contention (art. L3222-5-1 du code de la santé publique)

➔ Toute évolution en cette matière serait heureuse. En effet, bien que ce contentieux concerne les libertés individuelles, cœur de métier du juge judiciaire, l'office du juge est dénué de toute réelle pertinence. Il peut par ailleurs être renvoyé aux dispositions de l'article 642 du code de procédure civile en matière de computation des délais, ce qui permettra une suppression des permanences civiles le week-end et donc une réduction du coût des astreintes payées par l'Etat.

Si le desserrement des délais pour statuer pourrait être une piste, il faut surtout envisager une simplification de la procédure, notamment pour passer à une procédure écrite avec représentation obligatoire et sans audition, y compris par un moyen de télécommunication (téléphone, visio) totalement inadapté à la pathologie des personnes concernées.

S'agissant plus largement des anciennes compétences civiles du juge des libertés et de la détention, transférées au juge non-spécialisé depuis le 1er novembre 2024, il pourrait également être envisagé la déjudiciarisation en matière de rétention des étrangers et étrangers en zone d'attente, qui pourrait être confiée au juge administratif. Cela simplifierait les procédures pour les usagers et les associations et rendrait le circuit plus lisible et cohérent.

- **Suppression de la présence d'un magistrat dans la commission départementale des soins psychiatriques** (art. L. 3222-5 et L. 3223-1 du code de la santé publique)

➔ Les magistrats n'en font plus partie depuis la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 (article L. 3223-2 du code de la santé publique).

Droit fiscal

- Unification du contentieux fiscal au profit du juge administratif
  - Sur les contentieux d'assiette : L. 199 du CGI
  - Sur le contentieux du recouvrement : art. L 281 du LPF

➔ Nous y sommes favorables.

Droit de la commande publique

- Unification du contentieux de la commande publique au profit du juge administratif

➔ Nous y sommes favorables.

Indemnisation des victimes d'infractions (EGJ civile n° 17)

- Soumettre le contentieux des intérêts civils aux règles de la procédure civile et confier la gestion de ce contentieux aux formations de jugement civiles.
- Instaurer la saisine directe en phase amiable du FGTI par le dépôt d'une requête par les victimes d'infractions de droit commun.
- Supprimer l'homologation par le président de la CIVI de la transaction conclue par le FGTI et la victime.

➔ La CNPTJ a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur la nécessité d'appliquer la procédure civile à la procédure d'intérêts civils. Il reviendrait à chaque président de tribunal judiciaire de désigner dans son ordonnance de roulement d'éventuels magistrats civilistes dans ces attributions pénales bien délimitées. Il est également possible de spécialiser des magistrats pénalistes en les formant à ces techniques de rédaction.

Par ailleurs, la CNPTJ soutient toujours la réforme de la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) qui serait transformée en formation classique du tribunal judiciaire avec une désignation de ses membres par l'ordonnance de roulement annuelle. Il faut prévoir de la souplesse et permettre soit une composition à juge unique soit une formation collégiale. En cas de collégialité, les MTT et honoraires doivent pouvoir en faire partie (comme toutes formations collégiales TJ).

Le recours à une phase préalable amiable obligatoire par une requête déposée devant le FGTI apparait une bonne mesure, tout comme l'abandon de l'homologation par le président de la CIVI de la transaction conclue par le FGTI et la victime.

Enfin, il parait nécessaire que les échanges avec le fonds de garantie se fassent sous forme dématérialisée.

Contentieux aérien (règlement CE 261/2004 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne en date du 11 février 2004)

- Mise en place d'un titre exécutoire ad hoc délivré par le commissaire de justice en cas de défaut de réponse d'une compagnie aérienne (art. L 111-3 du code des procédures civiles d'exécution – cf chèque sans provision)

➔ Nous sommes favorables à cette évolution.

Commissions

- Réexaminer la nécessité de la **présence des magistrats judiciaires dans les commissions administratives suivantes** (Juge 21's proposition n° 1 - CDJ civ p. 44)
    - Commission d'expulsion des étrangers (art. L. 632-1 et suivants et R. 632-3 à R. 632-8-1 du CESEDA)
    - Commission départementale des soins psychiatriques (art. L. 3222-5 et L. 3223-1 du code de la santé publique)

Il s'agirait de réexaminer, à la lumière des dispositions de simplification intervenues au cours des dernières années, les critères qui justifient la présence des magistrats judiciaires dans les commissions administratives où ils demeurent ou ont été prévus : protection des droits des personnes vulnérables, compétences juridictionnelle ou para juridictionnelles, contrôle des professions du droit, contrôle de l'administration, technicité juridique, lien avec l'environnement du magistrat, proximité ...

➔ L'intérêt de la participation de magistrats judiciaires à ces commissions émettant un avis simple est très limité et ces activités annexes mobilisent beaucoup les magistrats. Notre présence peut donc simplement être supprimée. La présence de magistrats judiciaires génère en outre de potentiels conflits d'intérêts entendus sous la forme d'impartialité subjective lorsqu'ils connaissent, en parallèle, de la situation des intéressés dans le cadre de procédures judiciaires qu'ils suivent ou ont suivies.

La participation des magistrats pourrait être supprimées pour les commissions suivantes :

- Commission d'expulsion des étrangers (art. L. 632-1 du CESEDA)
- Commission départementale de conciliation fiscale (art. 1653 A du CGI) ;
- Commission départementale d'examen des demandes d'autorisation d'emploi des enfants dans le spectacle (art. R. 7124-20 du code du travail)
- Commission départementale d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE (art. D.223-26 du code de l'aide sociale et des familles)
- Comité départemental des services aux familles (art. D.214-3 du même code)
- Commission départementale des systèmes de vidéoprotection (art. R.252-8 à 10 du CSI)

Par ailleurs, la présence de magistrats dans les commissions électorales n'apporte aucune plus-value aux travaux qui y sont menés et peut également être supprimée. Il s'agit des commissions suivantes :

- Commissions de propagande électorale
- Commissions de contrôle des opérations de vote, ou à défaut, porter à 50 000 habitants, au lieu de 20 000, le seuil d'institution de ces commissions afin d'en réduire significativement le nombre (L.85-1 du code électoral)
- Commissions de recensement des votes

Aide juridictionnelle (AJ)

- Envisager de confier à l'administration fiscale l'examen et les décisions en matière d'aide juridictionnelle, les BAJ/juridictions n'en connaissant qu'en cas de refus ou de retrait

➔ Nous y sommes favorables.

- Explorer les mesures de simplification envisageable en matière d'AJ : suppression de l'AJ partielle, limitation de contrôle du caractère sérieux du recours à la demande d'AJ en appel,

→ Nous nous opposons à la suppression de l'AJ partielle dès lors qu'elle serait susceptible de supprimer la possibilité de saisine à ceux dont les ressources sont supérieures à l'AJ totale. Par ailleurs, confier à l'administration fiscale l'examen des ressources pourrait être intéressant.

Procédure civile

- Augmentation du taux de dernier ressort

→ Nous y sommes favorables.

- Extension de la représentation obligatoire

→ Avis plutôt défavorable. La représentation obligatoire telle qu'elle est conçue aujourd'hui alourdit considérablement le processus judiciaire avec la multiplication des écritures et l'augmentation des délais. Il s'agirait d'un véritable frein à l'accès au juge.

Il convient encore de conserver le caractère oral de la procédure dans les litiges simples inférieurs à un certain taux, (avec une tentative de conciliation ou de médiation obligatoire).

- Revoir la distinction procédure écrite et procédure orale dans les instances avec représentation obligatoire ou dans celles où toutes les parties ont fait le choix d'être assistées par avocat
- Envisager la possibilité, dans l'office de protection du juge, d'une simplification de la formalisation des décisions, dont seul l'entête et le dispositif serait formalisé, voire de procéder par jugement oral.

→ La CNPTJ est favorable à l'évolution de la règle de la motivation sur certains contentieux, par exemple en matière de JAF, d'AE, de tutelles et de JAP, en généralisant la pratique du juge qui prononce oralement sa décision en l'expliquant aux parties avec remise par le greffe d'un relevé de décision sans nécessité d'une motivation écrite développée.

Il pourrait également être pertinent de prévoir la possibilité d'une « validation » par ordonnance simplifiée de l'assignation en cas d'absence de comparution du défendeur en procédure civile.

Promotion du règlement amiable des différends

- Instauration d'un droit de timbre pour l'accès à la justice, le cas échéant susceptible de restitution partielle en cas d'extinction de l'instance sans décision au fond.

→ Nous sommes favorables à un changement de culture visant à installer une vision économique du procès civil pour mesurer l'intérêt de déployer les moyens de l'Etat dans certains litiges à faible enjeu, sans aucune répercussion, ni risque pour le plaideur trop audacieux.

- Augmentation du taux de l'article 750-1 du code de procédure civile, extension de son champ, élargissement des modes amiables visés (médiation de la consommation, commission départementale d'expulsion, ...

➔ Tout ce qui permet de promouvoir la tentative de l'amiable préalablement à la saisine du juge est une bonne chose. Il pourrait également être envisagé d'inclure l'audience de règlement amiable que l'on pourrait solliciter par requête conjointe.

Les évolutions destinées à favoriser l'amiable doivent obligatoirement prendre en compte le modèle économique des avocats afin de rendre ces procédures au moins aussi rétributrices, à l'AJ ou sans, que les voies contentieuses.

- Consécration de la procédure de mise en état extrajudiciaire

➔ L'avis est réservé puisqu'il s'agit de la même chose que la procédure participative de mise en état prévue dans le prochain décret de procédure civile, procédure dont les avocats ne saisissent pas pour des questions de responsabilité.

- Interruption des délais de forclusion par le recours aux MARD

➔ Nous y sommes favorables. Cela éviterait les assignations à des fins d'interruption de la forclusion dans les contentieux immobiliers, et permettrait de développer les MARD.

- Mise en place des dispositifs permettant le développement de l'expertise amiable ou conventionnelle par acte de procédure d'avocats, appeler à tarir le contentieux engagé sur le fondement de l'article 145 du code de procédure civile : réforme de l'article 145 du code de procédure civile (exigence d'un motif légitime et de l'impossibilité de recourir à une expertise conventionnelle), mise en place d'un juge d'appui, interruption des délais de prescription et de forclusion, opposabilité aux tiers, obligation de recourir à un MARD avant de saisir le juge après une expertise judiciaire, notamment si elle a été prise en charge par l'AJ,

➔ Sur le principe, nous sommes favorables à toutes ces mesures. Il conviendrait toutefois de prévoir la désignation des experts via l'acte d'avocat lorsque toutes les parties sont représentées, ce qui déchargerait sensiblement le juge chargé du contrôle, dont l'office à ce stade ne présente qu'un intérêt très limité tant la jurisprudence de la Cour de cassation et celle de la Cour européenne des droits de l'homme participent de plus en plus à consacrer un droit à la preuve. Toutefois, il y a un fort risque que les experts soient surchargés. Il conviendra donc d'examiner le mécanisme qui permettrait leur recrutement et leur rémunération tout en garantissant leur indépendance et leur probité.

- Homologation des transactions par le notaire

➔ Nous n'y sommes pas favorables, le contrôle du juge étant nécessaire, outre la question du coût. Il faudrait prévoir un mécanisme simplifié conférant force exécutoire par les commissaires de justice.

Etablissement des listes des partenaires de justice (experts, médiateurs, médecins PJM, enquêteurs sociaux, administrateurs ad hoc ...)

Il s'agirait, tout en conservant une sélection rigoureuse des partenaires de justice répondant aux besoins des juridictions du fond et de la Cour de cassation, de revoir les procédures d'instruction des candidatures et d'établissement des différentes listes, pour :

- d'une part, alléger les charges qui en découlent pour les juridictions de première instance, d'appel ainsi que pour la Cour de cassation
- d'autre part, améliorer la sélection des professionnels qui proposent leur concours à l'institution judiciaire et assurer le respect des obligations qui s'en suivent,
- enfin, disposer d'outils qui pourraient utilement contribuer à la mise en place d'une politique civile.

➔ La mission s'interroge, sans formuler aucune proposition concrète alternative au processus actuel dont la CNPTJ s'accorde à reconnaître qu'il est particulièrement lourd pour les experts et les juridictions de première instance et d'appel sans réelle garantie s'agissant des compétences professionnelles et du respect des règles déontologiques. Il pourrait être envisagé la nécessité d'instaurer un régime de première inscription pour une durée limitée nécessairement probatoire avant inscription pour une période de 5 ans.

Sur les outils, nous sommes favorables à la mise en place d'une politique civile et notamment d'outil statistique fiable et facile d'utilisation permettant une mesure l'importance de la mise en place des modes amiables dans nos juridictions. Il faudrait connaitre le taux d'entrée en médiation en conciliation ou en ARA et déterminer le taux de réussite.

II. LES SUGGESTIONS COMPLÉMENTAIRES DE LA CONFÉRENCE

- **Déjudiciarisation totale : transferts de compétences et intervention subsidiaire du juge**

Des voies alternatives préalable à l'intervention du juge judiciaire peuvent être envisagées dans des matières variées :

- Saisies immobilières. Il pourrait être envisagé de confier aux commissaires de justice les saisies immobilières, le juge de l'exécution n'examinant que les recours.
- Frais liés aux actes réalisés sans nécessité ou mal taxés par les études. Le développement d'un contrôle interne par les chambres pour les commissaires de justice et notaires et par l'autorité de régulation pour les crédits avec des sanctions contre les études et établissements récalcitrants, permettait de tarir de manière substantielle ces contentieux et de recentrer le juge sur son office.
- Mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF). Elles pourraient être confiées à la CAF, le juge des enfants n'examinant que les recours.
- Oppositions à contrainte. Un recours administratif préalable obligatoire (Rapo) auprès de l'Ursaff ou autres organismes pourrait être imposé avant les oppositions à contraintes devant le pôle social modification art. R 142-1 du CSS).

- Logements vacants. Supprimer le besoin d'une ordonnance sur requête pour permettre aux commissaires de justice d'entrer dans les logements vacants.
- Copropriété. Une avancée serait de permettre que le procès-verbal de l'assemblée générale des copropriétaires approuvé ait valeur de titre exécutoire et autorise le recouvrement des charges, sauf à introduire un recours. Une alternative serait de transformer les PAF introduites en matière de charge de copropriété en injonction de payer.

- **Déjudiciarisation partielle : alléger le travail du juge**

Différentes propositions peuvent être formulées pour alléger le travail quotidien du juge. L'assouplissement et la simplification de certaines règles permettrait de réduire les sollicitations tout en n'amenuisant pas le rôle du juge. Il s'agit d'une part de règles de procédures et d'autre part de règles de fond.

Procédure civile

- Permettre le retrait du rôle d'office par le juge et plus seulement en présence d'écrit des deux parties.
- Instaurer un filtrage des affaires permettant au président de la juridiction ou au premier président, avec faculté de délégation, de rejeter les requêtes manifestement irrecevables ou infondées, à la lumière des dispositions applicables devant la juridiction administrative (R. 222-1 du CJA), étant précisé que ces ordonnances, dites de tri, seraient susceptibles d'un pourvoi en cassation.
- Supprimer le caractère obligatoire du ministère d'avocat en matière de référés et de JEX et plus largement, rétablir le lien entre procédure écrite et ministère d'avocat obligatoire et procédure orale et postulation facultative.
- Faire de l'assignation le mode unique de saisine des juridictions civiles en matière contentieuse, y compris au conseil de prud'hommes, à l'exclusion de la requête.
- Prévoir une procédure dématérialisée et sans audience pour les instances visant uniquement la fixation d'une contribution alimentaire et pour les loyers commerciaux (la procédure étant déjà sur mémoire).
- Etendre la procédure d'injonction de payer aux obligations non contractuelles, dans la limite d'un montant en litige de 30 000 euros
- Alléger la procédure des audiences de renouvellement de tutelles, par voie écrite éventuellement.
- Supprimer la notification des décisions civiles par le greffe, spécialement en matière prud'homale, et faire signifier aux parties en toutes matières civiles, à défaut instaurer les notifications par voie dématérialisées.
- Imposer à l'opposant à une injonction de payer de déclarer une adresse à laquelle il sera convoqué en précisant que le défendeur convoqué à cette adresse, et à défaut à

la dernière adresse connue, sera jugé contradictoirement, qu'il soit ou non présent ou représenté, ladite convocation pouvant être adressée par tout moyen.

- Abroger la requête de la loi du 31 décembre 1903 relative à la vente de certains objets abandonnés afin de permettre le recours à l'ordonnance sur requête, conformément au droit commun.
- Supprimer l'obligation de transport en matière d'expropriation (R. 311-14 code de l'expropriation). Cette formalité, très chronophage pour le juge et le greffe n'est plus adaptée au regard des moyens modernes qui permettent d'avoir suffisamment d'éléments sur les parcelles expropriées (capture maps, vidéos...). Cela devrait être facultatif et laissé à l'appréciation du juge.

Droit civil

- Pratiques de compliance. La mise en place de pratiques de compliance au niveau national, sous l'impulsion du ministère de la justice avec les professions juridiques et les établissements de crédit permettrait d'éviter de nourrir des contentieux inutiles car déjà tranchés, avec des jurisprudences stables.

  A titre d'exemple, s'agissant des établissements de crédits à la consommation, certains contrats de crédits à la consommation comprennent des clauses ne respectant pas le formalisme, ce qui entraîne pour sanction la déchéance du droit aux intérêts. Comme ces crédits sont proposés en nombre et comprennent toujours la même difficulté, chaque JCP soulève la même chose à chaque audience et dans chaque injonction de payer. L'établissement devrait tenir compte de la jurisprudence, au moins à titre subsidiaire, pour ne demander que la condamnation au principal.
- Référé. Il pourrait être pertinent de prévoir que les expertises de la Commission de Conciliation et d'Indemnisation (CCI) en matière médicale soient opposables au fond. La jurisprudence actuelle de la Cour de cassation ne le permet pas.
- Copropriété. Nous suggérons également de faire évoluer la loi sur la copropriété qui permet aujourd'hui à un copropriétaire passif de geler la vie de toute la copropriété.

- **Suppression et allégement des tâches administratives du greffe**

La mission est chargée d'émettre des propositions pour recentrer le juge sur son office, afin de lui permettre de se concentrer sur des tâches essentielles et ainsi améliorer la qualité de la justice. La qualité de la justice peut également être améliorée en déchargeant le greffe de tâches superflues, dont l'intérêt est bien moins important que le temps qui est leur est accordé. Nous formulons donc les propositions suivantes :

- Créer un portail du justiciable lui permettant d'accéder à la copie des décisions. Il pourrait s'agir d'une évolution de Portalis.
- Dématérialiser et simplifier toutes les missions du greffe quant aux registres d'état civil et aux inscriptions.

- Supprimer les copies informatives adressées au greffe des juridictions en matière réelles, foncière ou d'état civil, ce qui règlera le problème d'archivage de documents inutiles ou redondants.
- Supprimer la compétence des greffes en matière de renonciations à succession, qui peuvent être faites devant un notaire.
- Supprimer les LRAR et les remplacer par des lettres simples ou des mails.

Annexe 5.6. Conférence nationale des procureurs de la République

Document de réflexion - Contentieux pénal

Introduction :

Lettre du GDS envisage la question de la dépénalisation dans le but de raccourcir les délais dans lesquels la justice est rendue : que la justice traite moins de contentieux, pour les traiter plus vite.

Deux remarques :

- Avant de dépénaliser, arrêtons de pénaliser
- D'autres angles sont envisageables : à défaut de traiter moins de contentieux, traitons le de façon plus simple (complexité des procédures et du droit applicable) → réflexion sur la simplification à mener en parallèle, véritable gain de temps (notamment s'agissant du droit de la peine)

La dépénalisation peut également s'apprécier sous l'angle de la « capacité » de traitement par l'institution afin qu'elle puisse jouer son rôle dans des conditions correctes : délais, qualités, prise en compte plus pointue de la situation des victimes. Rappel utile sur les carences des services d'enquête.Ce document a pour objet de faciliter le recueil d'avis des acteurs consultés, en leur communiquant les pistes extraites le plus souvent de rapports déposés récemment. Il n'exclut en rien de faire de nouvelles propositions.

1. **Transaction pénale et contentieux général**

Il s'agirait de remplacer l'ensemble disparate des alternatives aux poursuites, par une mesure unique, que les Etats généraux de la justice désignent sous le nom de transaction pénale et qui serait à la main du parquet. Celui-ci en définirait les modalités. Au-delà de l'intérêt en termes de clarification, le juge correctionnel se trouverait déchargé de l'homologation des compositions pénales. Pour équilibrer la perte de cette garantie, l'accès au dossier serait possible pour la défense et le mis en cause pourrait toujours revenir sur l'accord donné pour demander à ce que l'affaire soit soumise au tribunal.

La CNPR est favorable à la fusion des articles 41-1 et 41-2 du CPP qui permettrait de créer une mesure unique de transaction pénale, sans validation du juge.

Plusieurs points d'attention de la CNPR :

- *Le nombre de mesures ne doit pas être inférieur à celui proposé aujourd'hui, sauf à perdre en qualité de la réponse pénale apportée ;*
- *On peut se demander même à l'inverse s'il ne faut pas en rajouter certaines, comme par exemple la SPC, que le préfet peut lui-même ordonner sans intervention du juge ;*
- *Ce transfert de charge sur les parquets les place encore plus en position de responsabilité, et en gardien des libertés : cela pourrait plaider pour un alignement de leur statut sur celui des magistrats du Siège*

- *La ligne rouge : ce nouveau mécanisme ne doit pas créer de charges supplémentaires pour les parquets. A ce titre, l'inscription de la mesure au casier judiciaire a fait débat : si l'intérêt d'une telle mention au BT, à titre d'information, est réel, il apparait au final que transcrire toutes les mesures alternatives (= la nouvelle transaction pénale) sur le CJ représenterait une charge que les parquets seraient dans l'incapacité d'assurer.*
- *En cas de DI : même mécanisme qu'aujourd'hui (saisine du Tribunal sur les seuls intérêts civils)*

Questions :

- Une telle réforme serait-elle de nature à recentrer le juge sur son office ? Tout dépend de l'office qu'on attribue au juge ! En l'espèce, cela reviendrait à déplacer l'office du juge de la vérification de la légalité de la mesure et de l'équilibre entre les parties à un office d'arbitrage (recours). Dans le fond, ce déplacement paraitrait conforme à l'article 66 de la constitution qui dit de l'autorité judiciaire qu'elle la gardienne des libertés individuelles ; or le conseil constitutionnel a eu l'occasion de définir ce périmètre en indiquant que les libertés individuelles recouvraient, avant tout, la privation de liberté, soit la GAV, la détention, et les hospitalisations sous contrainte. La réforme envisagée devrait ainsi avoir vocation à recentrer le juge sur son office constitutionnel, en le désengageant des procédures dans lesquelles la privation de liberté n'est pas en jeu.
- Permettrait-elle des gains de temps ? Elle déchargerait le juge de toutes les homologations de composition pénale, mais ne déchargerait pas les parquets – pour autant elle raccourcirait les délais puisqu'elle supprimerait la phase de validation par le juge. Il est à prévoir que les parquets la proposent massivement à l'issue de la GAV, par la voie d'un OPJ, voire, dans les services à forte volumétrie, par l'implantation pérenne d'un délégué du procureur au sein du service d'enquête – cela permettrait de diminuer le nombre de carences à convocation devant le DPR voire allègerait la charge des déferrements pour les parquets qui pratiquent les alternatives sur déferrements
- Vous parait-elle présenter des risques ? Dans l'affirmative, quelles garanties devraient-être prévues pour les limiter. Elle peut placer le parquet dans une situation institutionnelle de supériorité face à un justiciable qui ne comprend pas forcément le sens de la mesure proposée et qui peut aussi se trouver dans une certaine fragilité au moment où la mesure lui est proposée (notamment s'il sort de GAV). Il conviendrait alors de systématiquement lui remettre un document lui indiquant les droits dont il dispose (refuser la proposition et saisir le juge, y compris après qu'il ait accepté la mesure), les conséquences de l'inexécution (poursuites devant le juge par le parquet), ce en quoi consiste la ou les mesures qui lui sont proposées, et son droit à être assisté d'un avocat Un délai minimum de 10 jours pourrait être envisagé, auquel il pourrait

renoncer. Il ne parait pas davantage pertinent d'envisager la présence systématique d'un avocat au moment de l'acceptation, sauf à l'alourdir excessivement (et à accroitre les couts en matière d'AJ) – après, il pourrait être négocié dans les conventions CLAJ la présence d'un avocat au sein des structures de police ou de gendarmerie à forte volumétrie, pour pouvoir conseiller les MEC à la sortie de leur GAV. L'avocat, s'il y en a un, pourrait bien sûr accéder au dossier.

2. Transaction pénale et contentieux spécialisés :

La proposition de permettre aux administrations spécialisées de procéder à une transaction après accord du procureur a déjà été mise en œuvre par le législateur dans différents domaines (articles L.173-12 du code de l'environnement, L.8114-4 du code du travail, L.523-1 du code de la consommation). Le dispositif pourrait être harmonisé en unifiant la peine maximale d'emprisonnement prévue pour en définir le périmètre. Il pourrait également être étendu à d'autres contentieux spécialisés.

Questions :

- A votre connaissance, ces dispositions sont-elles fréquemment utilisées ? Elles le sont, mais je pense qu'elles le sont sur des contentieux techniques qui, par définition, ne sont pas des contentieux de masse : cela permet d'apporter une réponse administrative là où il n'y avait pas forcément de réponse judiciaire, mais je doute un peu que cela fasse gagner bcp de temps aux parquets, au regard de la volumétrie recouverte par ces infractions
- Dans l'affirmative, ont-elles conduit à un allégement des charges des magistrats du siège et du parquet ?
- Dans la négative, pour quelles raisons ces nouvelles dispositions n'ont pas été mises en œuvre par les parquets et les administrations (difficulté juridique, absence d'intérêt)
- Quelles initiatives proposez-vous en ce domaine ? Plutôt que des transactions, qui impliquent toujours l'intervention du parquet, la CNPR propose d'aller plus loin et d'envisager la dépénalisation de certaines infractions (cf infra)

3. Extension de l'amende forfaitaire

L'idée d'étendre le périmètre de l'amende forfaitaire délictuelle a déjà été mise en œuvre par des réformes récentes à la conduite sans permis, la conduite d'un véhicule avec un permis d'une catégorie n'autorisant pas la conduite, le défaut d'assurance(article 495-17 du cpp), à l'installation illicite et en réunion sur un terrain (art 322-4-1 cp), à la vente d'alcool non autorisée (L.3353-3 du code de la santé publique) et à l'usage de stupéfiants (article L.3421-1 du code de la santé publique), à la vente à la sauvette article 446-1 du code pénal), à l'occupation en réunion des halls d'immeuble (article L126-3 du code de

la construction et de l'habitation), à la non-conformité de la carte de conducteur (L3315-5 du code des transports). Selon le Conseil constitutionnel, cette procédure n'est possible que pour des délits punis d'une peine de 3 ans ou moins et lorsque l'amende forfaitaire ne dépasse pas 3000 euros (décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019). Le Conseil d'État s'est opposé à un projet généralisant le recours aux AFD en dessous d'un certain seuil d'emprisonnement.

Depuis, le législateur a ajouté de nouvelles infractions à la liste des AFD : introduction d'alcool dans les stades, pénétration sur l'aire de jeu troublant une compétition sportive, port d'arme de catégorie D, entrave à la circulation. Il est prévu d'ajouter à la liste quatre-vingts autres infractions dans les trois années à venir.

Questions :

- Quel bilan d'étape peut-on faire de ce programme d'extension des AFD et des amendes forfaitaires contraventionnelles ?

La charge des AFC sur le système judiciaire est très relatif, puisque les OMP ne sont saisis que des contestations. Les OMP orientent souvent en OPC les cas de contestation : les C1 à C4 sont donc traitées essentiellement par le jeu de deux procédures simplifiées complémentaires. Si les parquets n'ont aucune vue sur les AFC (connues par la seule ANTAI) et une vue sans doute distanciée des contestations, force est de constater que ce mode de traitement parait adapté à l'extrême volumétrie de ces infractions, lesquelles permettent toutefois un recours au juge, in fine (en acs d'opposition à l'OPC notamment), et ce alors que le panel des peines contraventionnelles est, en tout état de cause, très limité.

S'agissant des AFD, les FSI s'en sont assez largement emparé, notamment en matière d'usage de stupéfiants, de défaut de permis de conduire et de défaut d'assurance. Le Ministère gagnerait sans doute à faire une évaluation précise de l'efficacité de cette politique pénale, alors que le périmètre des infractions pouvant justifier le recours à l'AFD n'a cessé de s'étendre depuis 2018. La CNPR fait toutefois les observations suivantes :

- Le contrôle des parquets sur les AFD est à peu près nul, celui-ci ne disposant pas de véritable capacité à s'assurer du bon respect de ses directives, sauf, au cas par cas, en cas de contestation ou de contrôle effectué par le CNT (qui ne vérifie que la régularité de la procédure) : il y a là une quasi déjudiciarisation de fait des infractions traitées par AFD. Il y a là un enjeu réel : si, comme cela semble avoir été annoncé par le président de la République, il devait être question de rendre éligibles à l'AFD tous les délits punis d'un maximum d'un an, cela reviendrait à soustraire, de fait, ces infractions du périmètre d'action et de contrôle des parquets.

- Le taux de recouvrement des amendes prononcées par AFD, s'il est distinct en fonction de l'infraction visée, ne semble globalement pas meilleur – voire est même moins bon – que celui des amendes prononcées pour ces mêmes infractions hors AFD (→ efficacité ?) (reprendre les chiffres communiqués par la DACG) ;
- Cette procédure ne permet pas une prise en compte de certaines problématiques qui appelleraient d'autres réponses que la seule amende (soins)

Observatoire national des AFD (contestation moyen : 8%) sur 1 million de procédures il y en a 12 000 contestés. Le contrôle réalisé par le parquet ne concerne donc qu'une infime partie des AFD délivrées. Taux d'exécution est à 26% et 50% pour les stups. 56 000 alternatives par an on est passé à 17 000 en matière de stups : on a donc perdu la main (notamment les stages stups) –

- Les parquets et les services de police et de gendarmerie se sont-ils emparés de ce nouvel outil ?
- Si ce n'est pas le cas, pour quelles raisons ?
- Le développement des amendes forfaitaires a-t-il permis d'alléger la charge des magistrats du siège et du parquet ? Oui pour les infractions qui étaient alors traitées par les parquets, sur les contentieux de masse, mais non sur les contentieux très spécifiques ou « de niche » ; de plus, sur certains contentieux de masse, il est possible de penser qu'une certaine frange a été judiciarisée via l'AFD là où elle n'était antérieurement tout simplement pas traitée par les FSI (cas du joint de cannabis désormais traité par l'AFD là où il finissait dans le caniveau jusqu'alors) : dans ce cas, l'AFD n'a pas allégé la charge des parquets Dans quelle mesure ?
- Serait-il intéressant de développer ces amendes forfaitaires dans des contentieux techniques tels que les transports, l'urbanisme, l'environnement, le droit pénal du travail, l'hygiène et la sécurité, la consommation ? Il parait beaucoup plus pertinent de confier ces contentieux – fut-ce par le biais de procédures simplifiées, de transactions ou d'amendes administratives - aux administrations spécialisées, la technicité desdits contentieux les rendant peu susceptibles d'être maitrisés par des effectifs de voie publique (qui ont déjà du mal avec des infractions de droit commun de type occupation illicite de hall d'immeuble)

La question fondamentale à mon sens : souhaitons-nous l'extension des AFD ? Et comment articulons nous notre réponse avec nos éventuelles propositions de déjudiciariser certains contentieux, confiés par exemple au préfet ?

Position de la CNPR : on prend acte de l'existence des AFD – un outil parmi d'autres dans les réponses apportées aux infractions, qui peut présenter dans certains cas un intérêt (réponse d'immédiateté, sur des volumes importants, amende parfois adaptée à la situation,...) même si il ne s'agit pas d'un outil comme un autre et qu'il présente

des inconvénients très sérieux (pas de contrôle par le parquet, appréciation d'une culpabilité par des FSI, réponse limitée à l'amende...). Pour autant pas favorable à l'extension de l'AFD (pour les mêmes raisons).

En tout état de cause impensable de déjudiciariser les contentieux relevant des AFD (vol à l'étalage par exemple : comment le déjudiciariser ??), et ce d'autant que ces mêmes contentieux sont également commis par des mineurs auxquels l'AFD est inapplicable.

4. Filtrer les plaintes avec constitution de partie civile

Pour mieux maitriser le nombre des informations ouvertes sur plainte avec constitution de partie civile, les Etats généraux de la justice proposent de rendre obligatoire l'assistance par un avocat. Toute plainte directe serait déclarée irrecevable.

Questions :

- Seriez-vous favorable à une réforme de ce type et sous quelles conditions ?

Rendre obligatoire la constitution d'un avocat pour toute CPC est certes envisageable, mais ne présente aucune garantie de filtrage par celui-ci du sérieux de la plainte de son client. De plus, dès lors que l'avocat est obligatoire, l'AJ risquerait de devenir une AJ garantie : cela aura un coût pour l'Etat. Se poserait également la question, en cas d'AJ garantie, de la fixation d'une consignation (dont les titulaires de l'AJ sont aujourd'hui dispensés). Cette mesure a été instaurée pour garantir le paiement de l'amende civile en cas de CPC abusive. Il n'y aurait donc plus cette garantie.

Proposition alternative : extension des possibilités de non-lieu *ab initio*, en cas de plainte « manifestement infondée ou abusive » : cela permet de laisser un véritable accès au juge, et à ce dernier la liberté d'apprécier le caractère sérieux de la plainte, quitte à ce que le plaignant fasse appel de la décision (il pourrait y avoir un mécanisme de filtre par le président de la chambre de l'instruction sur ces appels). Il est vrai que la jurisprudence de la cour de cassation, à ce stade, est très restrictive s'agissant des cas d'irrecevabilité sur CPC (recevable dès lors que l'infraction pourrait être constituée), ce qui, mécaniquement, risque de limiter très fortement les possibilités pour le juge de déclarer la plainte manifestement infondée ou abusive.

5. Créer une procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire

Pour décharger les juges d'instruction des informations dont l'objet consiste uniquement à recueillir les derniers éléments utiles avant la saisine du tribunal tout en prononçant une mesure de sûreté, les Etats généraux de la justice envisagent cette comparution aux fins d'enquête complémentaire, possible dans le même périmètre que celui des comparutions immédiates, permettant au parquet de solliciter une mesure de sûreté devant le JLD et d'ordonner lui-même les mesures complémentaires d'enquête.

Une telle réforme nécessiterait que les parquets s'organisent pour conserver un original du dossier et en permettre l'accès aux avocats.

Questions :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

L'intérêt est évident, et permettrait de recentrer les instructions sur les seuls dossiers complexes, aux investigations multiples tout en donnant une autonomie supplémentaire au parquet, pour un temps limité, afin d'achever une enquête sans que la mesure de sûreté, décidée et contrôlée par le JLD, n'y mette un terme immédiat.

La CNPR est donc très favorable à cette perspective, mais appelle l'attention de la mission sur les équilibres procéduraux et les enjeux institutionnels qu'elle induit, en fonction du mécanisme qui serait finalement retenu.

Parmi les mécanismes susceptibles d'être mis en œuvre :

- **Une version minimaliste** : pourquoi ne pas étendre la CDD à la réalisation d'une liste d'actes limitativement établis par le parquet au moment de la saisine du JLD ? A la différence d'aujourd'hui, où le parquet ne peut plus réaliser d'actes mais ne fait qu'attendre le retour de diligences requises avant la clôture de la procédure, il pourrait réaliser des diligences supplémentaires mais devrait les fixer au moment de la saisine du JLD. Inconvénients : ne permet pas de rebondir au cours de cette nouvelle phase d'enquête + pose la question des droits qu'on pourrait alors ouvrir à la défense ;

- **Une version un peu plus large** : le parquet serait autorisé à réaliser des diligences supplémentaires sans devoir les fixer au préalable dans l'ordonnance de saisine du JLD.

Le pb est quand même de donner à la défense, en miroir, certains droits, sauf à faire de cette mesure une super GAV de plusieurs semaines ou mois...

Sans doute faudrait-il permettre à la défense l'accès au dossier, ce qui est déjà le cas actuellement pour une CDD. Cet accès au dossier n'a un intérêt que s'il ouvre à l'avocat un droit pour faire des demandes d'actes, d'autant plus légitimes que le mis en cause est sous mesure de sûreté.

Une telle demande d'acte pourrait être acceptée par le parquet ; mais quid en cas de refus du parquet ? Faudrait-il alors Saisir le JLD d'une telle demande d'acte reviendrait à faire dudit JLD le directeur d'enquête (il ne s'agit pas pour le JLD d'autoriser une mesure particulièrement attentatoire aux libertés individuelles, mais bien, dans ce cas, d'orienter l'enquête, alors que la loi attribue la direction d'enquête au parquet)... cela

donnerait en outre un droit d'injonction du Siège envers le parquet, ce qui est peu envisageable (cf la position du conseil de l'Europe)...

La CNPR a déjà eu l'occasion d'écrire, en 2020, sur ce sujet (c'est l'une des pièces en PJ du mail)

Pour autant, la jurisprudence de la cour de cassation semble autoriser le parquet à poursuivre des actes après la remise de la convocation en justice, et la loi a déjà introduit un dispositif permettant à une partie de demander au tribunal la réalisation d'actes supplémentaires, alors pourtant qu'il n'est pas encore saisi (sous réserve qu'on estime qu'il est saisi à partir de l'évocation effective de l'affaie à l'audience)

6. Dépénalisation de la diffamation et de l'injure entre particuliers

Cette proposition, exprimée par le rapport Guinchard (2008) et les Etats généraux de la justice, consisterait à abandonner la voie pénale pour la diffamation envers un particulier et l'injure envers un particulier et ne maintenir que la voie civile. Les diffamations à caractère discriminatoire resteraient dans le champ du pénal ;?

Elle avait été critiquée à l'époque par la doctrine et par les syndicats de journalistes qui soulignaient que s'agissant de la protection d'une liberté fondamentale (la liberté d'expression), le débat public devant le juge pénal présentait de meilleures garanties que celui devant le juge civil.

Questions :

- Pensez-vous qu'une telle réforme serait de nature à alléger la charge des juridictions ?
- Seriez-vous favorable à une réforme de ce type et sous quelles conditions ?

Avis unanime de la CNPR sur l'intérêt de dépénaliser la diffamation et l'injure entre particuliers, et à l'inverse de ls maintenir en tant qu'infractions que dès lors qu'elles sont aggravées en raison du sexe/race/etc.. (cf notre fiche)

Au-delà, la CNPR a mené une réflexion sur la dépénalisation possible d'autres pans du droit pénal. Sur le principe, nous y sommes très favorables, et une réflexion pourrait être menée sur une liste d'infractions susceptibles d'être déjudiciarisées – notamment dans le cas ou d'autres autorités (et notamment les administrations) sont à la fois plus expertes que nous dans l'appréhension technique des normes violées et plus efficaces dans leur répression, et ce alors que l'enjeu de protection de la société apparaitrait au final relatif.

En première analyse, il est apparu à la CNPR que quelques grandes lignes pouvaient permettre de tracer une ligne de départage, et plaider en faveur de la déjudiciairisation de certaines catégories d'infractions :

- **Les infractions dites « papier »,** qui traduisent avant tout l'irrespect d'une règle (ex : conduite sans permis, conduite sans assurance), voire d'une règlementation technique (pourquoi dans certains cas ne pas donner à l'administration la possibilité de sanctionner elle-même les violations qu'elle constate des règles qu'elle édicte elle-même ?) ;
- Dans un registre proche, **les infractions obstacles**, qui permettent d'éviter la réalisation d'un dommage, du moins lorsque le dommage qui serait provoqué par la réalisation du risque reste d'une gravité relative ;
- **Une approche** afin d'identifier les infractions dont la déjudiciarisation peut aussi se faire **par l'examen** (par la DACG par exemple) **de la réponse judiciaire apportée** : les CSS 61 et les infractions pour lesquelles les peines prononcées auraient pu être atteintes à l'équivalent par les administrations ;
- Cas où la judiciarisation devrait continuer à s'imposer :
    - Peine d'emprisonnement encourue
    - Existence d'un préjudice de nature à justifier des dommages et intérêts ou d'un préjudice social important (= réalisation du dommage) ;
    - Risque d'atteinte sociale grave (pas de réalisation du dommage mais enjeu social élevé)
    - Une évidence à rappeler : demeurer en adéquation avec les normes supérieures qui nous seraient imposées (et notamment les directives européennes, cf en matière environnementale)

7. **Etendre le domaine des infractions à JU**

Risque d'inconstitutionnalité à travers le choix laissé au MP d'orienter en JU ou coll (rupture d'égalité devant la loi s'agissant de faits de même gravité)

- Inverser le paradigme : **JU le principe, COLL l'exception prévue par la loi**
- Il pourrait y avoir des mécanismes correcteurs afin de garantir le respect des droits :
    - Possibilité pour le Tribunal de renvoyer en formation collégiale en cas e complexité de l'affaire, ou si peine envisagée dépasse un certain seuil (pourquoi pas 5 ans, comme aujourd'hui)
    - Possibilité pour le parquet, d'entrée de jeu, de réorienter la procédure en COLL : cela est naturellement plus protecteur des droits des prévenus donc ne peut pas faire grief

- Réduit la charge de travail des juges (de 3 ETP on passe à 1) : permet donc de dégager des marges pour la création d'audiences supplémentaires. Pour autant impact sur le parquet si multiplication des audiences mais possibilité de massifier le recours à l'OP puisqu'en l'état le champ d'application de la

procédure simplifiée des OP est, pour beaucoup, aligné sur celui des infractions à JU (l'article 495 renvoie à l'article 398-1 CPP) : il faudra s'assurer de ce que les champs d'application restent bien superposés, si la JU devait devenir la norme

8. Favoriser une meilleure articulation entre poursuites pénales et poursuites devant le juge financier en matière de commande publique

Sans toucher au code pénal (délit de favoritisme), le cadre juridique de la répression financière pourrait être adapté afin de permettre au juge financier, dans une logique de bloc de compétences, de prendre en charge les irrégularités les moins graves en matière de commande publique qui ne font pas ressortir de manquements au devoir de probité mais qui constituent des fautes de gestion. Le « tri » des affaires et le choix des poursuites seraient réalisés en amont en étroite coopération entre les parquets judiciaires et le parquet général près la Cour des comptes. Dans ce cadre, la question de la justiciabilité des élus locaux devant la juridiction financière, au-delà des exceptions déjà prévues, serait à examiner

Questions :

- Disposez-vous de moyens spécialisés en nombre suffisant pour traiter les infractions financières en général, et les manquements aux règles de la commande publique en particulier ?
- Les suites données vous paraissent-elles aujourd'hui toujours satisfaisantes ?
- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

D'une façon générale, c'est un sujet plutôt de niche : on gagnera peu de temps vu les volumes résiduels de contentieux, d'autant que la résolution de ces situations se fait de fait, souvent, déjà, en articulation avec le PR de la CRC.

A l'inverse, il y a un enjeu politique majeur, s'agissant du contrôle qu'on peut faire sur l'activité des maires. Délit de favoritisme= délit obstacle qui permet de mettre hors circuits des élus pas vertueux. Si on sort, alors il faudrait renforcer les sanctions de la cour des comptes (notamment s'agissant de l'inéligibilité, dont ne dispose pas la CRC).

La CNPR, au regard de ces éléments, n'est pas favorable à une telle évolution.

8. Décharger le juge pénal du contentieux lié aux refus de satisfaire au droit de communication des juridictions financières et des autres autorités de contrôle (délit d'obstacle)

Le droit de communication des juridictions financières, des missions d'inspection interministérielles ministérielle, et des autres autorités de contrôle de l'État est régulièrement et de plus en plus remis en cause aujourd'hui. Au vu de ce constat, et afin d'éviter de saisir le juge judiciaire pour qu'il sanctionne ex post les refus de communication, il pourrait être envisagé de créer un mécanisme commun aux juridictions financières et à l'ensemble des autorités de contrôle intervenant dans la sphère publique, et destiné à assurer le respect de ce droit, mécanisme comprenant le prononcé d'injonctions par le Procureur général près la Cour des comptes et un pouvoir de sanction par le juge financier.

Question :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Ce domaine de contentieux nécessite, à l'évidence, une coopération renforcée entre les juridictions financières et les parquets. L'échange d'informations, et le suivi croisés des procédures, permet d'ajuster au mieux les actions croisées et d'optimiser les différents leviers qui permettent de lutter contre ce type d'infractions.

Il s'agit d'un sujet de niche pour lequel il n'est pas remonté de difficulté particulière à la CNPR qui n'a pas d'avis arrêté.

9. Créer un juge unique de l'indemnisation pour les victimes

Ce juge serait saisi par le tribunal correctionnel dès lors que le dossier rendrait nécessaire un examen approfondi des questions d'évaluation des préjudices. Il pourrait également être saisi par les victimes qui n'auraient pas été en mesure de se constituer partie civile, faute d'avoir été convoquées

Questions :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Je ne suis pas sûr de comprendre l'intérêt de cette mesure, dès lors que le TC renvoie systématiquement sur intérêts civils (à un juge spécialisé, donc) quand l'évaluation des préjudices est complexe. La comparaison avec le JIVAT me parait très peu pertinente. Cela permettrait sans doute d'unifier les deux régimes procéduraux (celui sur renvoi sur intérêts civils par le TC et celui par assignation au civil) mais dans le fond la plupart des règles demeurent applicables (notamment la nomenclature DINTHILLAC), les formations sont toujours en JU et donc cela ne ferait pas gagner de temps.

10. Recentrer le JAP sur ses missions juridictionnelles :

Certaines missions confiées au juge de l'application des peines ne relèvent pas naturellement de l'office du juge : autorisation de permission de sortir, attribution des réductions de peines, libération sous contrainte de plein droit. Il pourrait être envisagé de les traiter sous forme de décisions administratives, en réservant l'intervention du JAP aux contestations. Dans une perspective plus large, cette nouvelle approche de l'office du juge de l'application des peines pourrait même conduire, en milieu ouvert, à lui retirer les entretiens de notification ou de rappel des obligations, ou de recherche d'un aménagement de peine.

Questions :

- Pensez-vous que de telles réformes soient de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Il existe déjà des mécanismes de délégation du JAP vers le SPIP, s'agissant de certaines décisions relevant du quotidien, aux enjeux limités, et pourtant chronophages (modifications de certains horaires de DDSE,...) : il conviendrait de les étendre afin de recentrer le juge sur son office : trancher , et ce sur les vraies questions à enjeu.

Le JAP aurait ainsi vocation à :

- Valider la stratégie de réinsertion proposée par le SPIP : type d'aménagement de peine, type de suivi (simple ou renforcé, régularité des convocations, nature des soins exigés,...)
- Décision d'octroi (en cas d'opposition du MP) ou de révocation/retrait d'une mesure
- Maintien d'un pouvoir de convocation/entretien à la discrétion du JAP

L'explication du contenu de la mesure, l'instruction des dossiers, la mise en œuvre de la décision décidée par le juge, le rappel des obligations relèverait du SPIP.

Cela induit sans doute de renforcer la culture du contrôle au sein des CPIP.

Par ailleurs, deux propositions :

Une proposition : donner au TC la possibilité de décider du retrait ou de la révocation de la mesure d'aménagement en cours (le cas échéant sur avis du JAP) en cas de condamnation pour de nouveaux faits – cela éviterait au JAP de devoir convoquer en DC... (existe déjà pour le sursis probatoire)

Autre question : celle des CAP, très souvent extrêmement chronophage. Si l'examen des RPS représente un enjeu, celui de l'octroi des RPS est beaucoup plus limité, d'autant que leur attribution est souvent barêmisé. Pourquoi ne pas systématiser les CAP dématérialisées, voire prévoir explicitement que le MP peut ne pas y siéger, et se limiter à un avis écrit ?

Annexe 5.7. Conférence nationale des directeurs de greffe

CNDG

CONFERENCE NATIONALE DES DIRECTEURS DE GREFFE

Objet : Mission d'urgence relative à la déjudiciairisation

Madame, monsieur,

Vous avez saisi la conférence nationale des directeurs de greffe le 23 décembre 2024, dans le cadre de la mise en place (le 21 novembre 2024) par le garde des Sceaux du groupe de travail missionné en urgence sur le thème de la déjudiciairisation.

Cette saisine tardive intervenant en fin d'année dans le contexte politique tendu, et dans la phase complexe de la mise en oeuvre du protocole d'accord relatif à la filière juridictionnelle, n'a pas été propice à la mise en mouvement habituelle de nos organes de réflexion internes.

En conséquence, nous ouvrons les pistes de réflexions suivantes

- ➔ Le retrait définitif de la gestion des procurations de vote en tribunal judiciaire au profit d'une délégation totale au ministère de l'intérieur.

*A ce jour, le ministère n'est qu'un acteur parmi d'autres saisi de cette mission, les campagnes de publicité ne mettent d'ailleurs pas en avant les tribunaux.

*Suite à une étude statistique réalisée auprès des juridictions par le ministère, la dernière circulaire en date a réduit la possibilité prise en charge des demandes aux strictes horaires d'ouverture de greffe de semaine.
*Un applicatif sous un format de « plateforme » est fonctionnel auprès des services dépendant du ministère de l'intérieur, permettant la dématérialisation de la démarche alors que le ministère de la justice fonctionne encore par cerfa, et envoi postal.

Nous ajoutons enfin, qu'une uniformisation des délais de contestation de non inscription sur les listes électorales avec celui de la clôture des listes par les préfectures, permettrait de purger le contentieux éventuel avant les dates des scrutins.
Rappelons que la mobilisation par astreinte les WE des magistrats et fonctionnaire sur le territoire national a également un coût pour une activité quasi inexistante.

- ➔ La suppression de certaines réception d'actes mentionnés dans le COJ et des textes spéciaux

Il s'agit par exemple des paraphes de registres par le magistrat de la juridiction ou le directeur de greffe. Il s'agit à notre sens de « survivances » de textes fixant des compétences des anciens tribunaux d'instance,

CNDG

CONFERENCE NATIONALE DES DIRECTEURS DE GREFFE

Deux points spécifiquement liés à l'évolution technique des dernières années, et leur conséquence en terme de coût de stockage au sein des juridictions méritent également une attention particulière :

→ La suppression de la transmission d'un certains nombres de doubles de registres auprès des tribunaux judiciaires, comme les répertoires des actes des notaires...

→ le dépôt des doubles des actes d'état civil, un décret de mise en œuvre est attendu visant à supprimer l'obligation de ce dépôt si l'état civil est dématérialisé.
Rappelons que la durée de conservation actuelle est de 75 ans avant reversement aux archives départementales, les textes sur les reports de mention ont été abrogés depuis plusieurs années.

Plus généralement une nouvelle révision de la circulaire d'archivage des documents judiciaires serait opportune afin de prendre en considération la dématérialisation en cours des procédures pénales, civiles et d'aide juridictionnelle, déjà acquise depuis la mise en production de SIAJ.

Nous restons à votre disposition,

La présidente de la CNDG
MF ZANCHETTTA

Le 20 janvier 2025

Annexe 5.8. Parquet national financier

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

Cour d'appel de Paris

Tribunal judiciaire de Paris

PARQUET NATIONAL FINANCIER

Audition par la mission d'urgence relative à la déjudiciarisation

Vendredi 24 janvier à 11h - Cour de cassation (salle Bonbec haut)

1. Proposition de la mission : l'infraction de favoritisme

1.1. Questions de la mission

Objectif : Favoriser une meilleure articulation entre poursuites pénales et poursuites devant le juge financier en matière de commande publique

Sans toucher au code pénal (délit de favoritisme), le cadre juridique de la répression financière pourrait être adapté afin de permettre au juge financier, dans une logique de bloc de compétences, de prendre en charge les irrégularités les moins graves en matière de commande publique qui ne font pas ressortir de manquements au devoir de probité mais qui constituent des fautes de gestion. Le « tri » des affaires et le choix des poursuites seraient réalisés en amont en étroite coopération entre les parquets judiciaires et le parquet général près la Cour des comptes. Dans ce cadre, la question de la justiciabilité des élus locaux devant la juridiction financière, au-delà des exceptions déjà prévues, serait à examiner

Questions :

- Disposez-vous de moyens spécialisés en nombre suffisant pour traiter les infractions financières en général, et les manquements aux règles de la commande publique en particulier ?
- Les suites données vous paraissent-elles aujourd'hui toujours satisfaisantes ?
- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

1.2. Les poursuites pénales en matière de favoritisme : quelle réalité statistique ?

1.2.1. Les statistiques nationales : un nombre restreint de procédures et de condamnations

1

L'ensemble des données ci-dessous sont issues du rapport annuel de l'Agence française anticorruption 2023 (p.11 s.).

En 2022 (dernier exercice disponible), 2173 personnes ont été mises en cause dans une procédure comportant des faits d'atteintes à la probité en France. 44% d'entre elles étaient non poursuivables, notamment en raison de l'absence de caractérisation des faits.

La même année, 408 condamnations définitives pour des faits d'atteintes à la probité ont été prononcées, représentant 502 infractions dans 208 affaires (en hausse constante, 451 infractions condamnées en 2021).

Le favoritisme représente 8,2% de ce total soit **41 infractions ayant donné lieu à condamnation en 2022**.

Il convient de noter que les infractions d'atteintes à la probité dans leur ensemble donnent lieu à un taux de relaxe trois fois supérieur à celui de l'ensemble des contentieux (23,6% contre 7,9%), attestant de la technicité de ces infractions et de la difficulté pour l'autorité de poursuite de les démontrer.

S'il peut être nécessaire d'améliorer le traitement du favoritisme, le faible volume de procédures ouvertes pour atteintes à la probité par rapport à l'ensemble des contentieux relativise l'effet qu'une telle réforme pourrait avoir sur le niveau d'activité des parquets.

Ces 2 173 **personnes mises en cause** représentent en effet **0,1 %** des 1 945 745 personnes mises en cause dans l'ensemble des procédures ouvertes en 2024[1] et les 41 infractions de favoritisme ayant donné lieu à **condamnation** représentent **0,008 %** des 511 928 délits ayant donné lieu à condamnation[2].

De même, dans la mesure où la France compte 164 tribunaux judiciaires, seul le quart des juridictions a prononcé une condamnation pour favoritisme en 2022.

Les gains d'efficacité pour l'ensemble des juridictions de France seront donc particulièrement marginaux.

1.2.2. Les statistiques du PNF : une augmentation des condamnations dans un volume de procédures mesuré

a. Le nombre de procédures en cours

Le PNF conduit actuellement 67 procédures comportant au moins l'infraction de favoritisme ou de recel de cette infraction, sur un total de 761 en cours (soit 8,8%).

[1] Source : Ministère de la justice, Chiffres clés de la justice 2023, p. 6
[2] Ibid

Sur les 67 procédures en cours, seules 12 sont ouvertes des seuls chefs de favoritisme et/ou recel de cette infraction. Les 55 autres sont ouvertes de chefs d'infraction connexes, au premier rang desquels la prise illégale d'intérêts (24 procédures), la corruption (23 procédures), le détournement de fonds publics (23 procédures).

b. Les poursuites

Depuis sa création, le PNF a conduit 187 procédures comportant au moins l'infraction de favoritisme.

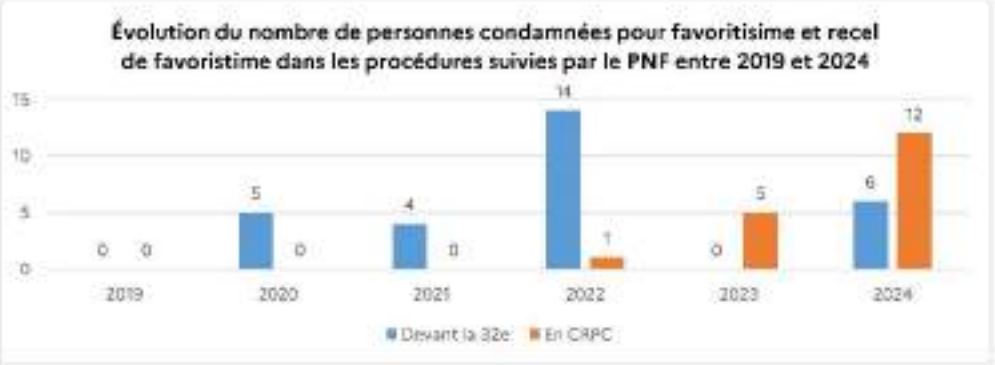
Sur les 120 procédures closes :

- 13 ont donné lieu à jugement par le tribunal correctionnel (incluant les CRPC)
- 1 à ordonnance pénale
- 2 à ordonnance de non-lieu après information judiciaire
- 51 à classement sans suite (dont 46 pour absence d'infraction ou infraction insuffisamment caractérisée)
- 32 ont donné lieu à dessaisissement
- 17 à jonction
- 4 ont une suite non renseignée.

c. Les condamnations

	32e chambre			CRPC			
Année	Condamnations favoritisme	Condamnations recel de favoritisme	Sous-total	Condamnations favoritisme	Condamnations recel de favoritisme	Sous-total	TOTAL
2024	4	2	6	3	9	12	18
2023	0	0	0	1	4	5	5
2022	5	9	14	1	0	1	15
2021	2	2	4	0	0	0	4
2020	2	3	5	0	0	0	5
2019	0	0	0	0	0	0	0

Nombre de personnes condamnées pour les délits de favoritisme et recel de cette infraction dans les procédures suivies par le PNF entre 2019 et 2024



L'examen de cette évolution montre que le volume de condamnations est en augmentation régulière, notamment à la faveur de la montée en puissance de la comparution sur reconnaissance de culpabilité.

Ce mode de poursuites est particulièrement indiqué lorsque les faits de favoritisme ne suscitent pas de débat technique important et que les faits ne sont pas connexes à des infractions graves (corruption, détournement de fonds publics importants).

Le parquet national financier souhaite par ailleurs développer une politique pénale fondée sur le recours aux procédures alternatives aux poursuites pour les procédures suivies du chef de favoritisme les moins graves.

Les 18 condamnations du chef de favoritisme ou recel prononcées en 2024 sont à mettre en regard des 97 personnes condamnées sur ce même exercice dans l'ensemble des procédures

suies par le PNF, soit 18,5%. Ce chef de condamnation représentait 4,4% des condamnations prononcées en 2023 et 21,4% de celles prononcées en 2022.

1.3. Moyens alloués par le PNF au traitement du favoritisme

1.3.1. Les effectifs de magistrats

Le parquet national financier est composé de 20 magistrats, dont 18 amenés à traiter les 760 procédures en cours.

Chaque magistrat se voit donc confier un portefeuille d'environ 42 procédures comportant des enquêtes en matière fiscale et de probité (et plus marginalement en matière de droit pénal boursier et d'atteintes à la concurrence). Au 31 décembre 2024, les atteintes à la probité représentaient 46,6% des procédures à suivies au PNF. Il a été fait le choix de ne pas « sur-spécialiser » les magistrats dans un contentieux particulier (fiscal ou probité). Chaque procédure est confiée à un binôme de magistrats.

Le PNF présente la particularité de traiter les procédures économiques et financières complexes qui lui sont confiées très majoritairement dans le cadre d'enquête préliminaires. Seuls 14% des procédures font actuellement l'objet d'une ouverture d'information judiciaire.

Ce choix procédural conduit à un fort engagement des magistrats dans la direction d'enquête : réunions périodiques avec les enquêteurs, réalisation de perquisitions ou d'auditions, la rédaction de demandes d'entraide pénale internationale ou de notes de synthèse aux fins de poursuites.

Il s'ensuit un déficit chronique d'effectifs, souligné par l'OCDE[3], la représentation nationale[4] ou encore la Cour des comptes[5].

1.3.2. Les effectifs de l'équipe autour du magistrat

Le PNF dispose de 9 assistants spécialisés, agents contractuels recrutés en raison de leurs compétences techniques dans des disciplines nécessaires à l'enquête (comptabilité/finances, fiscalité, droit boursier, saisies-confiscations, informatique et analyse de données...).

L'un d'entre eux est spécialisé en matière de marchés publics. Ancien acheteur public et formateur en la matière, il a conduit le PNF à profondément réorganiser sa manière de traiter les procédures en matière de favoritisme.

---

[3] OCDE, Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la convention contre la corruption d'agent public étranger, Phase IV, 2022 : Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption Rapport de Phase 4: France | OCDE

[4] Assemblée nationale, Mission d'information sur l'évaluation de la lutte contre la délinquance économique et financière, 2021 Rapport d'information, n° 4314 - 15e législature - Assemblée nationale

[5] Cour des comptes, Référé sur les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière, 2019 Les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière | Cour des comptes

Face au manque d'enquêteurs spécialisés en matière économique et financière, et encore plus à la rareté des ressources en capacité de traiter des procédures de marchés publics, les enquêtes préliminaires ouvertes conduites de ce chef consistent désormais à saisir en perquisition ou requérir les pièces de marchés et éventuellement les moyens de communication associés (boîtes électroniques, téléphones). L'assistant spécialisé réalise toute l'analyse des pièces de marché dans un procès-verbal de constatations, relevant les éventuelles irrégularités.

Il transmet ensuite ce document aux enquêteurs et les aide le cas échéant à préparer les questions techniques pour les auditions de mis en cause. Il peut assister à ces auditions ainsi qu'aux perquisitions et accompagne les magistrats à l'audience sur les procédures techniques.

Le gain de temps et de sécurité juridique est particulièrement important. Cette ressource est parfaitement dimensionnée aux besoins du PNF pour traiter les procédures de favoritisme qui lui sont confiées.

1.4. L'importance de ne pas modifier l'incrimination

Créé par la loi du 29 janvier 1993, l'incrimination de favoritisme constitue une infraction obstacle qui sanctionne les manquements aux règles des marchés publics garantissant l'égalité de traitement des candidats et la liberté d'accès aux marchés publics lorsqu'elles causent à autrui un avantage injustifié.

Cette incrimination visait à répondre au scandale de financement des partis politiques dans les années 1990, ayant conduit à la loi d'amnistie du 22 décembre 1989, dont elle est présentée comme constituant une contrepartie pour éviter que les marchés publics ne soient utilisés à des fins clientélistes ou de financement des partis politiques.

Le caractère d'infraction obstacle se traduit également dans la sanction encourue, la plus modeste en matière d'atteintes à la probité : 2 ans d'emprisonnement et 200 000 € d'amende, pouvant être portée au double du produit de l'infraction.

Sont également encourues les peines complémentaires suivants :

- affichage ou diffusion de la décision
- interdiction d'exercer une activité professionnelle, une fonction publique ou privation des droits civique, tous pour une durée maximale de 5 ans
- inéligibilité obligatoire sauf motivation contraire pour une durée de 5 ans, ou 10 ans si l'auteur est un élu ou un membre du gouvernement
- confiscation de l'objet ou du produit de l'infraction.

L'expérience accumulée par le parquet national financier dans la conduite des enquêtes en matière de favoritisme conduit à souligner l'importance que le texte actuel de l'incrimination ne soit pas modifié pour tenter de dépénaliser les infractions de favoritisme trop formelles, et ce pour trois raisons :

1) C'est le propre d'une infraction obstacle que de ne pas sanctionner un acte causant un dommage important mais de réprimer un manquement formel, afin de dissuader l'auteur de s'engager plus avant sur l'iter criminis.

   Concrètement, en matière d'atteintes à la probité, la caractérisation du favoritisme constitue régulièrement un moyen de sanctionner des comportements qui, s'ils étaient parvenus au terme du projet infractionnel, auraient conduit à la commission de faits de corruption ou le détournement de fonds publics, voire qui se sont produits mais dont la difficulté de la collecte de la preuve n'a pas permis la démonstration (en raison notamment de la dissimulation de l'infraction).

   Supprimer les faits de favoritisme « formels » reviendrait à exiger du ministère public qu'il démontre systématiquement les faits de corruption ou de détournement de fonds publics.

   Il convient enfin de rappeler que le favoritisme est souvent poursuivi de manière connexe à d'autres infractions et que bien souvent, seule l'enquête pénale permet, au bout de plusieurs mois d'investigations, d'identifier la réelle gravité des faits.

2) Il serait en outre dangereux d'introduire un dol spécial tendant à :

   - l'enrichissement personnel de l'auteur ou à tout le moins à la démonstration d'un préjudice économique pour le pouvoir adjudicateur. Ce critère supposerait en effet que l'autorité de poursuite réalise une analyse économique poussée pour identifier quel coût aurait représenté l'attribution du marché au candidat évincé le mieux-disant. Outre le caractère contestable de ce type d'analyses et l'absence de compétences au sein des juridictions pour les réaliser, ce critère serait inopérant en cas d'absence totale de passation de marché, ou même de marché à bons de commandes.

   - la démonstration d'un intérêt personnel de la personne physique concernée, qu'il soit direct ou indirect. La majorité des faits de favoritisme d'importance traités par le PNF concernent des situations dans lesquelles il n'existe pas de conflit d'intérêts de l'auteur, l'infraction étant commise pour poursuivre une relation d'affaires existante, favoriser l'entreprise sortante, favoriser l'économie locale, éviter la lourdeur des procédures de marchés... En outre, en matière pénale, ce type de situations est susceptible de caractériser le délit de prise illégale d'intérêts.

3) La diversité de la réponse pénale permet d'appréhender les faits dans toute leur diversité de gravité, laissant la possibilité pour le procureur de la République de classer sans suite la procédure, de prononcer un avertissement pénal probatoire ou effectuer un classement réparation, ou une composition pénale pour les faits mineurs, d'envisager une comparution sur reconnaissaissance préalable de culpabilité en cas de faits graves reconnus.

7

1.5. Les sources d'amélioration possible de l'articulation avec les juridictions financières

L'adoption du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics par l'ordonnance du 23 mars 2022 (entré en vigueur le 1er janvier 2023) constitue un outil intéressant pour permettre une meilleure articulation de l'action des juridictions financières et de l'autorité judiciaire.

Cette coordination semble d'autant plus importante que le principe de ne bis in idem trouve, selon la jurisprudence, à s'appliquer entre l'infraction de favoritisme et les manquements financiers d'octroi d'avantage injustifié (art. 131-12 CJF) et de manquement aux règles de la commande publique (art. 131-9 CJF).

Si le cadre de la coordination entre juridictions financières et judiciaires a été clarifié par la circulaire du 29 juin 2023 sur les relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières, il n'en demeure pas moins que l'articulation des sanctions peut encore être améliorée.

Il convient cependant de conserver à cette coordination un format souple, sans créer une procédure d'aiguillage obligatoire, à l'image de celle existante en matière de marchés financiers où toute mise en œuvre d'une poursuite pénale ou de saisine de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers est soumise à concertation préalable entre le PNF et l'AMF (L. 465-3-6 CMF).

Il pourrait ainsi être envisagé **qu'au terme de l'enquête pénale**, le parquet, lorsqu'il n'entend pas poursuivre tout ou partie des personnes mises en cause en raison du caractère formel du favoritisme commis puisse transmettre la procédure pénale au parquet général de la Cour des comptes, afin qu'il évalue l'opportunité de saisir la nouvelle chambre du contentieux.

Cette articulation supposerait cependant que les manquements prévus par le code des juridictions financières soient modifiés :

- le manquement d'octroi d'avantage injustifié (L. 131-12 CJF) pourrait être assoupli en ne prévoyant pas de condition d'intérêt personnel et direct ;
- le manquement de violation des règles en matière de recettes, de dépenses et de gestion des biens pourrait être renforcé en supprimant, lorsque sont en jeu des manquements aux règles de la commande publique, la nécessité de démontrer l'existence d'un « préjudice financier significatif ».

Nous sommes en effet dans la situation paradoxale où le manquement administratif est plus difficile à caractériser que l'infraction pénale.

L'amélioration de cette coordination sera cependant d'un effet très limité sur l'activité des juridictions judiciaires :

1) Comme il a été indiqué en introduction, ce contentieux représente moins d'une condamnation tous les quatre ans en moyenne (40 condamnations pour 164

juridictions) et même pour le PNF, parquet spécialisé, le favoritisme n'est présent que dans 8% des procédures en cours.

2) Par définition, les juridictions financières ne pourront pas connaître :

   - de la situation des receleurs, induisant une compétence de la seule autorité judiciaire pour connaître de la situation des entreprises attributaires ;
   - de la situation des élus qui en l'état du régime de responsabilité des gestionnaires publics ne sont pas, sauf exception, justiciables de la chambre du contentieux. Une évolution législative pourrait être envisagée sur ce dernier point.
   - des situations – majoritaires – dans lesquelles des infractions connexes, notamment la prise illégale d'intérêts, sont caractérisées.

3) La nature des sanctions prononcée est différente. Ainsi, les peines complémentaires d'interdictions de fonctions continueront à relever de la seule autorité judiciaire, même en cas de faute de gestion grave.

4) La prescription des manquements administratifs ne connaît pas de mécanisme de report du point de départ comme en matière pénale, qui permet d'étendre la prescription jusqu'à 12 ans après les faits. Cette différence est susceptible de constituer une difficulté rédhibitoire lorsque l'enquête pénale est débutée longtemps après les faits, faute de signalement, et qu'elle s'étend dans le temps (en moyenne 3 ans pour les enquêtes conduites par le PNF).

   Le PNF a déjà rencontré des hypothèses où il envisageait de saisir le parquet général près la Cour des comptes de situations révélées à l'occasion d'enquêtes pénales mais les faits étaient déjà prescrits au regard des règles d'engagement de la responsabilité des gestionnaires publics.

   Une réforme du régime de prescription de l'action devant la chambre du contentieux pourrait être envisagée afin de permettre une interruption de la prescription par tout acte tendant à la manifestation de la vérité qui serait réalisé dans une procédure pénale connexe. Le 7e alinéa de l'article 9-2 du code de procédure pénale prévoit désormais explicitement cette possibilité.

2. Les autres voies de déjudiciarisation du contentieux pénal économique et financier

2.1. Etendre le mécanisme de la convention judiciaire d'intérêt public à d'autres infractions

Créée par la loi du 9 décembre 2016 et prévue à l'article 41-1-2 du code de procédure pénale, la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) constitue une mesure alternative aux poursuites qui peut être proposée à une personne morale comportant le paiement d'une amende d'intérêt public (dont le montant est plafonné à 30% du chiffre d'affaires moyen des trois

derniers exercices) et/ou d'un programme de mise en conformité de ses mesures de prévention de la corruption sous le contrôle de l'AFA. Elle est soumise à la validation du président du tribunal judiciaire.

Cette mesure constitue un véritable succès tant en matière fiscale que de probité.

Elle permet un raccourcissement particulièrement significatif des délais de traitement des procédures, non seulement au stade de l'audience, économisant le délai d'audiencement (actuellement 12 à 18 mois pour le PNF), le délai d'audience et de délibéré (6 à 9 mois en moyenne), le délai d'audiencement en appel (délai d'un an environ devant la Cour d'appel de Paris), le délai d'audience en appel (6 mois) et le délai de cassation (1 an).

Il convient de souligner à ce titre que le taux d'appel des procédures poursuivies par le PNF est actuellement de 70%.

La convention judiciaire d'intérêt public est également susceptible d'induire une réduction du temps de traitement de l'enquête pénale elle-même car elle favorise la coopération de l'entreprise à l'enquête, notamment par la production de l'enquête interne qu'elle a réalisée et l'identification éventuelle des responsabilités des personnes physiques.

Outre la réduction des délais de poursuite et de jugement des procédures, la CJIP présente l'intérêt d'une particulière effectivité de la sanction. En premier lieu car les niveaux d'amende sont élevés. Ainsi, les 21 amendes d'intérêt public prononcées dans les CJIP conclues par le PNF représentent près de 4 milliards d'euros, outre l'indemnisation de l'administration fiscale dans les CJIP fiscales (723 millions d'euros pour McDonald's, 500 millions d'euros pour Google...).

En second lieu, la CJIP joue un rôle prophylactique par la possibilité de prononcer un programme de mise en conformité des mesures anticorruption de l'entreprise ou, en matière fiscale, par la régularisation de la situation fiscale voire sa mise sous contrôle pour l'avenir grâce à la conclusion d'un accord préalable sur les prix de transferts.

L'efficacité de ce dispositif a conduit le législateur à l'élargir à deux reprises : au délit de fraude fiscale par la loi du 23 octobre 2018 et aux atteintes à l'environnement par la loi du 24 décembre 2020.

Il pourrait être envisagé, afin de simplifier et renforcer le traitement de la lutte contre la délinquance économique et financière d'étendre cette mesure :

- au favoritisme et à la prise illégale d'intérêts, ainsi que – surtout – au recel de ces infractions. Cette mesure alternative serait d'autant plus justifiée qu'il s'agit d'infractions obstacles, souvent formelles. Elle viserait notamment à traiter la situation des entreprises receleuses, permettant dans les situations où la poursuite de personnes physiques n'est pas envisagée de clore la procédure les concernant.
- au détournement de fonds publics et détournement de fonds publics par négligence, ainsi qu'à leur recel et à leur blanchiment.

- aux atteintes à la concurrence et aux atteintes aux marchés financiers (manipulation de cours, diffusion d'information trompeuse notamment), à l'image de la procédure de clémence qui existe en matière de droit de la concurrence.

Il convient de souligner que, quand bien même la conclusion d'une CJIP ne met pas systématiquement fin à la procédure puisqu'il peut demeurer des poursuites contre les personnes physiques, la conclusion d'un tel accord est susceptible de faciliter substantiellement la conduite de l'enquête en cas de coopération de la personne morale, d'alléger les poursuites en diminuant le nombre de personnes jugées à l'audience et de diminuer les délais de jugement tant en première instance qu'en appel. La conclusion d'une CJIP peut en outre être concomitante avec la proposition de comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité pour les personnes physiques.

2.2. Créer un fonds de concours pour la modernisation de l'enquête financière, assis sur les amendes d'intérêts publics et règlements d'ensemble connexes conclus en matière fiscale

Alors que les 21 conventions judiciaires d'intérêt public conclues par le PNF ont rapporté à l'Etat plus de 5 milliards d'euros depuis 2016 (en incluant les redressements fiscaux connexes), force est de constater que la lutte contre les infractions économiques et financières manque structurellement de moyens (cf rapports évoqués en notes 3, 4 et 5).

Dans son référé du 4 mars 2019, consacré aux « Moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière », la Cour des comptes pointait notamment la nécessité de poursuivre le recours à des compétences externes pour lutter contre les infractions économiques et financières[6].

Affecter une part infime des amendes d'intérêt publiques et règlements d'ensemble connexes au renforcement des moyens des services d'enquête et des juridictions, permettrait de renforcer la capacité de l'Etat à intervenir dans le champ des infractions financières. Elle favoriserait ainsi le recrutement de contractuels, le recours à l'expertise, l'acquisition d'outils d'analyse des données massives collectées en procédure, le data mining...

Les sommes issues des CJIP, qui constituent une ressource exceptionnelle (au sens de non récurrente) pour l'Etat, dans une proportion qui n'avait pas été anticipée par le législateur, pourraient également être affectées à la formation et à la filiérisation des enquêteurs et magistrats spécialisés, afin de répondre au mieux au développement des outils de fraude et à la spécialisation constatée des équipes de défense.

Ils constitueraient enfin un investissement pour l'avenir, contribuant intrinsèquement à l'augmentation des recettes publiques. Depuis la création du PNF, un calcul sans doute imprécis montre que chaque euro investi dans le parquet (= ensemble des rémunérations du

[6] https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-moyens-consacres-la-lutte-contre-la-delinquance-economique-et-financiere

parquet depuis l'origine) a rapporté en moyenne 550 € (= près de 11mds d'euros prononcés en faveur de l'Etat).

Le procureur de la République financier,

Jean-François BOHNERT

12

Annexe 5.9. Association nationale des juges de l'application des peines

Mission d'urgence relative à la déjudiciarisation
mise en place par le Garde des Sceaux
(lettre de mission du 21 novembre 2024)

Audition de l'ANJAP le 11 février 2025

Présentation de l'ANJAP

L'ANJAP est une association loi de 1901 créée en 1977, la seule association professionnelle qui réunit des magistrats en charge de l'application des peines.

Son objectif principal est de faire connaître la fonction de juge de l'application des peines et ses conditions de travail, et de faire valoir son point de vue auprès notamment des pouvoirs publics sur les questions d'application et d'exécution des peines ; c'est ainsi qu'elle est régulièrement consultée dans le cadre de l'élaboration des nouveaux textes législatifs et réglementaires, et de l'évaluation de leur application.

Elle œuvre également dans le sens d'une diffusion des connaissances aujourd'hui acquises sur le plan criminologique. Il s'agit d'allier recherche des besoins, de la réceptivité et des facteurs de risque et donc de désistance, pour aller dans le sens d'une réelle prévention de la récidive en amont, sur laquelle le récent rapport des états généraux de la justice regrettait d'ailleurs qu'on ne se focalise pas plus activement.

Sur le fond, l'ANJAP soutient la mise en œuvre d'une césure entre la décision sur la culpabilité avec le prononcé et donc le choix de la peine (temps du jugement, dévolu au tribunal correctionnel), et l'exécution de la peine (temps de l'application de la peine, dévolu au juge de l'application des peines).

1

Elle promeut également la mise en place d'un mécanisme de régulation carcérale national, sous la forme d'un dispositif évolutif déclenché en cas de seuil d'alerte puis de seuil critique dépassé.

Plus largement, l'ANJAP met au cœur de son action l'objectif de donner du sens à la peine, à tous moments de son exécution, et soutient ainsi qu'elle doit donc s'exercer dans des conditions qui garantissent la dignité de l'être humain, seules à même d'en garantir l'efficacité et l'objectif de réinsertion.

La question qui nous était posée :

- **Recentrer le JAP sur ses missions juridictionnelles :**

Certaines missions confiées au juge de l'application des peines ne relèvent pas naturellement de l'office du juge : autorisation de permission de sortir, attribution des réductions de peines, libération sous contrainte de plein droit. Il pourrait être envisagé de les traiter sous forme de décisions administratives, en réservant l'intervention du JAP aux contestations. Dans une perspective plus large, cette nouvelle approche de l'office du juge de l'application des peines pourrait même conduire, en milieu ouvert, à lui retirer les entretiens de notification ou de rappel des obligations, ou de recherche d'un aménagement de peine.

Questions :

- Pensez-vous que de telles réformes soient de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

- **Réponses :**

  - S'agissant du milieu fermé :

- A titre liminaire, nous souhaitons souligner que ces décisions rendues en commission d'application des peines, à l'exception de la libération sous contrainte de plein droit, font pleinement parties de la fonction de juge de l'application des peines. En effet, les permissions de sortir, les réductions de peine et la libération sous contrainte « classique » sont des

décisions d'individualisation de la peine, qui s'inscrivent dans le cadre d'un parcours d'exécution de peine, ce qui est le cœur de notre fonction.

- L'article 707 du code de procédure pénale, pierre angulaire de l'application des peines, rappelle les objectifs pré-cités.

  L'article 130-1 du code pénal, quant à lui, dispose : « *Afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions :*

  1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ;
  2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion. »

- A cet effet, il convient de rappeler que le parcours d'exécution de peine permet de travailler la prévention de la récidive et la réinsertion de la personne détenue.

- L'octroi de ces décisions de permissions de sortir, de réductions de peine ou de libération sous contrainte classique, par le juge de l'application des peines, permet qu'elles soient prises dans une optique plus globale, comprenant le comportement du condamné, sa situation pénale, sa situation personnelle. Il est donc indispensable de ne pas seulement prendre en compte la façon dont le condamné est considéré au sein de l'établissement pénitentiaire, lequel a aussi des logiques de gestion que l'on comprend, mais qui ne recoupent pas toujours les objectifs de la peine. Il ne nous paraît ainsi pas pertinent, ni gage d'impartialité, qu'un même incident puisse être sanctionné disciplinairement par le chef d'établissement pénitentiaire et que ce même acteur retire aussi des réductions de peine. La Constitution pose le juge judiciaire comme garant de la liberté individuelle.

- Par ailleurs, chacune des décisions rendues en commission d'application des peines touche à la liberté de la personne condamnée. En effet, à titre d'exemple, l'octroi ou le retrait de réductions de peine allonge ou raccourcit la date de fin de peine. Le juge de l'application des peines, juge judiciaire, doit ainsi rester celui qui statue sur ces points.

- En tout état de cause, actuellement les délégations de permissions de sortir aux chefs d'établissements, prévues aux articles 723-3 et D. 142-3-1 du code de procédure pénale, ne sont pas très développées. Il apparaît que des chefs d'établissement pénitentiaires sont réticents et ne

souhaitent pas nécessairement être en responsabilité sur ces décisions. En outre, il existe la difficulté pour les chefs d'établissement de s'assurer que le dossier du condamné sollicitant une telle permission de sortir est en état lorsque son octroi est conditionné à une expertise psychiatrique de moins de 2 ans, qu'il s'agit de recueillir en amont l'avis de la victime, faire une éventuelle enquête hébergement... Là encore, alors que, le plus souvent, la permission de sortir s'inscrit dans une vision globale du parcours en détention (réductions de peine, première permission de sortir, cycle de permissions de sortir, aménagement de peine), la vision du chef d'établissement tend à s'inscrire dans la seule gestion de la détention. Mais il s'agirait sur ce point d'interroger ces derniers plus avant pour un retour plus complet.

Cette délégation apparaît malgré tout être un outil intéressant. Il s'agirait toutefois de prévoir plus précisément, à l'instar d'accords locaux existants, que la délégation s'applique différemment selon le type de permission de sortir octroyée (maintien des liens familiaux, employeur..) et non globalement, sans égard au fondement textuel de la première permission de sortir accordée par le juge de l'application des peines.

- La question de la libération sous contrainte de plein droit se pose autrement (720 CPP II). Elle est en réalité une mesure de régulation carcérale et non un outil permettant de travailler et préparer un aménagement de peine, la prévention de la récidive, et ce d'autant qu'elle peut être octroyée même en cas de refus du condamné. Il a pu être reproché aux juges de l'application des peines d'ajouter des critères aux dispositions législatives.
  Il convient ici de souligner qu'accorder une libération sous contrainte de plein droit à un condamné incarcéré pour non-respect de son aménagement de peine et le refaire sortir dans le cadre du même aménagement de peine manque de cohérence. De la même manière, placer un condamné dans un centre de semi-liberté surchargé avec des troubles psychiatriques lourds, lorsque c'est le seul hébergement possible au jour de la commission d'application des peines, alors qu'un autre lieu adapté est travaillé par ailleurs, peut paraître inopportun. De plus, comment motiver un condamné à effectuer des efforts en détention, des démarches pour la sortie si en ne faisant rien il peut malgré tout bénéficier d'un aménagement de peine dans ce cadre ? En effet, il est reconnu qu'un aménagement de peine est efficace pour prévenir la récidive parce qu'il est investi et adapté au parcours et à la

personnalité de la personne condamnée. Il y a d'ailleurs de nombreux retraits de ces aménagements de peine octroyés dans le cadre de la libération sous contrainte de plein droit, surtout contre l'avis des condamnés.

Dans ces conditions, si l'administration pénitentiaire souhaite octroyer les libérations sous contrainte de plein droit, nous n'y sommes pas opposé.es, même si le potentiel octroi d'un aménagement de peine par l'administration pénitentiaire ne peut que questionner. En réalité, il apparaît que ce mécanisme de libération sous contrainte de plein droit doit être supprimé car il est inefficient et manque de sens, tel qu'indiqué ci-avant.
S'il est envisagé que l'administration pénitentiaire soit en charge d'un mécanisme permettant de réguler la surpopulation carcérale, un mécanisme similaire à ce qu'était la SEFIP, en lien avec le parquet, nous paraît préférable.

- Nous sommes donc opposé.es à une suppression du juge de l'application des peines au profit de la seule administration pénitentiaire et à l'idée de réduire le juge de l'application des peines au seul juge de l'incident (et non plus du suivi).

➢ S'agissant du milieu ouvert

- Le juge de l'application des peines a pleinement sa place dans le suivi du condamné, à tous les stades, y compris en milieu ouvert. A ce titre, retirer au juge de l'application des peines sa compétence d'entretien n'aurait vraiment aucun sens, que ce soit un entretien de suivi, de rappel des obligations ou de notification d'une mesure. Le développement de la justice résolutive des problèmes montre que la place du juge est importante dans le parcours de désistance, de réinsertion de l'intéressé. Nous avons tous pu constater que plus nous sommes présent.es dans le suivi d'un condamné, en rappelant le cadre judiciaire dans le cadre d'entretiens motivationnels, moins nous révoquons / retirons les mesures judiciaires.

- Nos propositions pour recentrer le juge de l'application des peines sur ses missions judiciaires :

  - Déléguer la fixation des modalités des aménagements de peine ab initio prononcés par le tribunal correctionnel au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (lieu d'assignation, horaires notamment), en prévoyant que les obligations générales et particulières soient obligatoirement fixées par le tribunal correctionnel.

  - Créer un mécanisme de régulation carcérale pour garantir des conditions dignes de détention, alléger la charge de travail en milieu fermé et redonner à notre fonction, surtout en maison d'arrêt, son sens.

    Le modèle que nous portons :

1. ***Au niveau national, la loi prévoit l'obligation de prévoir dans chaque ressort :***

a. ***Un mécanisme d'abord incitatif après le dépassement d'un seuil d'alerte :*** *aménagements de peine simplifiés avec identification des profils concernés par l'AP en fonction de critères pré-établis ;*

b. ***Un mécanisme ensuite impératif après le dépassement du seuil de criticité :*** *système d'octroi de réductions de peine exceptionnelles (comme l'avait instauré l'ordonnance du 27 mars 2020 pendant la crise sanitaire) ou doublement des quanta de réductions de peine ;*

- *Le seuil cible parait devoir être 100% pour tous les établissements même s'il faut ensuite décliner localement le calendrier pour atteindre ce seuil en fonction de l'occupation réelle des établissements. Il pourra notamment l'être après le plan 15000 : le principe de l'encellulement individuel devant enfin être appliqué.*

2. ***Au niveau local, le mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale se décline comme suit :***

- *Création d'un* ***Comité Pilote*** *(au sein des Comex) dans chaque TJ ayant un établissement pénitentiaire dans son ressort impliquant notamment :*
  - *Le siège pénal ;*
  - *Les JAP*
  - *Le parquet*

- *Le chef établissement*
- *Le DPIP*
- *Les juges d'instruction ;*
- *Les juges des libertés et de la détention ;*
- *Les juges des enfants.*

- ***Identification** par le Comité Pilote des **seuils d'alerte et de criticité** pour chaque établissement / quartier.*

- ***Identification et mise en œuvre des leviers** en cas de **dépassement du seuil d'alerte** :*
  - *Au niveau de l'administration pénitentiaire : dynamiser les transferts en établissements pour peine des condamnés relevant de ce type d'affectation mais qui attendent longtemps en maison d'arrêt ;*
  - *Au niveau du procureur de la République : différer les mises à exécution ; saisir à nouveau le juge de l'application des peines en cas d'échec d'aménagement de peine dans le cadre de l'article 723-15 du code de procédure pénale ;*
  - *Au niveau du siège pénal : utilisation des alternatives à l'incarcération (en présententiel ou en sententiel) et des aménagements de peine ab initio ;*
  - *Au niveau du juge des libertés et de la détention et du juge d'instruction : contrôle judiciaire ; ARSE ;*
  - *Au niveau des JAP : réductions de peine ; aménagements de peine sur des critères assouplis pour des condamnés repérés (à partir d'une liste établie par le greffe de l'établissement et envoyée au SPIP), ayant des reliquats jusqu'à 6 mois (dans un premier temps), hors certaines infractions exclues (crimes, VIF ou suivi socio-judiciaire) et en recourant au hors débat contradictoire ;*

- ***Déclenchement des mécanismes impératifs en cas de dépassement du seuil de criticité**.*

  - Développer et financer la justice restaurative qui permet un suivi en dehors de la sphère judiciaire et a montré son efficacité en matière de prévention de la récidive pour les condamné.es libres ou détenu.es.

  - La gestion des alarmes des mesures de détention à domicile sous surveillance électronique : avec le développement des mesures de détention à domicile sous surveillance électronique tous les services de l'application des peines reçoivent une multitudes d'alarmes dont une grande majorité ne sont pas des incidents – au sens d'un

manquement caractérisé au cadre ou aux obligations de la mesure – et ne nécessitent aucune réaction de notre part (urgence médicale, changements d'horaires de travail de dernière minute, erreur dans les horaires enregistrés par le pôle centralisateur de surveillance...). Or, ni le greffe ni le juge ne sont en capacité de gérer toutes ces alarmes en temps réel, cela crée d'ailleurs des tensions pour savoir qui les traite et chaque service a son organisation.

Ne pourrait-il pas y avoir pré-tri effectué par les agents de surveillance électronique et/ ou le service pénitentiaire d'insertion et de probation afin que nous ne recevions que les évasions, incidents graves et les alarmes injustifiées ? En effet, cela fait pleinement partie de leur mission qui consiste notamment à vérifier le respect du cadre de la mesure par le justiciable. Il s'agirait sûrement de les renforcer en effectif dans ces conditions. A défaut, il est indispensable de renforcer l'équipe autour du juge de l'application des peines avec des attaché.es de justice, assistant.es de justice, qui pourraient prendre en charge ces alarmes.

- La gestion des alarmes des bracelets anti-rapprochement : les alarmes en proportion sont même plus nombreuses car chaque seconde non captée peut faire l'objet d'un rapport d'incident. Les remarques et propositions émises ci-avant sont aussi valables. Il apparaît en effet que l'analyse desdites alarmes ne peut reposer sur l'entreprise privée qui les gère, Securitas en ce moment. Par ailleurs, elles conduisent à la mobilisation des forces de l'ordre, qui apparaît pouvoir être parfois évitée, au risque de la démobilisation de celles-ci.

- Mettre enfin en place les outils pour le développement de la commission d'application des peines dématérialisée, qui est notamment particulièrement adaptée pour les réductions de peine des mesures détention à domicile sous surveillance électronique.

  Pour rappel : D 49-28 CPP : « *La commission de l'application des peines qui siège dans chaque établissement pénitentiaire comprend les membres mentionnés à l'article 712-4-1.*

  Le juge de l'application des peines peut, en accord avec le chef de l'établissement, faire appel soit à titre permanent, soit pour une séance

déterminée, afin que ces personnes puissent si nécessaire être entendues au sein de la commission :

1° Aux membres du personnel de direction, à un membre du corps de commandement, à un membre du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance et aux personnels d'insertion et de probation ;

2° A toute personne remplissant une mission dans l'établissement pénitentiaire, lorsque sa connaissance des cas individuels ou des problèmes à examiner rend sa présence utile.
Le juge de l'application des peines peut ordonner la comparution de la personne détenue devant la commission de l'application des peines afin qu'elle soit entendue par cette dernière dans les domaines qui relèvent de sa compétence.
Les membres de la commission ainsi que les personnes appelées, à un titre quelconque, à assister à ses réunions sont tenus à l'égard des tiers au secret pour tout ce qui concerne ses travaux.
En l'absence de l'un des membres mentionnés à l'article 712-4-1, la commission de l'application des peines n'est pas valablement réunie.
Le chef d'établissement peut être représenté au sein de la commission de l'application des peines par un membre du personnel de direction.

Lorsque la comparution du détenu n'a pas été ordonnée, la commission peut délibérer par voie électronique, après vérification que ses membres et, le cas échéant, les personnes mentionnées aux 1° et 2° ci-dessus ont accès à des moyens techniques permettant, à distance, de façon simultanée ou successive et dans des conditions garantissant la confidentialité des échanges, d'apporter leur contribution et, s'agissant des membres, d'exprimer leur vote, avant l'expiration de délais fixés par le président de la commission. Sauf urgence, la commission ne peut rendre son avis qu'après avoir recueilli les contributions du procureur de la République, du représentant du service pénitentiaire d'insertion et, sauf s'il est fait application du deuxième alinéa de l'article 712-4-2, du chef de l'établissement pénitentiaire. Les moyens techniques de délibération sont précisés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice. »

Concernant cet alinéa, il était précisé qu'il entrerait en vigueur à la date fixée par arrêté, et maximum un an après la publication du décret 2020-91 du 6 février 2020. Le délai d'un an est largement passé et aucun arrêté n'a été pris.

- Tel qu'évoqué plus avant, afin de permettre au juge de l'application des peines d'être dans le suivi des condamnés et de se centrer sur la

prise de décision, il est nécessaire de développer l'équipe autour du magistrat, ces actes pouvant être confiés à un.e attaché.e de justice :

- Rédaction des ordonnances des détention à domicile sous surveillance électronique ab initio tant qu'elles relèvent de notre compétence
- (Pré-) Rédaction des ordonnances modificatives 712-8 CPP
- (Pré-) Rédaction de jugements d'aménagement de peine 723-15 CPP
- (Pré-) Rédactions jugements milieu ouvert (révocations, mises à exécution d'emprisonnement...)
- (Pré-) Rédactions jugements TAP et JAP
- Préparation des CAP : pour les permissions de sortir, vérifier les différents avis à délivrer aux victimes (VIF) ; pour les réductions de peine, vérifier les éventuels régimes dérogatoires ; pour la LSC / LSCD, vérifier les cas d'exclusion, les avis à faire ; plus globalement lancement des enquêtes et expertises obligatoires / nécessaires
- Préparation de la sortie des auteurs de violences intra-familiales (avis, lien avec France victime..)
- Gestion des alarmes des mesures de détention à domicile sous surveillance électronique
- Gestion des alarmes bracelet anti-rapprochement
- Soutien dans le suivi des semi-libertés (suivi des incidents, ordonnances modificatives)
- Aide à la préparation de réunions avec les partenaires ; rédaction des comptes-rendus des réunions ; aide au suivi de projets (JRP, justice restaurative..)
- Aide à la rédaction du rapport d'activité
- Recherches juridiques sur des thèmes spécifiques / complexes
- Veille juridique
- Notes de synthèse sur les dossiers les plus lourds, longs, complexes (SSJ, surveillances judiciaires, de sûreté, longues peines...)

Annexe 5.10. Association nationale des juges des contentieux de la protection

MISSION RECENTRER LA JUSTICE SUR SON RÔLE
CONTENTIEUX DE PROXIMITE ET PROTECTION DES MAJEURS
PROPOSITIONS DE L'ANJCP

PROPOSITIONS (les modifications de textes sont en bleu et en italique dans la 3e colonne)		
MAJEURS PROTEGES		
OBSERVATIONS	**DROIT POSITIF**	**PROPOSITIONS DE MODIFICATION**
Observations sur les ouvertures de comptes bancaires et placements sur des comptes bancaires Une mise en « cohérence » de l'article 427 du Code civil avec le décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008 apparaît utile à l'harmonisation des pratiques, et à la réalisation effective de l'objectif du législateur de « déjudiciarisation », de suppression des autorisations judiciaires dans le cadre des curatelles et tutelles.	L'article 427 du code civil, dans sa version issue de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, dispose notamment (alinéa 1) que : « *La personne chargée de la mesure de protection ne peut pas procéder à la clôture des comptes ou livrets ouverts, avant le prononcé de la mesure, au nom de la personne protégée. Elle ne peut pas non plus procéder à l'ouverture d'un autre compte ou livret auprès d'un nouvel établissement habilité à recevoir des fonds du public.* ».	Proposition de réécriture : II. — Actes portant sur les meubles corporels et incorporels : [...] « — ouverture de tout nouveau compte ou livret au nom ou pour le compte de la personne protégée, *lorsque l'ouverture est faite dans un établissement bancaire dans lequel le majeur protégé ne dispose d'aucun compte* (art. 427, al. 1 et 2, du code civil) ; » **[Annexe 1, Colonne 2 : actes de disposition, II, du n° 2008-1484 du 22 décembre 2008].**

La réécriture du décret du 22 décembre 2008 pourrait aussi être l'occasion d'apporter des précisions utiles sur le champ d'application de la « déjudiciarisation » en matière d'autorisation d'ouverture et de placement sur des comptes.	Le décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008 n'a pas été modifié suite à la réécriture par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de l'article 427 du Code civil, ce décret classe toujours parmi les actes de disposition : *II. — Actes portant sur les meubles corporels et incorporels : […]* *« — **ouverture de tout nouveau compte ou livret au nom ou pour le compte de la personne protégée** (art. 427, al. 1 et 2, du code civil) ; »* *[Annexe 1, Colonne 2 : actes de disposition, II, du n° 2008-1484 du 22 décembre 2008.]*	

Le type de compte sur lequel le tuteur peut placer des fonds, sans autorisation du juge n'est pas précisé par la loi (art. 501 du Code civil). Une précision par le pouvoir réglementaire apparaît utile pour préciser le domaine d'application de cette « déjudiciarisation ». Il est proposé que cette autorisation porte sur l'ouverture sur l'ouverture de tout compte sans risque de perte en capital (par exemple livret A, LDD, compte sur livret, livret d'épargne populaire etc.).	L'article 501 (alinéa 1) du code civil prévoit quant à lui que : « *Le conseil de famille ou, à défaut, le juge détermine la somme à partir de laquelle commence, pour le tuteur, l'obligation d'employer les capitaux liquides et l'excédent des revenus.* ***Le tuteur peut toutefois, sans autorisation, placer des fonds sur un compte.*** »	**Proposition d'ajout :** II. — Actes portant sur les meubles corporels et incorporels : [...] *- placement sur un compte bancaire présentant un risque élevé de perte en capital (compte titre, etc) ;* **[Annexe 1, Colonne 2 : actes de disposition, II, du n° 2008-1484 du 22 décembre 2008].** ***Proposition de réécriture :*** II. — Actes portant sur les meubles corporels et incorporels : 1° Sommes d'argent : — ouverture d'un premier compte ou livret au nom ou pour le compte de la personne protégée (art. 427, al. 4, du code civil) ; *- ouverture (dans une banque où le majeur protégé dispose déjà d'un compte) de tout compte bancaire sans risque de perte en capital (par exemple livret A, LDD, compte sur livret, livret d'épargne populaire, compte à terme..., conformément aux articles 427 al. 1 et 501 al. 1 du Code civil) ;*

		- placement, sur un compte bancaire sans risque de perte en capital, (par exemple livret A, LDD, compte sur livret, livret d'épargne populaire..., conformément aux articles 427 al. 1 et 501 al. 1 du Code civil) ; **[Annexe 1, Colonne 1 : actes d'administration, II, du n° 2008-1484 du 22 décembre 2008.**
Une réécriture du décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008 apparaît là-aussi utile pour rendre effective la loi de « *déjudiciarisation* », de suppression des autorisations judiciaires en matière d'acceptation de succession. A noter que le décret n°2008-1484 du 22 décembre 2008 n'a pas été modifié à la suite de la réécriture par la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de l'article 527-1 du code civil, ce qui *interroge sur la nécessité d'une autorisation du juge pour autoriser l'acceptation pure et simple d'une succession, dans le cadre d'une habilitation familiale.* Il apparaît toutefois illogique que l'habilitation familiale, voulue par le Parlement comme plus souple et fonctionnant avec moins d'autorisations judiciaires que les mesures de protection judiciaires comme la tutelle, ait besoin d'une autorisation d'une juge pour	L'article 507-1 du code civil (alinéa 1) dispose notamment que : « *Par dérogation à l'article 768, le tuteur ne peut accepter une succession échue à la personne protégée qu'à concurrence de l'actif net. Toutefois, il peut l'accepter purement et simplement si l'actif dépasse manifestement le passif, après recueil d'une attestation du notaire chargé du règlement de la succession ou, à défaut, après autorisation du conseil de famille ou du juge.* » Cette rédaction est issue de la la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019. Le décret du 22 décembre 2008 classe en effet toujours parmi les actes de disposition :	**Proposition de réécriture du décret de 2008, à droit constant, en vue d'une cohérence des textes :** V.- Actes à titre gratuit : — donation consentie par une personne protégée majeure (art. 470, al. 2 et 476, al. 1er du code civil) ; — partage amiable (art. 507 du code civil) ; — acceptation pure et simple d'une succession, ***sauf lorsque le tuteur ou la personne habilitée a obtenu une attestation du notaire chargé du règlement de la succession, confirmant que l'actif dépasse manifestement le passif*** (art. 507-1, al. 1er, du code civil) ;

accepter une succession au nom de la personne protégée, là où la tutelle ne la nécessite plus en cas d'obtention.	*V.- Actes à titre gratuit : [...]* *« - acceptation pure et simple d'une succession (art.507-1, al.1er, du code civil) ; »* *[Annexe 1, Colonne 2 : actes de disposition, V Actes à titre gratuit », du n° 2008-1484 du 22 décembre 2008.]*	[Annexe 1, Colonne 2 : actes de disposition, V Actes à titre gratuit », du n° 2008-1484 du 22 décembre 2006.
<u>Autorisation du juge des tutelles relatives aux assurances-vie</u> Compte tenu de la nature particulière du placement sur une assurance-vie, il apparaît souhaitable que cet acte reste soumis à autorisation du juge des tutelles, au regard notamment des enjeux « successoraux » particulièrement forts, et des risques sérieux d'abus de faiblesse en la matière. Il convient de rappeler également les enjeux relatifs à la rédaction de la clause bénéficiaire et au type de support de placement, qui en font un acte de disposition particulièrement sensible, devant rester soumis à un contrôle attentif du juge des tutelles.	<u>L'article L. 132-4-1 du code des assurances</u> prévoit notamment à cet égard que : *« Lorsqu'une tutelle a été ouverte à l'égard du stipulant, la souscription ou le rachat d'un contrat d'assurance sur la vie ainsi que la désignation ou la substitution du bénéficiaire ne peuvent être accomplis qu'avec l'autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille s'il a été constitué. Après l'ouverture d'une curatelle, ces mêmes actes ne peuvent être accomplis qu'avec l'assistance du curateur.* *Par dérogation à la première phrase du premier alinéa, aucune autorisation n'est requise pour les formules de financement d'obsèques mentionnées à l'article L. 2223-33-1 du code général des collectivités territoriales souscrites sur la tête d'un majeur en tutelle.*	

Il sera observé en tout état de cause que les questions de conflit d'intérêts posées par les placements sur les assurances-vie rendent généralement nécessaire l'intervention du juge, notamment lorsque des bénéficiaires souhaités sont aussi soit le protecteur lui-même, soit une personne très proche du protecteur.	*Pour l'application du premier alinéa, lorsque le bénéficiaire du contrat d'assurance sur la vie est le curateur ou le tuteur, il est réputé être en opposition d'intérêts avec la personne protégée.* *L'acceptation du bénéfice d'un contrat d'assurance sur la vie conclu moins de deux ans avant la publicité du jugement d'ouverture de la curatelle ou de la tutelle du stipulant peut être annulée sur la seule preuve que l'incapacité était notoire ou connue du cocontractant à l'époque où les actes ont été passés. »*	
Audience de prononcé de la mesure – mise à disposition de la décision. La rédaction des articles 1225 et 1226 du code de procédure civile conduit à des interprétations différentes de la nécessité d'une audience de « *prononcé* » de la décision. Le juge des contentieux de la protection procède dans la majorité des cas à une instruction des demandes (auditions du majeur à protéger, des membres de la famille, mesures d'instruction le cas échéant). Prévoir une audience de « *prononcé* » oblige à en aviser les parties « par tous moyens » (cf article 1225 cpc *in fine*). La tenue d'une audience de « *prononcé* » présente de nombreux inconvénients. Elle est couteuse en ce qu'il faut aviser les parties de ses jours et heure	articles 1217 à 1233 du code de procédure civile	Réécriture des articles 1225 et 1226 du code de procédure civile. L'objectif étant de permettre au juge des tutelles, lorsqu'il estime que l'instruction de la requête aux fins de protection est close de mettre sa décision en délibéré par mise à disposition au greffe. Il peut toutefois être nécessaire de maintenir une audience aux fins de débat contradictoire qui serait désormais exceptionnelle plutôt que de principe.

(courrier, affranchissement), chronophage (formalités à accomplir par le greffe), et peu comprise par les parties concernées dont la présence est de peu d'utilité. Sur ce dernier point, il faut souligner que les déplacements sont souvent importants, concernent des personnes âgées à la mobilité réduite (taxis, ambulances...). Un mécanisme de mise à disposition de la décision lorsque le juge des tutelles estime que l'instruction de la demande est close serait souhaitable.		
Le renouvellement d'une mesure de protection est prévu à l'article 442 du code civil. Ce renouvellement, s'agissant des mesures de protection dites « judiciaires » peut s'opérer (dernier alinéa de l'article 442), au vu d'un « simple » certificat médical, pour le distinguer d'un certificat médical délivré par un medecin inscrit. Cependant, la désertification médicale que connaissent de nombreux territoires conduit bien souvent à ce qu'au terme de la mesure les majeurs protégés n'ont pas été en mesure de rencontrer un médecin et ne peuvent fournir le certificat nécessaire au renouvellement de la mesure alors même qu'ils sont favorables à ce renouvellement.	Article 442 du code civil	Article 442 du code civil : Le juge peut renouveler la mesure pour une même durée. Toutefois, lorsque l'altération des facultés personnelles de l'intéressé décrite à l'article 425 n'apparaît manifestement pas susceptible de connaître une amélioration selon les données acquises de la science, le juge peut, par décision spécialement motivée et sur avis conforme d'un médecin inscrit sur la liste mentionnée à l'article 431, renouveler la mesure pour une durée plus longue qu'il détermine, n'excédant pas vingt ans. Le juge peut, à tout moment, mettre fin à la mesure, la modifier ou lui substituer une autre

Afin d'éviter la caducité de la mesure qui porterait ainsi préjudice au majeur protégé pour des causes qui lui sont extérieures, sous réserve de son accord, un mécanisme de prorogation exceptionnelle de la mesure pour pallier à l'absence de certificat médical avant le terme de la mesure initiale ou déjà renouvelée serait nécessaire.		mesure prévue au présent titre, après avoir recueilli l'avis de la personne chargée de la mesure de protection. Il statue d'office ou à la requête d'une des personnes mentionnées à l'article 430, au vu d'un certificat médical et dans les conditions prévues à l'article 432. Il ne peut toutefois renforcer le régime de protection de l'intéressé que s'il est saisi d'une requête en ce sens satisfaisant aux articles 430 et 431. *Le juge peut, à titre exceptionnel, proroger la mesure de protection pour une durée de six mois, lorsque le certificat médical prévu au 3° alinéa n'a pu être produit avant le terme de la mesure de protection dont le renouvellement est sollicité.* »
Contrairement aux mesures dites « judiciaires », le renouvellement d'une mesure d'habilitation familiale par la présentation d'un « simple » certificat médical (médecin non inscrit), n'est pas envisagée comme cela est prévu à l'article 442 du code civil. Le dossier étant clos dès le prononcé de la mesure, en l'état, pour tout demande de	Article 494-6 du code civil	Article 494-6 du code civil : [...] En cas d'habilitation générale, le juge fixe une durée au dispositif sans que celle-ci puisse excéder dix ans. Statuant sur requête de l'une des personnes mentionnées à l'article 494-1 ou du procureur de la République saisi à la demande de l'une d'elles, il peut renouveler l'habilitation lorsque les conditions prévues aux articles ~~431~~ **442** et 494-5 sont remplies. Le

renouvellement un certificat médical circonstancié serait nécessaire alors même que dans l'esprit du législateur, l'habilitation familiale doit être un régime plus souple au bénéfice des familles. Cette nécessité d'un certificat médical circonstancié conduit à un coût supplémentaire pour les familles et à alourdir la charge des médecins inscrits au préjudice des majeurs à protéger dans les zones de désertification médicale.		renouvellement peut être prononcé pour la même durée ; toutefois, lorsque l'altération des facultés personnelles de la personne à l'égard de qui l'habilitation a été délivrée n'apparaît manifestement pas susceptible de connaître une amélioration selon les données acquises de la science, le juge peut, par décision spécialement motivée et sur avis conforme du médecin mentionné à l'article 431, renouveler le dispositif pour une durée plus longue qu'il détermine, n'excédant pas vingt ans.
Question des tuteurs / curateurs / personnes habilitées « *de remplacement* » (« déjudiciarisation » permettant l'intervention rapide du mandataire « de secours » dans l'intérêt du majeur protégé) Il pourrait aussi être utile de prévoir expressément la possibilité pour le curateur / tuteur remplaçant de signaler finalement son éventuelle indisponibilité, afin qu'un autre tuteur puisse être désigné en cas de besoin, si le remplaçant pressenti ne pouvait plus assumer la fonction qu'il souhaitait initialement assumer.	Article 447 du code civil	Il apparaît utile de revenir sur l'idée de l'Assemblée nationale (lors des débats sur la loi bien vieillir, l'idée n'ayant finalement pas été retenue, de modifier l'article 447 du Code civil en le complétant comme suit (voir la proposition de loi n° 147 adoptée par l'AN, texte enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023) : *Le code civil est ainsi modifié :* *1° L'article 447 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :* *« Le juge peut également, dans le jugement d'ouverture ou ultérieurement, en considération de la situation de la personne protégée et de sa famille, désigner, parmi les*

		personnes mentionnées à l'article 449, la ou les personnes qui exerceront la mesure de protection en cas de décès des personnes désignées en premier lieu. *« Dans le cas mentionné à l'avant-dernier alinéa du présent article, le tuteur ou le curateur reprenant l'exercice de la mesure de protection informe sans délai la personne protégée, le juge et les tiers du décès des personnes désignées en premier lieu. » ;*
Clarification du caractère « *renforcé* » de l'habilitation familiale assistance. Si en l'état, l'article 494-1 du code civil envisage, pour la personne habilitée, une mission de représentation ou d'assistance, le renvoi à la mission d'assistance avec caractère renforcé n'est pas clairement exprimé à cet article. Une référence à l'article 472 du code civil serait alors opportune.	Article 494-1 du code civil	**Article 494-1 du code civil** : Lorsqu'une personne est dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté, le juge des tutelles peut habiliter une ou plusieurs personnes choisies parmi ses ascendants ou descendants, frères et sœurs ou, à moins que la communauté de vie ait cessé entre eux, le conjoint, le partenaire auquel elle est liée par un pacte civil de solidarité ou le concubin à la représenter, à l'assister dans les conditions prévues à l'article 467 **et, le cas échéant, l'article 472** ou à passer un ou des actes en son nom dans les conditions et selon les modalités prévues à la présente section et à celles du titre XIII du livre

		III qui ne lui sont pas contraires, afin d'assurer la sauvegarde de ses intérêts. La personne habilitée doit remplir les conditions pour exercer les charges tutélaires. Elle exerce sa mission à titre gratuit.
Passerelle de l'habilitation familiale vers la curatelle ou la tutelle. En l'état du droit positif, si l'article 494-3 prévoit expressément la substitution d'une mesure d'habilitation familiale à une mesure de tutelle ou de curatelle, le mécanisme de substitution d'une mesure de tutelle ou de curatelle à une mesure d'habilitation familiale n'est pas clairement envisagé. Ce mécanisme semble particulièrement nécessaire lorsque la personne habilitée décède ou que son implication dans la mesure de protection est insuffisante ou irrégulière. En l'état seule une saisine par le Procureur de la République permettrait au juge des tutelles d'être saisi pour convertir une habilitation familiale assistance ou représentation en curatelle ou tutelle.	Article 494-10 du code civil	Article 494-10 : Le juge statue à la demande de tout intéressé ou du procureur de la République sur les difficultés qui pourraient survenir dans la mise en œuvre du dispositif. Saisi à cette fin dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 494-3, le juge peut, à tout moment, *même d'office*, modifier l'étendue de l'habilitation ou y mettre fin, après avoir entendu ou appelé la personne à l'égard de qui l'habilitation a été délivrée, dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 494-4 ainsi que la personne habilitée. *Le juge peut, dans les mêmes conditions, substituer une mesure de curatelle ou de tutelle à l'habilitation familiale* *Ou 494-5 du code civil*

Qualité des personnes pouvant être choisies pour être habilitées. Un élargissement pourrait être envisagé à d'autres membres de la famille ?	Article 494-10 du code civil	Article 494-1 du code civil : Lorsqu'une personne est dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté, le juge des tutelles peut habiliter une ou plusieurs personnes choisies parmi ses *ascendants ou descendants, frères et sœurs ou, à moins que la communauté de vie ait cessé entre eux, le conjoint, le partenaire auquel elle est liée par un pacte civil de solidarité ou le concubin* à la représenter, à l'assister dans les conditions prévues à l'article 467 et 472 ou à passer un ou des actes en son nom dans les conditions et selon les modalités prévues à la présente section et à celles du titre XIII du livre III qui ne lui sont pas contraires, afin d'assurer la sauvegarde de ses intérêts. La personne habilitée doit remplir les conditions pour exercer les charges tutélaires. Elle exerce sa mission à titre gratuit.

12

SURENDETTEMENT		
OBSERVATIONS	**DROIT POSITIF**	**PROPOSITIONS**
Simplification et allègement de la **procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire** Avec augmentation des pouvoirs du mandataire/liquidateur, possibilité pour le juge d'autoriser une avance de frais de procédure par le Trésor à charge de recouvrement privilégié sur l'actif liquidé, stabilisation du passif, et suppression de l'accord du débiteur	L.742-1 à L.742-25 + R.742-1 à R.742-57 du code de la consommation	*** Suppression de la phase mandataire et bilan économique et social** : A l'instar des liquidations judiciaires commerciales, déclaration du passif dans les 2 mois de la publication au BODACC du jugement prononçant (dès la première audience) la liquidation judiciaire, à charge pour le liquidateur de dresser et notifier l'état du passif comme le fait actuellement le mandataire mais en supprimant la formalité du bilan économique et social (BES) ; délai de contestation du passif (15 jours ou un mois) courant désormais à compter de la notification de l'état des créances par le liquidateur et non pas comme actuellement à rebours de la seconde audience (15 jours avant). L'envoi d'une contestation seul déclencherait l'organisation d'une audience pour trancher la ou les contestations reçues dans les délais et arrêter définitivement le passif.

		A défaut de contestation, l'état dressé pourrait être homologué par simple ordonnance rendue par le juge sur requête du liquidateur. Il est préconisé de supprimer l'article L742-8 ou de le modifier comme suit : *« Le mandataire, s'il en a été désigné un, dresse un bilan de la situation économique et sociale du débiteur ».* *** Renforcement des pouvoirs du liquidateur en matière de sortie d'indivision :** 1/ Possibilité pour le liquidateur de demander au JCP une vente aux enchères d'un immeuble commun aux époux mariés sous un régime communautaire (à l'instar de la jurisprudence en procédures collectives qui admet la vente, y compris par adjudication, des biens appartenant (ou ayant appartenu) à la communauté dès lors que la liquidation judiciaire a été ouverte avant la dissolution de celle-ci et que le liquidateur, représentant des créanciers, avait lors de l'ouverture, pour gage les biens communs et non l'indivision post communautaire).

		2/ Insertion d'un dispositif similaire à l'article L663-1 du code de commerce dans la partie réglementaire du code de la consommation (dans les R742-18 et suivants) permettant au liquidateur de demander au JCP une avance de frais pour conduire les procédures de licitation devant le TJ). **R742-25** : « *Pour l'application des dispositions de l'article L. 742-16, le liquidateur effectue les actes qui incombent au créancier poursuivant en application des dispositions relatives aux procédures civiles d'exécution.* *Le coût de ces actes est avancé par le Trésor public, sur autorisation préalable du juge saisi sur requête du liquidateur, et recouvré par priorité sur les autres créanciers sur le produit de la vente.* *L'autorisation mentionnée à l'alinéa précédent peut également être donnée dans le jugement prévu à l'article L. 742-28* » 3/ Simplification du régime des articles R742-18 et suivants du code de la consommation permettant de faciliter la mise en œuvre de ces procédures (un régime général d'autorisation et fixation d'un prix plancher par ordonnance sur requête du liquidateur).

		* **Stabilisation du passif,** sauf à tenir compte des actualisations éventuelles de créances périodiques échues pendant l'instruction (loyers impayés par exemple) ou de paiements éventuels, par : -avancement de la procédure d'établissement du passif au stade de la recevabilité (publication au BODACC de la décision de recevabilité ouvrant (comme en redressement judiciaire commercial) une période de déclaration (sans préjudice de la notification de la décision aux créanciers spontanément déclarés par le débiteur) ; -octroi de l'autorité de chose jugée, voire la qualité de titres exécutoires, aux décisions rendues par le JCP dans le cadre de la procédure de vérification du passif à l'étape suivante ce qui éviterait un double jugement et une contradiction de décision avec le juge compétent. La phase de publication et de déclaration des créances serait superflue et pourrait être supprimée. * **Suppression de l'accord du débiteur aux fins d'ouverture de la procédure pour saisir le juge** prévu à l'article L742-1 alinéa 1er du code de la consommation **Ou recueil du consentement du débiteur en début de procédure lors du**

		dépôt du dossier avec une formule à recopier/signer du type « *sachant qu'elle pourra comporter des obligations à ma charge et impliquer éventuellement donner lieu à la vente de tout ou partie de mes biens, je demande en connaissance de cause à bénéficier de la procédure de surendettement instituée au Livre VII du code de la consommation* », et en cas de refus du débiteur, la possibilité pour la commission de constater une cause légitime et répertoriée de clôture de la procédure (pour mauvaise foi ou déchéance ou sui generis). **proposition 1 - L.742-1 :** « *Si l'examen de la demande de traitement de la situation de surendettement fait apparaître que le débiteur se trouve dans la situation irrémédiablement compromise définie au deuxième alinéa de l'article L. 724-1 et dispose de biens autres que ceux mentionnés au 1° du même article, la commission, ~~après avoir convoqué le débiteur et obtenu son accord,~~ saisit le juge des contentieux de la protection aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.* **proposition 2 - L.742-1 :** « *Si l'examen de la demande de traitement de la situation de surendettement fait apparaître que le débiteur*

		se trouve dans la situation irrémédiablement compromise définie au deuxième alinéa de l'article L. 724-1 et dispose de biens autres que ceux mentionnés au 1° du même article, la commission, après avoir convoqué le débiteur et obtenu son accord, saisit le juge des contentieux de la protection aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire. L'absence de réponse du débiteur aux convocations vaut refus de cette saisine. En cas de refus du débiteur, la commission prend une décision d'irrecevabilité. » **L742-2** : « A l'occasion des recours exercés devant lui en application des dispositions des articles L. 723-3, L. 723-4 et L. 733-10, le juge des contentieux de la protection peut, avec l'accord du débiteur, décider l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire. En cas de refus du débiteur, et si le juge estime que cette procédure est la seule mesure adaptée au traitement de la situation du débiteur, il peut prendre immédiatement une décision d'irrecevabilité qui met fin à la procédure de surendettement. »

Simplification de la procédure : le **« recours unique »** devant le juge		La commission se prononce sur la recevabilité, fixe l'état des créances et détermine les mesures de désendettement. Les parties ne disposent que d'un recours qui porte sur tout (recevabilité, passif et mesures) au moment de la notification des mesures.
Désignation d'un mandataire spécial en **phases de moratoire ou de plan provisoire** pour vendre amiablement le bien immobilier		Désignation d'un mandataire spécial ayant mission et pouvoir : - d'effectuer les formalités pour parvenir à la vente (évaluation, mise en agence ou chez des notaires) puis, le cas échéant, signer la vente lui-même, sans dépossession des droits du débiteur qui pourrait également vendre (permettant ainsi d'éviter un RP avec LJ et un second dépôt du dossier). - une fois la vente conclue, de saisir le juge de l'homologation d'un projet de répartition des fonds perçus (comme en cas de vente en RP avec LJ) plutôt que d'imposer le dépôt d'un nouveau dossier pour que la commission élabore un plan de répartition des fonds, susceptible de recours devant le JCP.

Droit d'accès des juges de l'exécution et des baux d'habitation à l'état d'avancement d'une procédure de surendettement et à son historique	R722-6 (décision de recevabilité) et R724-5 (rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire) Article 24 de la loi du 6 juillet 1989	Accès à la procédure de surendettement à prévoir par un texte pour les JEX saisis d'une contestation d'une mesure d'exécution forcée mobilière ou immobilière ou d'une saisie des rémunérations (au surplus compte tenu du transfert de la saisie des rémunérations aux commissaires de justice à compter du 01/07/2025) et pour le juge des baux dans le cadre de l'application des dispositions de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989. Si R722-6 est actuellement appliqué par les commissions, R724-5 ne l'est pas.
Suppression de la notification aux parties de la **décision d'orientation** par la commission	R724-1 et R724-2du code de la consommation	Cette notification de l'orientation est source de contestations vaines (irrecevables). Il est proposé de supprimer l'alinéa 2 de l'article R724-1. La décision d'orientation reste interne à la commission. Il peut aussi être envisagé que ces deux articles ne s'appliquent pas en PRP avec LJ si la décision de recevabilité est publiée à l'ouverture et l'état du passif est vérifié ab initio.
Sort des créances vérifiées : Effacement des **créances écartées** de la procédure de surendettement par le JCP	R723-7 du code de la consommation	Mention du sort des créances écartées, à savoir leur effacement à l'issue du plan ou de la PRP sans LJ, afin de sanctionner les créanciers qui n'ont pas adhéré à la procédure, dans un alinéa 3 : *Les créances ainsi écartées restent soumises aux prohibitions et suspensions édictées aux*

		articles L. 722-1 à L. 722-5 et à celles résultant de l'article L. 733-6. Elles restent également soumises, le cas échéant, à l'effacement qui peut résulter de l'application du 2° de l'article L. 733-4 et des procédures de rétablissement personnel édictées au titre IV du livre VII."
Modification de la **répartition des compétences entre la commission et le juge** en matière de réalisation d'actif ou de souscription de prêt	L722-5 et L761-1 du code de la consommation	Attribution à la commission du pouvoir de décision en matière de réalisation d'actif (vente immobilière ou mobilière, déblocage d'épargne notamment) et de souscription de crédit à tous les stades de la procédure, sauf en cours de plan conventionnel (autorisation donnée par les créanciers), avec possibilité de saisir le JCP en cas de complexité.
Précision textuelle de l'absence d'autorisation de la commission ou du juge lorsque la vente de l'actif est prévue comme **obligation des mesures imposées** ou du moratoire	L733-7 du code de la consommation	Il pourrait être expressément prévu que la vente du bien immobilier ou la réalisation de tout autre actif, prévue comme obligation des mesures imposées ou du moratoire de la commission, ne nécessitent pas d'autorisation de la commission ou du juge.
Extension des **motifs de déchéance**	L761-1 et L742-1 du code de la consommation	Ajout de motifs de déchéance en cas de refus ou d'absence de réponse du débiteur aux demandes de la commission ou du juge
Instauration d'un principe d'application alternative des **procédures de surendettement et faillite civile**	L771-3 du code de la consommation et L670-1 du code de commerce	Application alternative des deux procédures pour éviter les doubles procédures régulièrement constatées en Alsace Moselle.

Obligation d'un **accompagnement social ou budgétaire**	L733-8 du code de la consommation	Obligation d'un accompagnement social ou budgétaire et d'en justifier en cas de « *re dépôts* » de dossiers de surendettement (notamment de PRP)
Création d'un commissaire à l'exécution du plan		Cette proposition met fin au dessaisissement de la commission lors de l'adoption des mesures en l'investissant commissaire à l'exécution du plan. Elle aurait ainsi pour mission : - De recueilleur les fonds par le biais d'un virement banque de France ou caisse des dépôts affecté à cet usage ; - De répartir les fonds entre les créanciers selon les modalités du plan résultant des mesures imposées ou judiciaires, lesquelles sont déjà saisies dans son logiciel interne ; - De gérer les incidents de paiement (mettre en demeure de payer dans un délai à fixer ou de justifier d'une modification substantielle de sa situation ou d'une difficulté passagère, prononcer la résolution du plan en cas d'impayé persistant et absence de réponse, imposer la suspension du plan en cas de difficultés passagères, demander à la commission d'imposer de nouvelles mesures en cas de modification durable de la situation du débiteur, saisir la commission en résolution

22

		du plan si le débiteur ne justifie pas assez de son changement de situation ; des voies de recours sont ouvertes sur les différentes décisions ; Si l'Etat ne veut pas financer, il peut être envisagé un prélèvement direct de la commission sur les remboursements, soit proportionnels soit progressif par tranches, ce prélèvement étant à intégrer dans la mensualité du débiteur (et supporté par les créanciers qui bénéficient de ce service nouveau).
Modalités d'établissement du passif **La recherche de la stabilité**		Il est proposé de transposer le dispositif de l'ouverture en RP avec LJ au stade de la recevabilité du dossier : - Publication au BODACC ; - Délai de 2 mois aux créanciers pour déclarer/ Créances non déclarées éteintes sauf relevé de forclusion ; - À l'issue du délai de 2 mois, la commission dresse un état du passif qu'elle notifie aux parties, avec possibilité de recours - Possibilité pour le juge de statuer définitivement sur la créance - En l'absence de recours ou après réception de la décision judiciaire définitive, la commission dresse un état définitif dont elle sollicite l'homologation au juge qui statue par ordonnance sur requête

		- L'état définitif homologué ou amendé par le juge est notifié aux parties et vaut titre exécutoire définitif pour les montants qu'il constate sauf pourvoi en cassation.
Intégration des salaires des employés des débiteurs particuliers employeurs dans les **dettes exclues** de tout rééchelonnement et effacement.	L711-4 du code de la consommation	Protection des salaires des employés des débiteurs particuliers employeurs par intégration dans la liste dans les dettes exclues de tout rééchelonnement et effacement de l'article L711-4. Le législateur n'a en effet pas prévu de faire jouer la solidarité nationale pour assumer les conséquences financières de l'effacement des créances en surendettement, qui est donc supporté uniquement par les créanciers, indépendamment de leur éventuelle fragilité (pas de garantie des salaires pour des assistantes maternelles ou femmes de ménage).

AUTRES MATIERES		
INJONCTION DE PAYER		
OBSERVATIONS	**DROIT POSITIF**	**PROPOSITIONS**
Le contentieux du crédit à la consommation représente une très large partie des requêtes présentées aux fins d'ordonnance d'injonction de payer. Les décomptes historiques produits par les prêteurs ou leurs mandataires sont très peu lisibles et leurs présentations empêchent souvent d'identifier les sommes prêtées et les sommes effectivement payées par les emprunteurs. Il est alors difficile d'appliquer les déchéances du droit aux intérêts encourues. Le juge devant procéder à des opérations d'identification, écriture par écriture (parfois plusieurs dizaines) de ce qui relève des sommes prêtées et de ce qui relève des paiements réalisés. Ce travail particulièrement chronophage pourrait être aisément évité par l'obligation, pour le requérant, de produire un décompte dont les mentions seraient identifiées par arrêté. Par exemple ce décompte pourrait comporter la date du 1er incident de paiement non régularisé, le montant des sommes prêtées par année et le montant des versements de l'emprunteur, année par année. Ce décompte	1407 du code de procédure civile.	Rédaction éventuelle d'un article R.312-36 du code de la consommation : *« Lorsque l'action en paiement est engagée en application des dispositions du présent chapitre aux fins d'obtention d'une ordonnance d'injonction de payer, la requête dont le contenu est défini à l'article 1407 du code de procédure civile contient, en outre, un décompte comprenant les informations dont la liste et le contenu sont fixés par décret en Conseil d'État ».*

permettrait ainsi d'appliquer les déchéances du droit aux intérêts et notamment les déchéances du droit aux intérêts partielles lorsque seule une partie du contrat (tel un crédit renouvelable) connait une cause de déchéance		
Par son mécanisme, la procédure d'injonction de payer prive le défendeur du bénéfice du contradictoire qui ne sera restauré que par la faculté d'opposition faite par le défendeur alors condamné. La particularité de cette procédure permet également de ne pas recourir, préalablement à la saisine du juge, à un mode alternatif de résolution des différends.	1405 du code de procédure civile	**Article 1405 du code de procédure civile** : *Sous réserve de l'application des dispositions de l'article 750-1*, le recouvrement d'une créance peut être demandé, suivant la procédure d'injonction de payer, lorsque : 1° La créance a une cause contractuelle ou résulte d'une obligation de caractère statutaire et s'élève à un montant déterminé ; en matière contractuelle, la détermination est faite en vertu des stipulations du contrat y compris, le cas échéant, la clause pénale ; 2° L'engagement résulte de l'acceptation ou du tirage d'une lettre de change, de la souscription d'un billet à ordre, de l'endossement ou de l'aval de l'un ou l'autre de ces titres ou de l'acceptation de la cession de créances conformément à la loi n° 81-1 du 2 janvier 1981 facilitant le crédit aux entreprises.

ELECTIONS POLITIQUES		
Subsidiarité de l'audience en matière de contentieux de l'inscription sur les listes électorales au profit de la procédure sans audience. Le II de l'article 20 du code électoral permet à toute personne qui *prétend avoir été omise de la liste électorale de la commune en raison d'une erreur purement matérielle ou avoir été radiée en méconnaissance de l'article L. 18 peut saisir le tribunal judiciaire, qui a compétence pour statuer jusqu'au jour du scrutin.* Il est fréquent de constater que la découverte de l'omission prétendue se fait le jour du scrutin, soit le dimanche. En l'état les pratiques juridictionnelles semblent différer et une incertitude demeure. Rendre expressément possible l'examen du recours par une procédure sans audience permettrait notamment d'offrir une alternative aux requérants potentiels éloignés voire très éloignés de la juridiction. L'idée de devoir comparaitre, un dimanche devant une juridiction éloignée parfois de plusieurs dizaines de kilomètres conduit bien souvent les requérants à renoncer à tout recours.	Article L.20 II du code électoral. Article R.17 et suivants du code électoral	Article R.18 : Le tribunal statue, sans forme et sur simple avertissement donné trois jours à l'avance à toutes les parties intéressées, dans les huit jours du recours. Trois jours également à l'avance, le greffe du tribunal avise du recours le préfet, qui peut présenter des observations. Le tribunal se prononce après avoir vérifié notamment la validité des justifications produites par l'électeur à l'appui de sa demande d'inscription. *Lorsqu'il est saisi sur le fondement du II de l'article L.20 du présent code, le tribunal peut, à la demande du requérant, statuer sans audience, dans les conditions prévues à l'article 829 du code de procédure civile.* Toutefois, si la demande portée devant lui implique la solution préjudicielle d'une question d'état, le tribunal judiciaire renvoie préalablement les parties à se pourvoir devant le juge compétent et fixe un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle devra justifier de ses diligences. Il est procédé, en ce cas, conformément aux articles 855,856 et 858 du code de procédure civile.

PROCEDURE CIVILE		
Réinstauration de la comparution volontaire des parties. Cette réinstauration permettrait notamment de retenir des affaires alors que la partie, qui n'aurait pas été valablement assignée comparait toutefois à l'audience.	Articles 750 à 774-4 du code de procédure civile	Rédaction d'un éventuel article 755-1.
Instauration de la possibilité d'ordonner le retrait du rôle d'office par le juge dans un souci de bonne administration de la justice. En l'état du droit positif, il n'est théoriquement possible que si toutes les parties en font la demande. Si l'intérêt peut être statistique il aurait pour intérêt d'inciter les parties à résoudre leur conflit en dehors de l'instance	Article 382 du code de procédure civile.	Art.382 : "Le retrait du rôle est ordonné lorsque toutes les parties en font la demande écrite et motivée. *Il peut également être ordonné d'office par le juge dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice"*
La création de dispositions tendant à renforcer l'efficience du recours aux MARD et la préoccupation de désengorgement des tribunaux doit conduire à une réflexion sur la réinstauration d'un timbre.	Création et réflexion à mener de manière générale à la procédure civile.	Restauration du timbre (avec dispense pour les personnes bénéficiant de l'aide juridictionnelle et restitution au titre des dépens)
Renforcer le recours à la conciliation préalable, y compris en matière d'injonction de payer.	750-1 du code de procédure civile	Article 750-1 : « A peine d'irrecevabilité que le juge peut prononcer d'office, la demande en justice doit être précédée, au choix des parties, d'une tentative de conciliation menée par un conciliateur de justice, d'une tentative de médiation ou d'une tentative de procédure participative, lorsqu'elle 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, sauf : 1° Si l'une des parties au moins sollicite l'homologation d'un accord ; *2° Si les parties justifient d'autres diligences entreprises en vue de parvenir à une résolution amiable de leur litige ;* 3° Lorsque l'exercice d'un recours préalable est imposé auprès de l'auteur de la décision ; 4° Si l'absence de recours à l'un des modes de résolution amiable mentionnés au premier alinéa est justifiée par un motif légitime, notamment l'indisponibilité de conciliateurs de justice dans un délai raisonnable ; 5° Si le juge ou l'autorité administrative doit, en application d'une disposition particulière, procéder à une tentative préalable de conciliation ; 6° Si le créancier a vainement engagé une procédure simplifiée de recouvrement des petites créances ; 7° Si l'objet du litige relève d'une opération de crédit à la consommation.

BAUX D'HABITATION		
Recours à la commission départementale de conciliation obligatoire pour la restitution des dépôts de garantie, contestation des charges locatives, congés donnés par le propriétaire ou le locataire, troubles de jouissance dans le logement.	Article 20 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989	Soit par l'intégration d'un article 750-2 ou un complément de l'article 750-1.
Réinstauration de la faculté pour le juge, d'ordonner d'office, la suspension des effets de la clause résolutoire. En pratique, le défendeur qui sollicite des délais de paiement suppose que ces délais sont de nature à lui permettre de se maintenir dans les lieux. Par sa nouvelle rédaction, l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 prévoit un V et un VII qui distinguent la demande de délais de paiement et la demande de suspension des effets de la clause résolutoire. Le défendeur doit donc prendre soin de former 2 demandes pour se maintenir dans les lieux. Permettre au juge d'examiner d'office la suspension des effets de la clause résolutoire serait permettre de redonner du sens à l'office du juge des contentieux de la protection en la matière.	VII de l'article 24 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989	**VII de l'article 24 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 :** VII. - Lorsque le juge est saisi en ce sens par le bailleur, ou par le locataire ou d'office, et à la condition que celui-ci ait repris le versement intégral du loyer courant avant la date de l'audience, les effets de la clause de résiliation de plein droit peuvent être suspendus pendant le cours des délais accordés par le juge dans les conditions prévues aux V et VI du présent article. Cette suspension prend fin dès le premier impayé ou dès lors que le locataire ne se libère pas de sa dette locative dans le délai et selon les modalités fixés par le juge. Ces délais et les modalités de paiement accordés ne peuvent affecter l'exécution du contrat de location et notamment suspendre le paiement du loyer et des charges. Si le locataire se libère de sa dette locative dans le délai et selon les modalités fixés par le juge, la clause de résiliation de plein droit est

		réputée ne pas avoir joué. Dans le cas contraire, elle reprend son plein effet. **Ou (proposition alternative) :** V. Le juge peut, à la demande du locataire, du bailleur ~~ou d'office~~, à la condition que le locataire soit en situation de régler sa dette locative et qu'il ait repris le versement intégral du loyer courant avant la date de l'audience, accorder des délais de paiement dans la limite de trois années, par dérogation au délai prévu au premier alinéa de l'article 1343-5 du code civil, au locataire en situation de régler sa dette locative. Le quatrième alinéa de l'article 1343-5 s'applique lorsque la décision du juge est prise sur le fondement du présent alinéa. Le juge peut d'office vérifier tout élément constitutif de la dette locative et le respect de l'obligation prévue au premier alinéa de l'article 6 de la présente loi. Il invite les parties à lui produire tous éléments relatifs à l'existence d'une procédure de traitement du surendettement au sens du livre VII du code de la consommation. VII. - Lorsque le juge est saisi en ce sens par le bailleur ou par le locataire, et à la condition que celui-ci ait repris le versement intégral du loyer courant avant la date de l'audience, les

		effets de la clause de résiliation de plein droit peuvent être suspendus pendant le cours des délais accordés par le juge dans les conditions prévues aux V et VI du présent article. Cette suspension prend fin dès le premier impayé ou dès lors que le locataire ne se libère pas de sa dette locative dans le délai et selon les modalités fixés par le juge. Ces délais et les modalités de paiement accordés ne peuvent affecter l'exécution du contrat de location et notamment suspendre le paiement du loyer et des charges. *Le juge, peut sur décision motivée, accorder d'office la suspension de la clause résolutoire et les délais et modalités de paiement.* Si le locataire se libère de sa dette locative dans le délai et selon les modalités fixés par le juge, la clause de résiliation de plein droit est réputée ne pas avoir joué. Dans le cas contraire, elle reprend son plein effet.

Annexe 5.11. Syndicat de la magistrature

Paris le 13 février 2025,

Contribution du Syndicat de la magistrature sur sollicitation du groupe de travail chargé par le ministre de la Justice d'une mission d'urgence relative à la déjudiciarisation
13 février 2025

Cadre d'intervention

Le Syndicat de la magistrature a été sollicité par le groupe de travail chargé par le garde des sceaux le 21 novembre 2024 d'une mission relative à la déjudiciarisation. Ce comité souhaitait recueillir la position du syndicat sur les thématiques retenues dans leur saisine, et concernant « *l'évolution de l'office des magistrats judiciaires, en identifiant les procédures et contentieux civils et pénaux qui apparaîtraient pouvoir être pris en charge en tout ou partie :*

- *Selon des procédures judiciaires faisant intervenir les magistrats aux seules étapes et dans des 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 autres modes alternatifs de règlement des litiges.*

Et dans ce cadre, formuler toutes propositions utiles, d'ordre normatif ou organisationnel, permettant d'aller plus loin, dans le strict respect des intérêts des justiciables, de tiers et dans le respect de nos principes ainsi que de l'exigence de sécurité juridique qui s'attachera à toute transition d'un système à un autre ».

Deux questionnaires ont été transmis au syndicat le 24 janvier 2025, l'un portant sur la matière pénale et financière, l'autre sur la matière civile. Une réponse en deux temps sera donc apportée dans la présente contribution.

Cet écrit a servi de support à l'audition du Syndicat de la magistrature réalisée le 7 février 2025 par les membres du groupe de travail.

Observations relatives au questionnaire dédié à la matière pénale et financière

A titre liminaire, le Syndicat de la magistrature souhaite rappeler que l'application du concept de déjudiciarisation à la matière pénale est loin d'être évidente, et apparait même inconciliable avec son essence.

Ainsi, si l'office du juge civil consiste à trancher un litige entre particuliers ne parvenant pas à trouver une solution amiable, le droit pénal a une fonction surplombante et s'impose dans la vie des citoyens.

Cette immixtion et les conséquences en résultant induit que la prise de décision incombe à un·e magistrat·e pleinement indépendant·e.

Ainsi en matière pénale, le Syndicat de la magistrature estime que seules deux options existent :

- Le législateur considère que des comportements sociaux sont constitutifs d'un trouble tel à l'ordre social qu'il doit revêtir la qualité d'infraction – et donc être soumise à un juge indépendant amené à prononcer ou valider une sanction.
- Le législateur considère que ces comportements ne nécessitent pas un traitement répressif – et ils doivent alors sortir du champ pénal par un processus de dépénalisation

L'entre-deux n'est pas concevable.

Le sujet de la déjudiciarisation a fait l'objet d'une étude académique à part entière menée entre 2016 et 2018, et ayant abouti en un rapport scientifique prénommé « Les enjeux de la déjudiciarisation », réalisé avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et justice[1]

Ce rapport permet de constater que de nombreux auteurs ont déjà questionné l'application du mécanisme de déjudiciarisation à la matière pénale, à l'instar du professeur Xavier Pin, écrivant que la justice pénale négociée « *n'est pas en accord avec l'esprit de la procédure pénale française, principalement, en ce qu'elle relégue au second plan le principe fondamental de la recherche de la vérité et qu'elle comporte des risques évidents de marchandage. En outre, elle conduit le justiciable à renoncer au bénéfice des droits de la défense que sont le droit à la preuve et le droit au silence, or la célérité de la justice ne saurait être à ce prix* »[2].

En matière pénale, le Syndicat de la magistrature déplore que le thème de la déjudiciarisation n'ait pas été abordé sous l'angle de la dépénalisation de certaines infractions. Car en creux, les recherches liées à la déjudiciarisation ne visent pas l'obtention d'une meilleure justice, mais de pallier le nombre insuffisant de magistrat-es. Elle s'inscrit dans une logique de pure gestion des flux – au détriment d'une justice de qualité, prenant le temps d'individualiser la réponse apportée par les magistrat-es.

Les auteur·ices du rapport visé supra abondent en ce sens : « *Sans doute faudrait-il s'intéresser à des objectifs dépassant le simple désengorgement des tribunaux. Il s'agirait alors de cerner les enjeux pour une justice certes engorgée, mais qui serait également remise en cause sur le plan de sa légitimité si le management devait primer les chiffres sur l'individu, et si la logistique devait privilégier les flux sur les êtres* »[3].

En effet, le paradigme sécuritaire et carcéral porté aux nues par les responsables publics successifs depuis deux décennies ont conduit à une extension du filet pénal. Ainsi, jamais au cours de cette période, n'ont sérieusement été envisagés ni de dépénaliser, ni même d'exclure l'emprisonnement pour certains délits. Au contraire, de nouvelles infractions ont été créées, d'autres ont vu leur quantum encouru augmenter, la pénalisation des incivilités est demeurée au cœur de l'activité pénale, de même que les injonctions à la fermeté dans les condamnations, conduisant – comme le veut la logique à effectifs et moyens quasi constants – à l'embolie de toute la chaîne pénale – enquête, audiencement, application des peines, sans que ces orientations n'aient d'effet notoire sur la baisse de la délinquance.

Le Syndicat de la magistrature n'a eu de cesse de faire des propositions quant à **des pistes de dépénalisation**, parmi lesquelles :

- Des comportements qui ne portent pas atteinte à des valeurs fondamentales, qui s'avèrent particulièrement difficiles à caractériser sur le plan pénal, et présentent par conséquent d'importants risques de stigmatisation de certaines populations ou de détournement à des fins de maintien de l'ordre, tels que la participation à un groupement formé en vue de commettre des violences, les rassemblements dans les halls d'immeubles, le délit d'appartenance à une bande créé par la loi du 2 mars 2010, la mendicité agressive – **d'autres politiques publiques** de prévention peuvent prendre le relai

- Des comportements pouvant être appréhendés au moyen d'autres instruments que le droit pénal, car essentiellement générés par des problématiques économiques, sanitaires, sociales ou médicales, telles

[1] **Les enjeux de la déjudiciarisation**, Rapport scientifique de la recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et justice dans le cadre de la convention n° 216-03-11-34, 3 mars 2016-3 mars 2018 Sous la direction de Sylvie **Cimamonti** et Jean-Baptiste **Perrier**, avec le LDPSC Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles EA 4690/Aix-Marseille Université. Paris, Mission de recherche Droit et justice, 2018, 401 p.
[2] X. Pin, « La privatisation du procès pénal », RSC 2002, p. 245 – cité en page 87 du rapport Les enjeux de la déjudiciarisation
[3] *Rapport préc. p. 81*

la vente à la sauvette ou diverses filouteries ou infractions apparentées à de simples dettes civiles (restaurant, transports, médecin, coiffeur...) qui peuvent être réglées par le moyen assurantiel

- L'aide solidaire aux étrangers : si en matière d'aide au séjour irrégulier, les aidants bénéficient désormais d'une immunité pénale pour motif humanitaire, le champ d'application de cette immunité devrait être étendu à l'aide à l'entrée et clarifié afin de circonscrire l'intervention pénale aux seuls actes d'exploitation.

- En matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, nous avons largement dénoncé la mise en place de l'amende forfaitaire délictuelle en ce qu'elle constitue, non seulement un maintien inexplicable de la pénalisation de l'usage de stupéfiants – qui s'avère être en réalité une pénalisation accrue, mais aussi une voie supplémentaire pour la stigmatisation de certaines populations particulièrement exposées aux contrôles de police.

Ainsi, l'ensemble des propositions envisagées par le groupe de travail doivent être écartées.

Par souci de clarté, nous souhaitons également rappeler que nous n'appelons pas à un processus de dépénalisation réalisé dans la précipitation et de manière parcellaire.

Il convient d'éviter deux écueils :
- La dépénalisation en toute discrétion de contentieux dont la nature même justifient la saisine d'un juge judiciaire, à l'instar de la délinquance financière et environnementale
- La perte de lisibilité et de cohérence du code pénal

S'agissant de la mesure de transaction pénale en contentieux général

Le questionnaire propose de « remplacer l'ensemble disparate des alternatives aux poursuites, par une mesure unique, que les Etats généraux de la justice désignent sous le nom de transaction pénale et qui serait à la main du parquet. Celui-ci en définirait les modalités. Au-delà de l'intérêt en termes de clarification, le juge correctionnel se trouverait déchargé de l'homologation des compositions pénales. Pour équilibrer la perte de cette garantie, l'accès au dossier serait possible pour la défense et le mis en cause pourrait toujours revenir sur l'accord donné pour demander à ce que l'affaire soit soumise au tribunal ».

La mise en place d'une mesure alternative aux poursuites telle qu'évoquée nous paraît éminemment problématique, et dangereuse en termes de garanties pour le justiciable.

Le juge a une place centrale, fondamentale et incontournable en matière pénale, notamment du fait de l'indépendance que son statut lui garantit.

Nous observons un glissement depuis plusieurs années, visant à considérer le juge comme un intrus dans la sphère des alternatives aux poursuites, alors même que ces alternatives sont massivement utilisées par le parquet.

L'usage des alternatives aux poursuites par le parquet doit être soumis au contrôle des juges, qui doivent pouvoir apprécier :
- De la caractérisation des faits
- De la reconnaissance réelle des faits par la personne
- De la proportionnalité et de l'individualisation de la réponse apportée

Et il est assez édifiant que dans une mission dédiée à la déjudiciarisation, la 1ère mesure proposée dans le questionnaire consiste en une mesure laissée à la main, non pas de l'autorité administrative, mais du parquet, comme s'il était admis que le parquet ne faisait pas partie du système judiciaire. Il s'agit d'une illustration flagrante que le ministère public, tel qu'il est structuré aujourd'hui, ne présente pas les garanties suffisantes

pour être le seul organe ordonnateur d'une sanction pénale quelle que soit sa nature, constitutive d'un antécédent judiciaire pour le justiciable.

Ces alternatives constituent une mesure punitive, et le juge ne peut donc pas être écarté. Il en va de la qualité de la réponse pénale apportée. Le juge constitue un garde-fou à la logique gestionnaire des flux, actuellement érigée comme objectif premier pour les magistrat·es du parquet.

Car en réalité :

- Les parquetiers sont aujourd'hui sommés de privilégier les alternatives aux poursuites. Dans de nombreux parquets, il est désormais interdit d'orienter les dossiers en audience correctionnelle, sauf à passer par la voie du déferrement
- Les parquetiers se rabattent ainsi sur les compositions pénales, avertissements pénaux probatoires et classement sous condition à l'encontre de personnes ne reconnaissant pas les faits, et n'étant pas en mesure de comprendre les éléments constitutifs d'une infraction. S'ils peuvent répondre par l'affirmative à la question lacunaire des policiers tenant en quatre mots « reconnaissez-vous les faits », il est plus que fréquent qu'au moment où ladite infraction leur est précisément décrite, ils changent de position et comprenant l'infraction, ne reconnaissent plus du tout. Las, les délégués du procureur tenteront, souvent avec succès, de les convaincre d'accepter en leur faisant miroiter la perspective d'une lourde peine s'ils passaient en audience.
- Ces mesures « alternatives » sont pourtant lourdes de conséquences, car elles constituent un antécédent qui sera pris en compte par la suite, tant sur le plan administratif que judiciaire.

Ce constat pousse au changement de paradigme :

- Rétablir l'opportunité des poursuites pour les faits de faible gravité en modifiant les méthodes d'évaluation de l'activité des parquets. A l'instar de nombreux agents publics, les parquetiers sont aujourd'hui soumis à une politique du chiffre. Ils sont sommés de ne pas procéder à des classements en opportunité car leur taux de réponse pénale baisserait – référentiel majeur pour leur notation au plan national. Or, ces classements peuvent souvent se justifier pour des faits de faible importance : graffiti, dépôt d'ordure, vol à l'étalage
- Ceci ne peut s'effectuer sans une réflexion globale portant sur les infractions de faible importance pouvant dès à présent être abrogées : filouterie, vente à la sauvette par particulier, non-représentation d'enfant, usage de stupéfiant, défaut de soin sur animal domestique – ces différents phénomènes pouvant être appréhendées par d'autres politiques publiques de prévention.

S'agissant de la transaction pénale actuellement existante en matière de contentieux spécialisés

Le questionnaire suggère de « permettre aux administrations spécialisées de procéder à une transaction après accord du procureur, ce qui a déjà été mise en œuvre par le législateur dans différents domaines (articles L.173-12 du code de l'environnement, L.8114-4 du code du travail, L.523-1 du code de la consommation), et que le dispositif pourrait être harmonisé en unifiant la peine maximale d'emprisonnement prévue pour en définir le périmètre. Il pourrait également être étendu à d'autres contentieux spécialisés ».

La procédure de transaction judiciaire, récente en droit français, nous paraît devoir être abrogée, et non pas renforcée.

Cette transaction pénale est un système hybride, difficilement compréhensible par le justiciable en tant qu'elle est initiée et mise en œuvre par l'autorité administrative, mais validée par le parquet.

En réalité, il convient de laisser à l'administration son pouvoir de sanction, indépendant de la sphère judiciaire, et ne portant pas sur des faits infractionnels, et de redonner toute sa place au juge dès lors qu'une infraction serait constatée.

S'agissant de l'extension de l'amende forfaitaire délictuelle

Le Syndicat de la magistrature dénonce depuis son origine la création des amendes forfaitaires délictuelles et demande la suppression de ce mécanisme.

Nous réaffirmons que les magistrat·es ne souhaitent pas être déchargé·es de leurs missions judiciaires, mais voir leurs moyens renforcés afin de pouvoir les exercer dans des conditions permettant de rendre une justice de qualité.

Sous couvert de simplification, les pouvoirs judiciaires sont ici transférés entre les mains de la police et de la gendarmerie, avec comme corollaire un risque de sanction arbitraire. Cette mesure qui constitue un acte de défiance envers l'autorité judiciaire, est attentatoire au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et à l'État de droit.

L'AFD est le prototype d'une pénalisation automatique, sans contradictoire, sans recours effectif à un juge, sans accès à la défense. Ce mécanisme produit une érosion supplémentaire du sens de la justice et un sentiment d'injustice chez les personnes ainsi réprimées.

Il contribue d'autant plus à détériorer les relations entre la police et la population ainsi que la confiance dans nos institutions.

Nous rappelons qu'un bilan d'étape de l'extension des AFD a récemment été réalisé par la défenseure des droits. Par sa Décision-cadre 2023-030 du 30 mai 2023, elle a recommandé de mettre fin à la procédure de l'AFD et de revenir à une procédure judiciaire pour tous les délits afin de respecter les droits et l'égalité entre les usagers.

La Défenseure des droits affirmait que l'AFD porte une atteinte grave au droit au recours de la personne poursuivie, mais également que ce mécanisme :

- Restreint l'accès au service public de la justice ;
- Fragilise la relation police-population ;
- Comporte le risque de développer des pratiques discriminatoires ;
- Emporte, par l'envoi de l'avis en courrier simple, un risque de difficulté supplémentaire affectant plus encore les personnes qui n'ont pas de lieu de résidence fixe sur le long terme
- Est susceptible de constituer une discrimination indirecte à l'égard des personnes dont la vulnérabilité résulte de leur situation économique.

Ainsi, ce mécanisme doit être supprimé.

Sur le fait de filtrer les plaintes avec constitution de partie civile en imposant le recours à un avocat

Le Syndicat de la magistrature y est défavorable en ce qu'il s'agit d'une mesure portant atteinte au droit à l'accès au juge.

Sur la création d'une procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire :

Le questionnaire mentionne une nouvelle voie procédurale, évoquée dans le cadre des Etats généraux pour la justice, qui se présenterait de la manière suivante : « *Pour décharger les juges d'instruction des informations dont l'objet consiste uniquement à recueillir les derniers éléments utiles avant la saisine du tribunal tout en prononçant une mesure de sûreté, les Etats généraux de la justice envisagent cette comparution aux fins d'enquête complémentaire, possible dans le même périmètre que celui des comparutions immédiates, permettant au parquet de solliciter une mesure de sûreté devant le JLD et d'ordonner lui-même les mesures complémentaires d'enquête. Une telle réforme nécessiterait que les parquets s'organisent pour conserver un original du dossier et en permettre l'accès aux avocats* ».

Cette proposition vise de manière à peine déguisée, à faire du parquet le nouveau juge d'instruction. Ainsi pour éviter de saisir un juge d'instruction, magistrat indépendant, il est purement et simplement envisagé de permettre au parquet d'instruire un dossier, en évacuant les garanties de la phase d'information judiciaire.

Cette piste doit purement et simplement être abandonnée.

La situation évoquée existe effectivement : celle d'une enquête qui n'est pas achevée à l'expiration des 48h de garde-à-vue. Le parquet dispose alors de deux options : libérer les mis en cause et poursuivre l'enquête, ou saisir un juge d'instruction.

Face à ce cas de figure et plutôt que d'abonder dans le sens de la réforme évoquée, se trouve une solution toute autre : le renforcement de la police judiciaire et des effectifs du parquet.

Car dans la grande majorité des cas, les explications sont les suivantes :

- Les enquêteurs, faute d'effectifs suffisants, n'ont pas pu mener les actes d'investigation en amont de l'interpellation et se retrouvent dans l'obligation de clôturer l'enquête durant les 48h de garde-à-vue
- Le parquet, faute d'effectifs suffisants, n'est pas en mesure d'assurer un suivi des enquêtes préliminaires et d'assurer que l'ensemble des actes d'investigation aient été réalisés avant le placement en garde-à-vue. Plus encore durant le temps de la garde-à-vue, il prend souvent connaissance des éléments du dossier au moment de la prolongation, et ne dispose dès lors plus que de 24h pour faire réaliser les actes nécessaires ;

Ainsi, les pistes d'amélioration en la matière sont simples :

- Opérer une augmentation et une sanctuarisation des effectifs de police judiciaire afin de les mettre en capacité de traiter
- Pérenniser la hausse de recrutement des magistrats du parquet

Ainsi, les enquêtes de faible complexité continueront d'être traitées par le parquet, avec un suivi qualitatif, et la saisine des juges d'instruction continuera d'être choisie pour les dossiers criminels, complexes ou s'inscrivant dans un temps long nécessitant des mesures de sûreté.

La pénurie d'effectif ne peut aucunement justifier l'instauration d'une procédure moins respectueuse des droits de la défense.

S'agissant de la proposition de dépénalisation de la diffamation et de l'injure entre particuliers

« Cette proposition, exprimée par le rapport Guinchard (2008) et les Etats généraux de la justice, consisterait à abandonner la voie pénale pour la diffamation envers un particulier et l'injure envers un particulier et ne maintenir que la voie civile. Les diffamations à caractère discriminatoire resteraient dans le champ pénal ;
Elle avait été critiquée à l'époque par la doctrine et par les syndicats de journalistes qui soulignaient que s'agissant de la protection d'une liberté fondamentale (la liberté d'expression), le débat public devant le juge pénal présentait de meilleures garanties que celui devant le juge civil ».

Le Syndicat de la magistrature entend réserver son avis s'agissant d'une proposition nécessitant d'être appuyée sur une étude approfondie du contentieux, qui ne peut être menée dans le cadre de délai imparti pour cette mission.

Sur la proposition de dépénalisation d'une partie des infractions liées à la passation des marchés publics

Le Syndicat de la magistrature entend réserver son avis s'agissant d'une proposition nécessitant d'être appuyée sur une étude approfondie du contentieux, qui ne peut être menée dans le cadre de délai imparti pour cette mission.

Il doit toutefois être rappelé que la matière financière est le parent pauvre de la justice judiciaire et que toute volonté de déjudiciarisation ou de dépénalisation est très fréquemment avancée pour assurer une plus grande impunité aux acteurs économiques ou politiques.

Sur le fait de décharger le juge pénal du contentieux lié aux refus de satisfaire au droit de communication des juridictions financières et des autres autorités de contrôle (délit d'obstacle)

Le Syndicat de la magistrature entend réserver son avis s'agissant d'une proposition nécessitant d'être appuyée sur une étude approfondie du contentieux, qui ne peut être menée dans le cadre de délai imparti pour cette mission.

Sur la création d'un juge unique de l'indemnisation pour les victimes

Ce juge serait saisi par le tribunal correctionnel dès lors que le dossier rendrait nécessaire un examen approfondi des questions d'évaluation des préjudices. Il pourrait également être saisi par les victimes qui n'auraient pas été en mesure de se constituer partie civile, faute d'avoir été convoquées

Le Syndicat de la magistrature entend réserver son avis s'agissant d'une proposition nécessitant d'être appuyée sur une étude approfondie du contentieux, qui ne peut être menée dans le cadre de délai imparti pour cette mission.

Sur le fait de recentrer le JAP sur ses missions juridictionnelles

Vous évoquez la proposition suivante : *Certaines missions confiées au juge de l'application des peines ne relèvent pas naturellement de l'office du juge : autorisation de permission de sortir, attribution des réductions de peines, libération sous contrainte de plein droit. Il pourrait être envisagé de les traiter sous forme de décisions administratives, en réservant l'intervention du JAP aux contestations. Dans une perspective plus large, cette nouvelle approche de l'office du juge de l'application des peines pourrait même conduire, en milieu ouvert, à lui retirer les entretiens de notification ou de rappel des obligations, ou de recherche d'un aménagement de peine.*

Le Syndicat de la magistrature s'oppose fermement à cette proposition qui tend à faire du juge d'application des peines le juge de l'incident et priverait ses missions de toute substance.

En milieu ouvert, et pour permettre à la peine de répondre les objectifs fixés à l'article 707 du code de procédure pénale, il apparaît évident que le juge de l'application des peines ne doit pas se contenter d'être le juge de l'incident, qui interviendrait en bout de chaîne, lorsque les manquements aux obligations et interdictions sont renouvelés.

Au contraire, il doit pouvoir entendre les condamnés tout au long de leur parcours d'exécution de peine. Il doit ainsi pouvoir leur présenter le sens et le contenu de sa peine en milieu ouvert dès sa prise en charge, tout particulièrement dans des dossiers difficiles eu égard à la gravité des faits ou à la personnalité des condamnés, à l'image de ce qui s'impose s'agissant des suivis socio-judiciaires.

Outre leur vertu pédagogique, de tels entretiens sont l'occasion pour les condamnés de rencontrer le juge, d'être entendus sur les faits, sur le sens qu'ils donnent à leurs peines et sur les difficultés qu'ils peuvent avoir identifiées pour lesquelles leur conseiller pénitentiaire devra se montrer vigilant. Le juge d'application des peines doit être en mesure de convoquer rapidement les condamnés en rappel de leurs obligations lorsque le service pénitentiaire d'insertion et de probation l'informe de premiers manquements dans l'exécution des peines. De tels entretiens permettent d'entendre la parole des condamnés sur leurs éventuelles carences et de réaffirmer le cadre avant une éventuelle sanction (révocation ou retrait de la mesure). Ces entretiens sont efficaces mais ne peuvent être régulièrement conduits que lorsque les conseillers et les juges sont saisis d'un nombre raisonné de dossiers et que la communication entre ces deux services se fait avec fluidité et sérénité.

En milieu fermé, il n'apparaît pas concevable de prévoir que le parcours de l'exécution de la peine du condamné n'appartienne qu'à l'administration pénitentiaire, sans appréciation du juge. Il relève en effet de l'essence même de sa mission que d'envisager l'aménagement de peine pour les condamnés et les permissions de sortie font partie de la création d'un tel projet, dont le juge est garant.

Il en va de même des réductions de peine, qui ne peuvent devenir des mesures administratives, car elle ferait de la peine un instrument à la seule main de l'administration pénitentiaire, chargée de sa bonne exécution, du prononcé de sanctions disciplinaires mais également de l'allongement ou de la réduction de sa durée par une mainmise sur les réductions de peine, sans contradictoire ni garantie du respect des libertés individuelles.

Il n'en demeure pas moins que le Syndicat de la magistrature critique le mécanisme actuel de réduction de peine, tel qu'issu de la loi n°2021-1792 du 22 décembre 2021 « Pour la confiance dans l'institution judiciaire », qui devrait être supprimé car vecteur d'allongement de la durée des peines et par là même de l'inflation carcérale.

A l'inverse, la libération sous contrainte de plein droit pourrait être repensée afin de devenir un mécanisme officiel de régulation carcérale et s'inscrire ainsi dans un dispositif plus global, après contractualisation entre l'administration pénitentiaire et les services d'application des peines. Il pourrait notamment être envisagé, à l'image de ce qu'a défendu le Syndicat de la magistrature depuis plusieurs années, de prévoir un mécanisme contraignant de régulation carcérale. Il s'agirait non pas d'un numerus clausus fondé sur le principe d'une interdiction d'entrée en détention, mais d'un mécanisme de régulation des sorties de détention lorsque le nombre de détenus dépasse le nombre de places ouvertes pour assurer un encellulement individuel.

Observations relatives au questionnaire dédié à la matière pénale et financière

A titre liminaire, le Syndicat de la magistrature souhaite rappeler qu'il n'est pas opposé par principe à la déjudiciarisation de certains contentieux. Toutefois, ce mouvement ne peut avoir pour but de rationaliser les moyens de la justice à des fins d'économie ou de se débarrasser de contentieux pour alléger le travail du juge. Ce dernier exerce non seulement une fonction de juge arbitre (qui tranche le litige) mais remplit également un office de protection des plus fragiles et de garant des droits et libertés fondamentales qu'il doit protéger.

Si le législateur souhaite entamer une réflexion sur la déjudiciarisation, il ne doit le faire que dans l'objectif de déterminer les domaines dans lesquels il apparaît inutile de confronter les citoyens à la justice, champs qui tendent toutefois à disparaître tant le mouvement de déjudiciarisation s'est accru ces dernières années, et ce au détriment d'une justice de qualité.

C'est notamment le cas de la déjudiciarisation du contentieux des expulsions locatives et du contentieux des saisies rémunérations contre lesquelles le Syndicat de la magistrature s'est fermement opposé. En confiant ces contentieux respectivement aux préfets et aux commissaires de justice, le législateur a privé le juge de son pouvoir d'appréciation et d'équité. L'excès de déjudiciarisation a également été relevé dans le rapport Sauvé qui concluait que la déjudiciarisation ne « saurait constituer le socle d'une politique judiciaire et, surtout, elle a aujourd'hui atteint ses limites. »

Le présent questionnaire propose la déjudiciarisation de plusieurs pans épars de la procédure civile, sans justifier des motifs ayant présidé à une telle sélection et sans les contextualiser, de sorte qu'il n'apparaît répondre à aucun autre objectif qu'une rationalisation économique, indifférente aux besoins des justiciables et du bon fonctionnement de la chaîne civile.

Il en va notamment ainsi des propositions formulées en matière familiale, dans la mesure où il est proposé de prévoir, à l'image du divorce par consentement mutuel notarié, la mise en place de conventions fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale, par acte d'avocat, sans homologation du juge et sans recours préalable à la médiation familiale.

Le Syndicat de la magistrature se montre très défavorable à cette proposition. En effet, en matière de fixation des modalités de l'autorité parentale, l'office de protection du juge est particulièrement important, dans la mesure où il doit statuer « en veillant spécialement à la sauvegarde des intérêts des enfants mineurs » (article 373-2-6 du code civil), intérêt qui se distingue parfois de celui de ses parents et dont la garantie ne pourrait être assurée si aucune homologation par le juge de la convention des parties n'est prévue, et ce, même s'ils sont chacun assistés d'un conseil.

A l'inverse, le Syndicat de la magistrature estime que l'accès au juge sera d'autant mieux garanti et le volume des affaires plus aisément absorbable, dès lors qu'il sera plus largement saisi aux fins d'homologation dans les situations dans lesquelles le rapprochement des points de vue des parties aura été travaillé en amont dans le cadre d'une procédure amiable.

De même, il nous paraît particulièrement inadapté d'exclure la délégation de l'autorité parentale du champ judiciaire, en ce que cette décision est attentatoire aux droits des parents et ne peut être prononcée que si elle préserve l'intérêt de l'enfant, pouvoir d'appréciation dont ne dispose pas le notaire. Même en cas de délégation de l'autorité parentale volontaire, telle que prévue à l'article 377 alinéa 1er du code civil, il appartient au juge de s'assurer que cette décision préserve l'intérêt de l'enfant, raison pour laquelle le juge dispose de pouvoirs d'investigation pour évaluer le bien fondé de cet accord et les capacités du délégataire à prendre les décisions dans l'intérêt de l'enfant.

Si le contentieux des obligations alimentaires représente une part significative de la charge des JAF, il n'en demeure pas moins qu'il n'apparaît pas protecteur pour les parties de prévoir une réévaluation automatique de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants, dans la mesure où aucun barème ne permet aujourd'hui d'apprécier complètement les ressources et charges des parents ni les besoins de l'enfant. A l'inverse, il pourrait être opportun de réfléchir à un dialogue avec la CNAF pour mettre fin aux saisines du JAF à la demande des CAF préalablement au versement de l'allocation de soutien familial lorsque le débiteur est bénéficiaire du RSA, allocation qui pour rappel est versée par la CAF elle-même.

Le Syndicat de la magistrature se montre également réservé quant à la proposition tendant à confier au notaire la procédure de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux. Si cette réforme d'ampleur mériterait une réflexion plus approfondie, il n'en demeure pas moins qu'il nous semble qu'un partage judiciaire, même simple, appelle la symbolique du juge pour répartir l'indivision entre ceux qui ne parviennent pas à se mettre d'accord, le notaire n'ayant pas le pouvoir de trancher les litiges. Le système actuel, qui permet de confier au notaire le partage complexe pour établir les points de désaccord et construire un projet lorsque la situation est complexe nous paraît adapté et protecteur.
Ensuite, le Syndicat de la magistrature considère que l'autorité de la chose jugée est nécessaire en matière de partage, de sorte qu'in fine, même dans l'hypothèse où le notaire parviendrait à un accord entre l'ensemble des parties, une homologation par le juge est indispensable, avec contrôle substantiel de l'acte (et pas uniquement un contrôle superficiel du consentement des parties).
Se passer du juge nous paraît enfin présenter le risque de fragiliser les partages, en ce que cette dispense ouvrirait la voie à d'éventuels recours en annulation ou en complément de part, instances infiniment plus conflictuelles qu'un partage judiciaire.

S'agissant du contentieux de la protection des majeurs, les propositions ici formulées n'apparaissent pas davantage protectrices des majeurs protégés, dont les droits doivent pourtant être garantis eu égard à leur vulnérabilité.

Le Syndicat de la magistrature s'oppose en effet à toutes les propositions de simplification touchant au logement des majeurs protégés. Il paraît en effet primordial que l'office de protection du juge puisse s'exercer afin de garantir les droits des majeurs protégés et d'éviter par exemple un placement trop rapide en institution ou la vente des meubles meublants leur résidence principale.

Il n'apparaît pas davantage protecteur des majeurs protégés d'envisager l'élargissement du cercle des personnes susceptibles d'être désignées dans le cadre des habilitations familiales, au risque de multiplier les

conflits, et rendant plus difficile la consultation de l'ensemble des proches mentionnés à l'article 494-1 du code civil qui entretiennent des liens étroits et stables avec la personne ou qui manifestent de l'intérêt à son égard. De plus, le contrôle du juge en cas de remplacement de la personne chargée de l'habilitation permet de s'assurer du souhait de la personne à exercer ces missions, ainsi que du maintien de bonnes relations avec la personne protégée.

Enfin, s'il est constant qu'il existe une pénurie de médecins agréés, il n'apparaît pas opportun d'assouplir la procédure au détriment des droits des majeurs protégés dans le but unique de faire face à la pénurie de soignants sans proposer aucune solution pour la combattre. C'est d'ailleurs pour ce seul motif qu'il est proposé de permettre une prorogation temporaire des mesures de tutelle et de curatelle, dispositions qui vont à l'encontre de la tendance actuelle visant à raccourcir la durée des mesures pour accroître leur contrôle. De même, c'est encore très récemment, par l'ordonnance du 15 octobre 2015, que l'exécutif a fait le choix de prévoir que la mesure d'habilitation familiale ne pourrait être renouvelée que sur avis d'un médecin agréé eu égard à la durée de la mesure, qui peut être de dix ans.

A l'inverse, il apparaît souhaitable de clarifier le régime de l'habilitation « assistance », mal défini par le législateur et en pratique peu prononcé par les juridictions du fait des incertitudes qui demeurent quant à la possibilité de prononcer des habilitations ayant les mêmes contours qu'une mesure de curatelle renforcée.

La proposition relative au contentieux de l'hospitalisation sans consentement et de l'isolement est également symptomatique du parti pris par le présent questionnaire, qui ne pense pas à la préservation des droits et libertés des parties mais uniquement à l'économie de juges et de moyens. En effet, retarder l'intervention du juge fait courir le risque d'une hospitalisation irrégulière ou d'un isolement non justifié pendant un délai plus long, dans le seul but d'espérer une réduction des saisines pour toutes les personnes dont l'hospitalisation ou l'isolement auront été levés avant la saisine judiciaire.

Enfin, s'agissant des propositions relatives à l'amiable, le Syndicat de la magistrature a toujours prôné le développement d'une culture de la conciliation par le juge. Ce dernier doit en effet rester l'acteur principal des modes alternatifs de résolution des litiges à partir du moment où il est saisi. C'est, précisément, parce que le juge dit le droit et qu'il retient cette *"jurisdictio"*, en la mettant momentanément à distance, qu'il dispose de l'autorité lui permettant de concilier. Il le fait sous l'ombre du droit en prenant en compte les intérêts protégés par des textes d'ordre public.

Seul un tel positionnement lui permet de mettre en place des réponses diversifiées selon la nature des contentieux, et surtout, selon la position déséquilibrée ou non des parties, une modalité alternative ne pouvant être le pur reflet d'un rapport de forces entre celles-ci. Ainsi, doit se tisser, une justice différenciée mais fondée sur les mêmes valeurs, grâce au croisement des pratiques : soit une appréhension du litige qui est tranché en interprétant le droit positif, en proclamant des droits et en enrichissant la jurisprudence, soit la poursuite d'une réappropriation du conflit par les parties, avec en perspective son dénouement.

Par ailleurs, lorsque le juge joue pleinement son rôle de conciliateur, les justiciables retrouvent un rôle d'acteurs de la solution apportée à leur litige et apprécient pleinement la libération de leur parole avec la garantie de l'égalité de considération par le juge *je ne comprends pas très bien pourquoi*. Une telle démarche suscite la confiance des citoyens, source de légitimité et d'autorité de toute justice, donnant une image plus humaine de celle-ci.

Ainsi, le Syndicat de la magistrature était favorable à la mise en place d'une audience de règlement amiable présidée par un juge et dresse un bilan positif de ces premiers mois de mise en œuvre.

Cette audience tend en effet à favoriser le retour des justiciables dans les tribunaux mais également à l'accès direct au juge, qu'ils ne voient plus habituellement, notamment en procédure écrite.

Cette procédure présente également l'avantage considérable de la gratuité, absente de la conciliation et de la médiation conventionnelle. Elle propose en outre une alternative à la tendance actuelle de privatisation des modes alternatifs de résolution des litiges.

Toutefois, aux termes de sa première année de mise en place et selon les retours qui nous ont été faits, peu d'audiences de règlement amiable ont été tenues. Ce constat résulte d'une prise en main encore modeste de ce nouveau contentieux par les avocats mais aussi d'une réticence des magistrats à la proposer d'office eu égard à leur charge de travail déjà très importante, ces audiences n'étant pour l'heure pas comptabilisées dans le temps de travail des magistrats civils.

Les dernières propositions relatives à la procédure civile apparaissent quant à elles difficilement appréhendables dans la mesure où il ne s'agit que d'une simple énumération, sans motivation ni contextualisation, de sorte qu'il est impossible d'y apporter des éléments de réponse construits et exploitables.

Annexe 5.12. Unité Magistrats

UNITÉ MAGISTRATS
SNM FO

GROUPE DE TRAVAIL : DEJUDICIARISATION
AUDITION DU 16 JANVIER 2025

« Lettre de mission : recentrer la Justice sur son rôle

La Justice est aujourd'hui embolisée et parvient difficilement à traiter son cœur de métier, en dépit du plein engagement de tous les professionnels de la Justice.

Les contentieux pénaux ou civils explosent alors que certaines procédures pourraient être traitées par d'autres voies ou d'autres juges.

C'est pourquoi cette mission mènera un examen des dispositifs alternatifs, notamment pour les actes de la vie quotidienne, afin d'envisager tout ce qui peut contribuer à désengorger la justice judiciaire.
La mission devra proposer les voies et moyens de nature à

- ***simplifier la vie du justiciable,***
- ***rendre plus efficiente l'action de la justice,***
- ***poursuivre et amplifier le recours aux voies amiables***
- ***mener une réflexion sur l'orientation, l'aiguillage et la répartition des contentieux présentant des aspects répressifs, administratifs et financiers.***

SOMMAIRE

A. **Préliminaires**
B. **Questionnaire pénal de la mission**
C. **Autres propositions d'UNITE MAGISTRATS au pénal**
D. **Questionnaire civil de la mission**
E. **Autres propositions d'UNITE MAGISTRATS au civil**

A/PRELIMINAIRE

1/ Sur la déjudiciarisation :

UNITE MAGISTRATS considère que la déjudiciarisation doit apporter une nouvelle façon d'envisager la justice et d'offrir aux justiciables une réponse adaptée à ses besoins et demandes.

La déjudiciarisation ne doit pas être juste un moyen d'abandonner des contentieux mais une nouvelle façon de penser le rôle et la place du juge.

La déjudiciarisation seule est une fausse réponse apportée à l'embolie de la justice. Le mouvement de déjudiciarisation des contentieux est mené depuis des années et la situation est toujours une justice asphyxiée et submergée.

La déjudiciarisation doit faire partie d'une réflexion globale sur la justice qui induit aussi une véritable réorganisation des ressources humaines au sein de la magistrature, sur le périmètre d'intervention du juge et sa plus-value.

Cependant, UNITE MAGISTRATS, en qualité de syndicat réformiste, accepte de contribuer à cette réflexion.

2/ Pénurie de magistrats ?

A l'heure où le besoin de magistrats de terrain est une réalité objective, où la charge et les conditions de travail et la désaffection de certaines fonctions qualifient une réalité objectivée dans le rapport du comité des Etats généraux, les rapports de l'IGJ, les livres blancs, colloques et groupes de travail de la DSJ, le ratio magistrats « sur le terrain » / magistrats en détachement et mis à disposition, de près de 7%, interroge.

Sans contester l'implication de ces collègues dans les fonctions, parfois éminentes, qu'ils occupent « ailleurs », un audit des plus de 600 magistrats de l'ordre judiciaire qui ne sont pas « sur le terrain » s'impose. Cet audit qualitatif et quantitatif - nombre, fonctions, durée, intérêt pour l'institution judiciaire - s'impose dans un contexte de pénurie mais aussi de recours à des modes de recrutement aux exigences amoindries pour ne pas dire « dégradées » (cf. les nouvelles voies d'accès à la magistrature et notamment le concours professionnel) .

3/ Lutter contre les quérulents[1]

Le lutte contre les plaideurs quérulents reste un impensé.
Pourtant ces plaideurs mobilisent, au sein de chaque juridiction et de chaque service, les professionnels de manière abusive. Cela a un coût.
Il convient de réfléchir à des mécanismes de régulation et de sanction efficients à l'exemple de ce qui existe au Canada[2] et de ce qu'une proposition de loi du Sénat du 29/09/2023 avait préconisé[3] : mise en place d'un filtre ; création d'un registre central permettant d'identifier les comportements quérulents ; irrecevabilité de

[1] Dans le prétoire : Les quérulents. VO DERVIEUX ; Référence : AJU476737
[6] Texte n° 942 (2022-2023) de Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 29 sept 2023
[2] Partie 13 Procédures Vexatoires Et Quérulence du code de procédure civile
[3] Proposition De Loi relative à la quérulence 29/09/23

toute prétention manifestement dilatoire ou abusive ; accroissement des amendes civiles encourues par celui qui agit en justice de manière dilatoire ou abusive.

4/ Déjudiciariser l'AJ et les consignations CPC

L'Aide juridictionnelle est une prestation sociale spécifique dont la gestion se dématérialise mais reste, en France, traitée au sein des juridictions. Ce n'est pas le cas dans la plupart des autres pays notamment européens[4].

Si l'idée d'un transfert de l'aide juridictionnelle à une commission administrative peut apparaître séduisante, UNITE MAGISTRATS considère que cette déjudiciarisation pose deux problèmes :

- Tout d'abord, l'attribution automatique de l'AJ se fera, à l'image du versement des autres prestations sociales sans un vrai contrôle véritable. Le risque d'attributions indues ou les cas de fraudes ne seront pas plus détectés ;
- Ensuite, la déjudiciarisation de l'AJ fera perdre au judiciaire toute régulation du volume de dossiers entrants. Le risque d'une augmentation conséquente des recours, notamment devant les chambres de la famille, n'est pas à écarter avec une prime aux quérulents. La déjudiciarisation de l'AJ n'est envisageable que si, dans le même temps :
    - Des sanctions sont mises en place contre les quérulents ;
    - Les conditions d'attribution juridique sont plus strictement appréciées mais uniquement par le judiciaire.

Il convient également d'aligner le calcul de la consignation (en matière pénale) sur le barème de l'AJ afin d'assurer l'égalité, de palier les différences de pratiques, de limiter les contestations voire les faire disparaitre, voire d'en confier la gestion à la même commission (ce qui déchargerait les doyens des juges d'instruction, les régisseurs, les juridictions de jugement (gain de temps d'audience).

Cette déjudiciarisation implique de supprimer les exceptions permettant au doyen des juges d'instruction et aux juridictions de réduire ou de dispenser de consignation une partie civile (Article R15-41al 1 et 85 CPP) et de mettre en place des mécanismes simples et pérennes de paiement (timbre fiscal) qui libéreront les régies des juridictions de cette charge.

Le paiement des dépens ou des frais irrépétibles pourra, in fine, prendre en compte l'intérêt particulier de la demande.

5/ Une procédure écrite étendue

Étendre la procédure écrite à toutes les procédures où l'avocat est obligatoire sauf les Cours d'assises (jurés) permettrait un gain de temps d'audience, ouvrirait la possibilité d'utiliser l'IA et à terme d'optimiser les ressources rares que sont les magistrats, les personnels de justice, les experts, les interprètes, le bâtimentaire et les escortes de l'administration pénitentiaire.

[4] Les systèmes d'aide juridique : étude comparée OAEI

6/ Le recours assoupli à la visio-conférence

Il suppose un préalable, celui de la mise en œuvre des « Lignes directrices sur la visioconférence dans les procédures judiciaires » (2021) de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) car, en l'état, la technique, le matériel, et l'organisation doivent être mis au niveau.
Au regard des enjeux en termes de gain de temps, de flexibilité et de sécurité, l'investissement s'impose.

Au pénal

Les difficultés récurrentes des services d'extractions (impossibilité de faire), la nécessité d'assurer la sécurité des transferts, imposent une réflexion sur le domaine d'application de la visio-conférence notamment au pénal. La jurisprudence de la Cour de cassation sur la notion de « circonstances insurmontables et imprévisibles » n'est pas adaptée en ce qu'elle ne permet pas de faire face aux « manœuvres concertées » tendant au blocage des juridictions[5].

Il convient donc de modifier les textes en matière de demandes de mise en liberté pour la criminalité organisée et les procédures criminelles[6] et d'élargir la notion permettant les exceptions.

Au civil

Généralisation de la visio-conférence sur décision du juge à l'aune de ce qui avait été organisé durant la période de PCA/Covid.

7/ Statistiques et outil d'évaluation

De manière générale, on ne peut que regretter la pauvreté des outils statistiques, études d'impact et des analyses de la chancellerie.

Cette situation, relevée de manière récurrente par UNITE MAGISTRATS, dans toutes les auditions, est un handicap systématique pour toute réforme.

[5] Voire la note SDER actualisée au 13 décembre 2024 sur « Les délais d'examen et les modalités de comparution devant la CHINS en cas d'afflux massif et concerté d demandes de mise en liberté : Application de la notion de circonstances insurmontables et imprévisibles »
[6] Réforme de la justice : Audience pénale à distance, audience distanciée ?VO Dervieux : Référence :AJU349729

B/ QUESTIONNAIRE PENAL DE LA MISSION

Transaction pénale et contentieux général

Il s'agirait de remplacer l'ensemble disparate des alternatives aux poursuites, par une mesure unique, que les Etats généraux de la justice désignent sous le nom de transaction pénale et qui serait à la main du parquet. Celui-ci en définirait les modalités. Au-delà de l'intérêt en termes de clarification, le juge correctionnel se trouverait déchargé de l'homologation des compositions pénales. Pour équilibrer la perte de cette garantie, l'accès au dossier serait possible pour la défense et le mis en cause pourrait toujours revenir sur l'accord donné pour demander à ce que l'affaire soit soumise au tribunal.

Questions :

- Une telle réforme serait-elle de nature à recentrer le juge sur son office ?
- Permettrait-elle des gains de temps ?
- Vous paraît-elle présenter des risques ? Dans l'affirmative, quelles garanties devraient-être prévues pour les limiter.

Transaction pénale et contentieux spécialisés :

La proposition de permettre aux administrations spécialisées de procéder à une transaction après accord du procureur a déjà été mise en œuvre par le législateur dans différents domaines (articles L.173-12 du code de l'environnement, L.8114-4 du code du travail, L.523-1 du code de la consommation). Le dispositif pourrait être harmonisé en unifiant la peine maximale d'emprisonnement prévue pour en définir le périmètre. Il pourrait également être étendu à d'autres contentieux spécialisés.

Questions :

- A votre connaissance, ces dispositions sont-elles fréquemment utilisées ?
- Dans l'affirmative, ont-elles conduit à un allégement des charges des magistrats du siège et du parquet ?
- Dans la négative, pour quelles raisons ces nouvelles dispositions n'ont pas été mises en œuvre par les parquets et les administrations (difficulté juridique, absence d'intérêt)
- Quelles initiatives proposez-vous en ce domaine ?

Nous n'avons pas de retour ni d'audit sur l'efficacité des mesures alternatives[7].

Les seuls chiffres trouvés montrent que la transaction n'est pas beaucoup utilisée : 1464 procédures concernées en 2021 (p16 rapport art 305 L climat et résilience)

Les chiffres clés de la justice 2024, ne permettent pas d'en savoir plus.

Un bilan statistique sur le nombre, le domaine et le taux de recouvrement ou de réussite, s'impose.

Extension de l'amende forfaitaire

L'idée d'étendre le périmètre de l'amende forfaitaire délictuelle a déjà été mise en œuvre par des réformes récentes à la conduite sans permis, la conduite d'un véhicule avec un permis d'une catégorie n'autorisant pas la conduite, le défaut d'assurance(article 495-17 du cpp), à l'installation illicite et en réunion sur un terrain (art 322-4-1 cp), à la vente d'alcool non autorisée (L.3353-3 du code de la santé publique) et à l'usage de stupéfiants (article L3421-1 du code de la santé publique), à la vente à la sauvette article 446-1 du code pénal), à l'occupation en réunion des halls d'immeuble (article L126-3 du code de la construction et de l'habitation), à la non-conformité de la carte de conducteur (L3315-5 du code des transports). Selon le Conseil constitutionnel, cette procédure n'est possible que pour des délits punis d'une peine de 3 ans ou moins et lorsque l'amende forfaitaire ne dépasse pas 3000 euros (décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019). Le Conseil d'Etat s'est opposé à un projet généralisant le recours aux AFD en dessous d'un certain seuil d'emprisonnement.

Depuis, le législateur a ajouté de nouvelles infractions à la liste des AFD : introduction d'alcool dans les stades, pénétration sur l'aire de jeu troublant une compétition sportive, port d'arme de catégorie D, entrave à la circulation. Il est prévu d'ajouter à la liste quatre-vingts autres infractions dans les trois années à venir.

Questions :

- Quel bilan d'étape peut-on faire de ce programme d'extension des AFD et des amendes forfaitaires contraventionnelles ?
- Les parquets et les services de police et de gendarmerie se sont-ils emparés de ce nouvel outil ?
- Si ce n'est pas le cas, pour quelles raisons ?
- Le développement des amendes forfaitaires a-t-il permis d'alléger la charge des magistrats du siège et du parquet ? Dans quelle mesure ?
- Serait-il intéressant de développer ces amendes forfaitaires dans des contentieux techniques tels que les transports, l'urbanisme, l'environnement, le droit pénal du travail, l'hygiène et la sécurité, la consommation ?

[7] La transaction pénale générale (TPG) : nouvel outil de l'arsenal pénal alternatif

Les magistrats estiment que l'amende forfaitaire[8] ne fonctionne pas car les formalités ne sont pas respectées par les OPJ et la plupart des recours prospèrent, générant, en retour, plus de travail pour les parquets.

Par ailleurs aucune analyse ou étude d'impact sérieuse n'existe notamment sur le recouvrement.
Il pourrait donc s'agir d'une fausse bonne idée aboutissant, à bas bruit, à une dépénalisation pure et simple[9].

Filtrer les plaintes avec constitution de partie civile :
Pour mieux maîtriser le nombre des informations ouvertes sur plainte avec constitution de partie civile, les Etats généraux de la justice proposent de rendre obligatoire l'assistance par un avocat. Toute plainte directe serait déclarée irrecevable.
Questions :
Seriez-vous favorable à une réforme de ce type et sous quelles conditions ?

Il faut surtout (cf supra)

- lutter contre les quérulents dont une grande partie bénéficient de l'AJ
- refonder le mécanisme de l'amende civile pour le rendre plus efficace
- ouvrir les cas de refus d'informer actuellement trop limités (art 86 CPP)
- dépénaliser le droit de la presse (cf infra)

Créer une procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire :
Pour décharger les juges d'instruction des informations dont l'objet consiste uniquement à recueillir les derniers éléments utiles avant la saisine du tribunal tout en prononçant une mesure de sûreté, les Etats généraux de la justice envisagent cette comparution aux fins d'enquête complémentaire, possible dans le même périmètre que celui des comparutions immédiates, permettant au parquet de solliciter une mesure de sûreté devant le JLD et d'ordonner lui-même les mesures complémentaires d'enquête.
Une telle réforme nécessiterait que les parquets s'organisent pour conserver un original du dossier et en permettre l'accès aux avocats.
Questions :
- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Il suffit d'élargir le domaine de la comparution sur délai différé comme le préconisent un rapport d'inspection[10], le rapport du comité des états généraux de la justice et les demandes les parquets.

Dépénalisation de la diffamation et de l'injure entre particuliers
Cette proposition, exprimée par le rapport Guinchard (2008) et les Etats généraux de la justice, consisterait à abandonner la voie pénale pour la diffamation envers un particulier et l'injure envers un particulier et ne maintenir que la voie civile. Les diffamations à caractère discriminatoire resteraient dans le champ du pénal ;
Elle avait été critiquée à l'époque par la doctrine et par les syndicats de journalistes qui soulignaient que s'agissant de la protection d'une liberté fondamentale (la liberté d'expression), le débat public devant le juge pénal présentait de meilleures garanties que celui devant le juge civil.
Questions :
- Pensez-vous qu'une telle réforme serait de nature à alléger la charge des juridictions ?
- Seriez-vous favorable à une réforme de ce type et sous quelles conditions ?

Le droit pénal de la presse est un contentieux spécialisé, très formaliste qui instrumentalise la justice pénale à des fins souvent de communication politique/médiatique.
Il est en outre le terrain de jeu favori des « quérulents » (cf infra)

[8] Cf fiche DACG nov 24
[9] Décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023 - Communiqué de presse ; Amende forfaitaire délictuelle : la Défenseure des droits recommande d'y mettre fin ; Avis CNDH ; Le paiement fractionné pour les amendes délictuelles : domaine et impossibilité de paiement en ligne DACG FOCUS
[10] Rapport I.G.J Structure et durées de la détention provisoire p5

La dépénalisation du droit de la presse (de celui qui ne relève pas du Code pénal : racisme, antisémitisme, apologie d'actes de terrorisme etc.) soit des outrages et diffamations publics ou privés « simples », est une demande récurrente des magistrats instructeurs, des parquets et des enquêteurs qui s'oppose à la résistance légitime des avocats spécialisés, pour la plupart parisiens, en ce que ce secteur d'activité est un marché particulièrement rentable.

Réserver ce contentieux au domaine civil, parfaitement adapté à la lutte contre les injures et les diffamations est une évidence dans le cadre de la présente mission :

- elle ne se heurte à aucun risque d'inconstitutionnalité ou d'inconventionnalité (l'accès au juge est préservé)
- elle contribue à renforcer la liberté de la (vraie) presse
- elle préserve les ressources rares que sont les juges , les greffiers et les FSI pour les concentrer vers la lutte contre la « véritable » criminalité et notamment, s'agissant des magistrats instructeurs, la criminalité grave/organisée.

On peut ajouter qu'en la matière, au regard des disposition de la Loi de 1881, le rôle du juge d'instruction est particulièrement limité (identifier le mis en cause, le caractère public ou privé, vérifier la régularité de la demande)[11] :

- le formalisme de ce droit induit de nombreuses requêtes en nullité ;
- les spécificités de ce droit sont à l'origine de nombreuses QPC ;

et enfin le développement des réseaux sociaux, les évolutions du droit positif (interne, constitutionnel, conventionnel et européen) impliquent de nombreux recours voire la délivrance de commissions rogatoires internationales pour identifier les mis en cause qui s'ajoutent aux contraintes du bref délai de prescription (3 mois) .

La mobilisation des Juges d'instruction et des tribunaux correctionnels est illustrée par les chiffres du service général de l'instruction du TJ de Paris : en 2024, près de 30 % des plaintes CPC concernait des infractions de diffamation et d'outrage !

Plainte avec CPC : service général instruction tribunal judiciaire de Paris			pourcentage
	nombre des ouvertures totales du service	Ouverture diffamation/injures	
2022	1312	280	21, 5%
2024	1282	357	28%

Favoriser une meilleure articulation entre poursuites pénales et poursuites devant le juge financier en matière de commande publique

Sans toucher au code pénal (délit de favoritisme), le cadre juridique de la répression financière pourrait être adapté afin de permettre au juge financier, dans une logique de bloc de compétences, de prendre en charge les irrégularités les moins graves en matière de commande publique qui ne font pas ressortir de manquements au devoir de probité mais qui constituent des fautes de gestion. Le « tri » des affaires et le choix des poursuites seraient réalisés en amont en étroite coopération entre les parquets financiers et le parquet général près la Cour des comptes. Dans ce cadre, la question de la justiciabilité des élus locaux devant la juridiction financière, au-delà des exceptions déjà prévues, serait à examiner

Questions :

- Disposez-vous de moyens spécialisés en nombre suffisant pour traiter les infractions financières en général, et les manquements aux règles de la commande publique en particulier ?
- Les suites données vous paraissent-elles aujourd'hui toujours satisfaisantes ?
- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?

[11] Guide DACG droit de la presse 2020 en cours de réécriture

- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Pas d'observation

8. Décharger le juge pénal du contentieux lié aux refus de satisfaire au droit de communication des juridictions financières et des autres autorités de contrôle (délit d'obstacle)

Le droit de communication des juridictions financières, des missions d'inspection interministérielles ministérielle, et des autres autorités de contrôle de l'État est régulièrement et de plus en plus remis en cause aujourd'hui. Au vu de ce constat, et afin d'éviter de saisir le juge judiciaire pour qu'il sanctionne ce type les refus de communication, il pourrait être envisagé de créer un mécanisme commun aux juridictions financières et à l'ensemble des autorités de contrôle intervenant dans la sphère publique, et destiné à assurer le respect de ce droit, mécanisme comprenant le prononcé d'injonctions par le Procureur général près la Cour des comptes et un pouvoir de sanction par le juge financier.

Question :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Pas d'observation

Créer un juge unique de l'indemnisation pour les victimes

Ce juge serait saisi par le tribunal correctionnel dès lors que le dossier rendrait nécessaire un examen approfondi des questions d'évaluation des préjudices. Il pourrait également être saisi par les victimes qui n'auraient pas été en mesure de se constituer partie civile, faute d'avoir été convoquées.

Questions :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Le gain de temps n'existe que

- si la formation correctionnelle est collégiale.
- le litige requiert une certaine technicité.

Il convient aussi de s'interroger sur l'utilité de ce renvoi en appel :

La Chins de Paris en matière de demande d'indemnisation complexe, suite à des arrêts d'irresponsabilité pénale (articles 706-119 à 706-140 CPP) renvoie vers une composition dont un membre est spécialisé en « intérêts civils ».
Cela a l'avantage de laisser une juridiction collégiale statuer dans un dossier déjà connu de deux de ses membres.

Les modalités (juge unique ou participation à la collégialité) doivent pouvoir être décidées, dans le cadre d'une mesure d'administration non susceptible de recours, par le président de la juridiction collégiale, en fonction des particularités de l'espèce.

Recentrer le JAP sur ses missions juridictionnelles :

Certaines missions confiées au juge de l'application des peines ne relèvent pas naturellement de l'office du juge : autorisation de permission de sortir, attribution des réductions de peines, libération sous contrainte de plein droit. Il pourrait être envisagé de les traiter sous forme de décisions administratives, en réservant l'intervention du JAP aux contentieux. Dans une perspective plus large, cette nouvelle approche de l'office du juge de l'application des peines pourrait même conduire, en milieu ouvert, à lui retirer les contentieux de notification ou de rappel des obligations, ou de recherche d'un aménagement de peine.

Questions :

- Pensez-vous que de telles réformes soient de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Le service de l'application des peines est une spécificité du droit français.

Les juges font, refont et défont et toutes leurs décisions sont susceptibles d'appel.

Il faut absolument 1 audit :

- des redondances des règles d'aménagement/exécution des peines : les magistrats peuvent être, en l'état des textes et des pratiques, amenés à statuer plusieurs fois sur les mêmes items avec, à chaque fois, des possibilités de recours.
- des recours
- de l'opacité des mécanismes
- des coûts en EQTP induits

et, in fine de l'efficacité du dispositif

UNITE MAGISTRATS s'exprimera sur ce point dans le cadre de la « Mission d'urgence relative à l'exécution des peines ».

C/ AUTRES PROPOSITIONS UNITE MAGISTRATS AU PENAL

1/ Lisser les délais et les process de demandes

- Lisser tous les modes de computation des délais [12]
- Lisser tous les modes de dépôt de demande : RPVJ et mails dans les lieux de détention : palier la jurisprudence sur le formalisme excessif
- Fixer des délais pour les DML et les demande de nullité
- Délai de DP et prolongations exceptionnelles : alignement Cours d'assises et CCD

2/ Justice pénale négociée[13]

Les alternatives à l'audience : CRPC généralisation en matière correctionnelle et criminelle (relevant de la CCD)

Il faut généraliser la CRPC :

- A tous les domaines correctionnels.
- Au domaine criminel relevant de la compétence de la CCD
- Le déféré CRPC : il convient de palier les blocages initiés par certains barreaux et certains juges de l'application des peines : à cet égard la présence obligatoire d'un avocat , qui est une nécessité, ne doit pas pouvoir être instrumentalisée par le refus de certains barreaux d'assurer les désignations d'office dans ce domaine

3/ La CJIP, une alternative à la poursuite, pas à la sanction

La CJIP, alternative à la poursuite qui permet sanctions, suivi et efficience économique est un mode de justice négociée en cohérence avec les modus européens et des Etats Unis (cf : procédure Wolkswagen).

La CJIP doit être étendue à d'autres domaines (responsabilité médicale, accidents collectifs) en cohérence avec les modes de prise en charge collectifs des risques.

[12] Simplification de la procédure pénale : « maîtriser » les délais ? VD Dervieux, Référence : AJU352137

[13] Simplifions la procédure pénale : extension du domaine de la négociation VDD Dervieux

4/ Les cours criminelles départementales

La procédure devant la CCD doit devenir écrite.
Contrairement à ce qu'affirme l'IGS dans un rapport de mars 2024 [14], et après lecture attentive de la décision n°2023-1069/1070 QPC du 24 novembre 2023, cette mesure ne serait pas contraire à la constitution.

L'appel des décisions rendues par les CCD devrait être porté devant une juridiction composée de professionnels : 3 en première instance, 5 en appel (parallélisme des formes).

5/ la CHINS

Il convient de normer le pouvoir de filtre du président de la Chins qui résulte en l'état d'une casuistique complexe et peu prévisible de la Cour de cassation et de l'étendre.

[14] L'organisation de la chaîne pénale en matière criminelle p5

D/ QUESTIONNAIRE CIVIL DE LA MISSION

Droit des personnes

Dons d'organe prélevé sur une personne vivante : transfert au notaire du consentement donné par le donneur au notaire devant le président du tribunal judiciaire (art. R. 1231-2 et suivants du code de la santé publique)

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition.

Adoption simple de l'enfant majeur du conjoint, du partenaire ou du concubin par acte notarié : transfert au notaire du prononcé de l'adoption (art. 343-1 du code civil) :

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition.

Droit de la famille

Convention en matière de responsabilité parentale entre parents non mariés par acte de procédure d'avocat sans préalable obligatoire d'une médiation, conciliation ou procédure participative et sans homologation judiciaire (art. 1157, art. 1565 et suivants, art. 1568- du code civil et L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution).

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition sous réserve qu'il soit prévu la possibilité du recours à un magistrat pour l'audition de l'enfant sur demande.

Encadrement du fait nouveau en matière de contribution à l'entretien et l'éducation des enfants (art. 1355 du code civil)

Il s'agirait d'explorer les voies permettant, en matière alimentaire, d'éviter que l'évolution prévisible des besoins de l'enfant autorise des saisines successives du juge pour ajuster la contribution parentale laquelle est d'ordre public : travail sur des barèmes (FGJ civil n° 16) prenant en compte le coût réel d'un enfant et les ressources de chaque obligé alimentaire, prise considération de l'évolution prévisible des besoins de l'enfant, mise en place de lignes directrices ou de bonnes pratiques : fixation d'une somme, prise en charge directe de frais, distinction des frais normaux et des autres frais – exceptionnels, imprévisibles, excédant la contribution financière sous forme de pension …Les pratiques allemandes ou belges, qui se déploient dans le cadre de l'office conciliatoire du juge, pourraient être expertisées.

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition sur la base d'un tableau d'actuaires avec, pour la saisine du juge, un préalable de conciliation obligatoire et la nécessité de justifier de circonstances exceptionnelles. Ce dernier point est à réfléchir avec l'appel et à la possibilité de faire état d'éléments nouveaux en cours d'instance qui transforme le juge d'appel en juge du premier degré.

Sur la question de l'office du juge d'une manière générale en appel, il faudrait réduire de manière drastique la possibilité de présenter des éléments nouveaux (limiter à ceux qui sont apparus entre la première instance et l'appel et ce de manière très motivée par les parties).

Création d'un barème indicatif de contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants permettant aux justiciables d'avoir un repère comme base de négociation.

Délégations de l'autorité parentale : transfert au notaire de tout ou partie des demandes (art. 376 et suivants du code de procédure civile)

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition sous réserve que dans l'hypothèse de suspicions de fraudes par le notaire, ce dernier refuse de prendre l'acte et renvoie devant la juridiction (comme lorsqu'il a un doute sur la capacité d'une partie à un acte).

Appel sur les mesures provisoires prononcées par le juge de la mise en état en matière de divorce ou de séparation de corps :

appel différé avec l'examen de la décision au fond, sauf autorisation du premier président (art. 795, 1118 et 1119 du code de procédure civile)

s'il est justifié d'un motif grave et légitime *(cf. sursis à statuer – art. 150 code de procédure civile- ou expertise – art. 272)*

ou lorsqu'il existe un moyen sérieux d'annulation ou de réformation de la décision de première instance et que son l'exécution risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives *–(cf. art. 514 pour l'arrêt de l'exécution provisoire).*

Il s'agirait d'accélérer le traitement du fond des affaires tant en première instance qu'en appel. En effet l'instance au fond devant le premier juge est retardée dans l'attente de l'examen de l'appel des mesures provisoires, lequel examen qui obère les capacités de traitement des juridictions d'appel. Le propre d'une mesure provisoire étant d'être modifiée en cas de survenance d'un fait nouveau intervenu dans la situation des parties postérieurement à la décision dont la modification est sollicitée (1re Civ., 19 juin 2007, pourvoi n° 06-16.656, Bull. 2007, I, n° 241), l'appel soumis à autorisation n'interdit pas cette révision. Les critères proposés pour l'autorisation réservaient l'excès de pouvoir du juge, la méconnaissance de la loi, l'erreur manifeste d'appréciation, l'intérêt supérieur de l'enfant et le caractère disproportionnée de la mesure provisoire ordonnée.

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition.

Possibilité pour le juge du fond de joindre l'incident au fond (art. 789 et 913-5 du code de procédure civile)

Il s'agirait d'éviter les incidents dilatoires qui ont pour objet d'entraîner le report de l'examen de l'affaire au fond, en permettant au magistrat chargé de la mise en état, aux fins de bonne administration de la justice et lorsqu'il considère que l'affaire est en état d'être jugée, par une même décision de renvoyer l'examen de l'incident à la juridiction de jugement et de déclarer l'instruction close.

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition en précisant que la décision ordonnant la jonction de l'incident au fond doit être une mesure d'administration judiciaire non susceptible de recours (ex. article 383 du cpc sur le retrait ou la radiation).

Faciliter l'arbitrage en matière familiale

Il s'agirait, à la lumière de l'état du droit de la famille et des récents mouvements de contractualisation, d'explorer les voies permettant de faciliter aux familles qui le souhaitent le recours à l'arbitrage dans les matières arbitrables de droit de la famille (art. 267, art. 2059 à 2061 du code civil).

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition sous réserve que dans la mission des arbitres, il soit systématiquement prévu, qu'en cas de suspicions de violences familiales, il soit mis fin à l'arbitrage et qu'un signalement soit fait au Procureur de la République.

Droit patrimonial

Prévoir que la procédure de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux se passe exclusivement devant le notaire, le dispositif en vigueur en Alsace Moselle (Loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle) pouvant être source d'inspiration pour revoir le dispositif issu de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 (art. 837, 840 et suivants du code civil ; art. 1360 et suivants du code de procédure civile).

Il s'agirait, lorsque dans le cadre de la phase amiable d'un partage, un notaire constate qu'il s'élève des contestations sur la manière d'y procéder ou de le terminer, de basculer en partage judiciaire sans intervention du juge, le notaire alors désigné, sauf accord des coindivisaires par le président de la chambre départementale, disposerait des pouvoirs prévus aux articles 1365 et suivants du code de procédure civile, sous le contrôle d'un juge d'appui, conçu sur le modèle du juge chargé du contrôle des expertises et qui pourrait également être le juge d'appui des expertises amiables. Le juge du fond serait saisi sur les désaccords subsistants sur la base d'un projet d'état liquidatif.

Confier au notaire les successions vacantes et les successions en déshérence (art. 809 et suivants), le cas échéant à charge d'en référer au juge en cas de difficulté ; aller au-delà de 809-1 à condition de prévoir des modalités de publicité **et transférer à l'administration des domaines la tenue des registres des successions vacantes** (art. 1334, 1339 du code de procédure civile) et la charge de sa publication (art. 1335) - (CDJ civ p. 42)

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition sous réserve de préciser :
*Les modalités de contrôle des notaires par le parquet civil
*La question du tarif devrait être réglementée si leur ministère est obligatoire

Protection des majeurs et tutelle des mineurs

- **Faciliter les actes de disposition relatif au logement de la personne protégée, quelle que soit la mesure de protection** (art. 426, 437 du code civil)

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition.

Mandat de protection future (MPF) (art.477 et suivants du code civil et 1258 et suivants du code de procédure civile)

Confier au notaire le soin de constater la prise d'effet du MPF, le cas échéant en l'assortissant de mesures à porter à connaissance des tiers permettant un recours
Faire du MPF un acte exclusivement notarié
Elargir l'objet du MPF à l'assistance et permettre les actes relatifs au logement de la personne protégée
Contractualiser l'obligation du mandataire d'établir les comptes de gestion et mutualiser les opérations de contrôle

Unité Magistrats est d'accord avec ces propositions.

Habilitation familiale (art. 494-1 et suivants du code civil et art. 1260-1 et suivants du code de procédure civile)

Elargir le cercle des personnes susceptibles d'être désignées aux membres de la famille présentant un lien étroit et stable avec le majeur (art. 494-1/ cf. art. 430)
Permettre par anticipation le remplacement de la personne habilitée
Clarifier le régime de l'habilitation « assistance » qui s'entend par référence à la curatelle simple (art. 467 et 472 du code civil)

Unité Magistrats est d'accord avec ces propositions.

Tutelle et curatelle (art. 440 et suivants)

Actes de disposition et d'administration : apprécier la nécessité de déclasser certains actes (ouvertures de comptes, résiliation de baux … (décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008).
Prévoir une procédure de mise à disposition de la décision à intervenir en fonction du délai prévisible d'achèvement de la procédure
Uniformiser les règles de compétence territoriale du juge des tutelles
Permettre une prorogation temporaire (art. 443) nécessitée notamment par le délai nécessaire à l'établissement des certificats médicaux

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition considérant, qu'en matière de tutelle et curatelle, le juge ne doit intervenir que de manière subsidiaire et en cas de difficulté.

UNITÉ MAGISTRATS

13
Janvier 2025

Tutelle des mineurs
supprimer l'autorisation du juge pour l'acceptation pure et simple des successions (art. 387-1)

Unité Magistrats est d'accord avec ces propositions.

Hospitalisation sans consentement

Desserrement des délais pour statuer en matière d'hospitalisation sans consentement : contrôle systématique des mesures d'hospitalisation complète au bout de 12 jours (L. 3211-12 et L. 3211-12-1) mesures d'isolement et de contention (art. L3222-5-1 du code de la santé publique)
Suppression de la présence d'un magistrat dans la commission départementale des soins psychiatriques (art. L. 3222-5 et L. 3223-1 du code de la santé publique)

La question des délais en matière d'HSC se pose sous plusieurs angles :
- La durée
- Le mode de computation
- La fréquence des saisines

Il convient de lisser ces règles, d'étendre les délais et de limiter la fréquence des saisines obligatoire du juge qui intervient trop et trop tôt (camisole chimique toujours effective).

UNITE MAGISTRATS tient à appeler l'attention de la mission sur la spécificité de la question de d'isolement/contention et QPC qui fait l'objet de débats et d'une QPC en cours (1re Civ., 11 décembre 2024, pourvoi n° 24-15.779) et d'une polémique :

- Il y en a combien qui souffrent comme cela depuis des années ? » : enquête sur les patients attachés dans les hôpitaux psychiatriques (Le monde 12 janv 25)
- Protocoles d'isolement et contention: la France parmi l'Europe (2023)
- Décision n° 2024-1117/1118 QPC du 17 janvier 2025
- Décision n° 2023-1040/1041 QPC du 31 mars 2023
- Décision n° 2021-912/913/914 QPC du 4 juin 2021

Unité Magistrats est favorable au maintien des contrôles systématiques à 12 jours, qui est une durée raisonnable à la fois pour préserver le droit du patient d'accès au juge, et pour le service des JLD.

En revanche les contrôles de mesures d'isolement et de contention qui interviennent à de très brefs délais (obligation pour l'établissement hospitalier de saisir le juge des libertés avant l'expiration de la 72ème heure d'isolement ou avant la 48ème heure de contention, et obligation pour le JLD de statuer dans les 24h de sa saisine) sont excessifs, désorganisent les services hospitaliers comme ceux des JLD, aboutissent à des motivations stéréotypées la plupart du temps, pour rendre possible le traitement de ce contentieux de masse devant être traité dans l'urgence. Ce système aboutit le plus souvent à un contrôle purement formel, loin de la considération réelle des droits du patient.

Si le contrôle des mesures d'isolement et de contention par un juge reste nécessaire eu égard aux abus réels en la matière, et conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui exige un tel contrôle, cette fréquence et cette systématicité apparaissent contre-productives.

Unité Magistrats préconise que le contrôle des mesures d'isolement et de contention puisse s'exercer par le juge au moment de l'audience portant sur le contrôle à 12 jours, ce qui permettrait :

- De pouvoir entendre le patient sur ce point, étant précisé qu'il n'est pas rare que le patient ne se plaigne pas du temps passé à l'isolement, qu'il a pu vivre comme bénéfique.
- De prononcer une véritable « sanction » en cas d'abus caractérisé du recours à l'isolement et à la contention, par une mainlevée de la mesure d'hospitalisation sous contrainte : une telle « sanction » qui a été pratiquée notamment par les JLD de Versailles, a montré son efficacité en ce que les hôpitaux se montrent beaucoup plus prudents sur ces mesures d'isolement et de contention, pour éviter la sanction de main-levée d'hospitalisation sous contrainte. En l'état actuel de la loi, la sanction d'une mesure d'isolement ou de contention est illusoire, puisqu'il s'agit de la main levée de l'isolement ou de la contention, et que les médecins peuvent toujours dans la foulée motiver un nouveau placement en isolement et sous contention, immédiatement après la décision de main levée du juge.

Unité Magistrats est par ailleurs favorable à la suppression des magistrats dans les commissions départementales des soins psychiatriques : en effet la plus-value de cette présence n'est pas réellement démontrée, et les JLD sont déjà en nombre insuffisants au regard de leurs nombreuses attributions.

Droit fiscal
Unification du contentieux fiscal au profit du juge administratif
Sur les contentieux d'assiette : L. 199 du CGI
Sur le contentieux du recouvrement : art. L 281 du LPF

Unité Magistrats est d'accord avec ces propositions.

Droit de la commande publique
Unification du contentieux de la commande publique au profit du juge administratif

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition qui permettra d'éviter les doubles interprétations et des incertitudes pour les entreprises.

Indemnisation des victimes d'infractions (EGJ civile n° 17)
Soumettre le contentieux des intérêts civils aux règles de la procédure civile et confier la gestion de ce contentieux aux formations de jugement civiles. :

UNITE MAGISTRATS formule des réserves.

*Cela parait contradictoire avec la proposition de la mission faite au pénal (renvoi vers un juge spécialisé). Il convient de laisser aux parties civiles la possibilité d'être indemnisées par la juridiction pénale sans initier d'autres procédures.

*On peut envisager d'instaurer, pour les victimes d'infractions de droit commun (si la partie civile est éligible), la saisine directe en phase amiable du FGTI/SARVI par le dépôt d'une requête (prévoir la question de l'AJ).

Supprimer l'homologation par le président de la CIVI de la transaction conclue par le FGTI et la victime.

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition.

UNITÉ MAGISTRATS

15
Janvier 2025

Contentieux aérien (règlement CE 261/2004 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne en date du 11 février 2004)
Mise en place d'un titre exécutoire ad hoc délivré par le commissaire de justice en cas de défaut de réponse d'une compagnie aérienne (art. L 111-3 du code des procédures civiles d'exécution – cf chèque sans provision)

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition en prévoyant le préalable obligatoire de saisine du médiateur Tourisme et voyage.

Commissions
Réexaminer la nécessité de la **présence des magistrats judiciaires dans les commissions administratives suivantes** (Juge 21e's proposition n° 1 - CDJ civ p. 44)

- Commission d'expulsion des étrangers (art. L. 632-1 et suivants et R. 632-3 à R. 632-8-1 du CESEDA)
- Commission départementale des soins psychiatriques (art. L. 3222-5 et L. 3223-1 du code de la santé publique)

Il s'agirait de réexaminer, à la lumière des dispositions de simplification intervenues au cours des dernières années, les critères qui justifient la présence des magistrats judiciaires dans les commissions administratives où ils demeurent ou ont été prévus : protection des droits des personnes vulnérables, compétences juridictionnelle ou para juridictionnelles, contrôle des professions du droit, contrôle de l'administration, technicité juridique, lien avec l'environnement du magistrat, proximité …

Unité Magistrats est d'accord avec cette proposition et d'une manière générale de réexaminer la participation des magistrats dans toutes les commissions en l'absence de plus-value liée au statut de magistrat et toutes les participations non rémunérées.
Unité Magistrats souhaite également la fin de la participation des magistrats à la surveillance des concours de l'ENM.

Aide juridictionnelle (AJ)
Envisager de confier à l'administration fiscale l'examen et les décisions en matière d'aide juridictionnelle, les BAJ/juridictions n'en connaissant qu'en cas de refus ou de retrait
Explorer les mesures de simplification envisageable en matière d'AJ : suppression de l'AJ partielle, limitation de contrôle du caractère sérieux du recours à la demande d'AJ en appel,

Unité Magistrats est d'accord avec ces propositions au civil comme au pénal (cf supra : préliminaire).

Procédure civile

- Augmentation du taux de dernier ressort
- Extension de la représentation obligatoire
- Revoir la distinction procédure écrite et procédure orale dans les instances avec représentation obligatoire ou dans celles où toutes les parties ont fait le choix d'être assistées par avocat
- Envisager la possibilité, dans l'office de protection du juge, d'une simplification de la formalisation des décisions, dont seul l'entête et le dispositif serait formalisé, voire de procéder par jugement oral.

Unité Magistrats est d'accord avec ces propositions à l'exception de l'extension de la représentation obligatoire sur laquelle il est réservé.

Promotion du règlement amiable des différends

- Instauration d'un droit de timbre pour l'accès à la justice, le cas échéant susceptible de restitution partielle en cas d'extinction de l'instance sans décision au fond.
- Augmentation du taux de l'article 750-1 du code de procédure civile, extension de son champ, élargissement des modes amiables visés (médiation de la consommation, commission départementale d'expulsion, …
- Consécration de la procédure de mise en état extrajudiciaire
- Interruption des délais de forclusion par le recours aux MARD
- Mise en place des dispositifs permettant le développement de l'expertise amiable ou conventionnelle par acte de procédure d'avocats, appeler à tarir le contentieux engagé sur le fondement de l'article 145 du code de procédure civile : réforme de l'article 145 du code de procédure civile (exigence d'un motif légitime et de l'impossibilité de recourir à une expertise conventionnelle), mise en place d'un juge d'appui, interruption des délais de prescription et de forclusion, opposabilité aux tiers, obligation de recourir à un MARD avant de saisir le juge après une expertise judiciaire, notamment si elle a été prise en charge par l'AJ,
- Homologation des transactions par le notaire

Unité Magistrats ne peut qu'être favorable à ces propositions, étant le seul syndicat qui promeut l'amiable et qui a porté une grande réforme de l'amiable.

Etablissement des listes des partenaires de justice (experts, médiateurs, médecins PJM, enquêteurs sociaux, administrateurs ad hoc …)

Il s'agirait, tout en conservant une sélection rigoureuse des partenaires de justice répondant aux besoins des juridictions du fond et de la Cour de cassation, de revoir les procédures d'instruction des candidatures et d'établissement des différentes listes, pour :

- d'une part, alléger les charges qui en découlent pour les juridictions de première instance, d'appel ainsi que pour la Cour de cassation
- d'autre part, améliorer la sélection des professionnels qui proposent leur concours à l'institution judiciaire et assurer le respect des obligations qui s'en suivent,
- enfin, disposer d'outils qui pourraient utilement contribuer à la mise en place d'une politique civile.

Unité Magistrats est d'accord avec ces propositions.

Unité Magistrats propose également la création d'une agence nationale des partenaires de justice (experts, médiateurs, traducteurs…) y compris avec les juridictions administratives grâce à un outil d'IA permettant de tenir une liste vivante, de noter les partenaires, de connaître leurs disponibilités, etc.

D/ AUTRES PROPOSITIONS UNITE MAGISTRATS AU CIVIL

1/ L'office du juge civil :

Le juge tranche

- Retour aux fondamentaux du procès civil (chose des parties) et rendre au juge civil son rôle d'arbitre et de contrôle
- Uniformiser les procédures sur le principe du contrôle a posteriori du juge et limiter les saisines a priori (cf la réforme en cours des saisies des rémunérations[15])

Le recentrage du juge sur son office permettrait de renforcer l'efficacité et la clarté de la justice. En se concentrant sur son rôle central, le juge assure une meilleure impartialité et indépendance de ses décisions. Les fondamentaux du procès civil mettent l'accent sur le principe du contradictoire et le respect des droits des parties, garantissant des procédures plus justes et transparentes. Le contrôle a posteriori permet au juge de vérifier la conformité des actes et décisions après leur exécution, évitant des recours précipités et inefficaces. Cette approche désengorgerait les tribunaux en limitant les contentieux préventifs et en privilégiant des solutions plus rapides et moins coûteuses comme l'amiable.
Ce retour aux fondamentaux du juge civil permettrait une justice plus lisible et accessible.

- Faire évoluer la règle de la motivation sur certains contentieux en matière d'AE et de tutelles Ex : Assistance éducative (cf Allemagne)
- Prévoir la possibilité d'une réponse, par ordonnance simplifiée, aux demandes pour les assignations en cas d'absence de comparution du défendeur en procédure civile à l'audience (après justification de toutes diligences de recherche par le commissaire de justice)

IA, modélisation, dématérialisation

Une utilisation pertinente des outils d'IA permettrait aux magistrats de se concentrer sur leurs tâches essentielles et de libérer du temps et ce dans trois principaux cas d'usages :

1. La recherche conversationnelle : l'IA analytique permet d'effectuer des recherches d'informations performantes en accédant à une quantité considérable de connaissances
2. La synthèse : une IA générative permet de :
   a. Synthétiser des décisions de justice
   b. Faciliter la compréhension des jurisprudences grâce à des capacités d'analyse et d'extraction
   c. Prendre des décisions éclairées en profitant d'une vue d'ensemble des informations essentielles contenues dans divers documents juridiques complexes (conclusions, pièces, expertises…
3. La rédaction : atout dans la production d'écrits
   a. Accélérer certaines tâches fastidieuses (voire automatiser quelques éléments de texte) en se servant d'une base reposant sur une connaissance juridique fiable et maîtrisée pour rédiger des textes (pré-rédaction du chapeau et de l'exposé du litige)
   b. Repérer les incohérences potentielles

[15] https://www.editions-legislatives.fr/actualite/projet-de-loi-justice-2023-2027-reforme-de-la-saisie-des-remunerations-le-retour/

c. Améliorer la qualité des rédactions, contribuant ainsi à produire des contenus plus précis, fiables et qualitatifs
d. Libérer les utilisateurs des tâches répétitives et lui permettre de se concentrer sur le fond du message

Plus particulièrement en matière de dématérialisation, prévoir une procédure dématérialisée et sans audience pour les loyers commerciaux, la procédure étant sur mémoire avec avocat obligatoire.[16]

D'une manière générale, Unité Magistrats considère qu'une réflexion doit être engagée sur la modélisation et la longueur des écrits des parties.

2/Des contentieux à déjudiciariser :

✓ **Injonctions de payer**

Confier les injonctions de payer aux commissaires de justice sur le modèle de la procédure simplifiée pour le recouvrement des créances de moins de 5.000,00 euros[17].
Mais prévoir un délai plus long de contestation de l'ordonnance pour le justiciable à compter de la signification : 3 mois au lieu d'un mois comme actuellement dans le système de droit commun des IP.

✓ **Le contentieux des nullités des assemblées générales de copropriété**

En l'état actuel de droit, l'action en nullité des décisions de l'assemblée générale des copropriétaires est ouverte aux seuls absents à l'assemblée ou aux opposants à la résolution (L. n° 65-557, 10 juill. 1965, art. 42). Or, le copropriétaire qui pressent qu'il devra attaquer une assemblée (l'ordre du jour le lui indique souvent) aura intérêt à y être absent, ou à voter contre toutes les résolutions, notamment celles « de forme » comme l'élection du président de séance : il aura ainsi avec son avocat le plus de chances possibles de trouver des failles qu'il sera recevable à invoquer.

Il faut modifier les règles relatives à la qualité pour agir en la subordonnant à la présence (ou représentation) lors de l'assemblée du contestataire et de son vote contre la résolution. Il ne pourrait pas y avoir de qualité à agir en cas d'abstention ou de carence lors de l'AG par le contestataire.

✓ **Le départage prud'homal**

En 2021, 114 300 décisions ont été prononcées par les conseils de prud'hommes, dont 70 900 décisions au fond et 11 200 sans jugement après accord des parties. 10 % des affaires au fond font l'objet d'un départage. À l'issue de l'appel, les cours ne statuent pas sur le fond du litige pour une décision sur cinq, ce qui rend celle rendue en première instance définitive. Pour les 29 300 décisions sur lesquelles elles statuent, elles confirment en totalité la décision dans 30 % des cas, partiellement à 56 % et l'infirment dans 14 % des cas.
Compte tenu de ces éléments, du caractère très chronophage et du taux d'infirmation de ce contentieux, UNITE MAGISTRATS soutient la suppression en première instance du juge départiteur et de passer de 4 à 3

[16] Article R 145-27 du code de commerce :
« Le juge ne peut, à peine d'irrecevabilité, être saisi avant l'expiration d'un délai d'un mois suivant la réception par son destinataire du premier mémoire établi.
La partie la plus diligente remet au greffe son mémoire aux fins de fixation de la date de l'audience. Elle y annexe les pièces sur lesquelles elle fonde sa demande et un plan des locaux. Elle y joint également le mémoire et les pièces reçus de l'autre partie.
Les mémoires et les pièces peuvent être remis en original ou en copie. »
[17] Article R. 125-1 à 125-6 du code des procédures civiles d'exécution

les conseillers CPH pour éviter le blocage[18], ou sinon de rester à 4 conseillers en donnant une voie prépondérante à l'un des conseillers.

A tout le moins, Unité Magistrats préconise que le recours au départage prud'homal soit limité à un certain nombre de demandes limitativement énumérées et non certaines demandes accessoires (article 700 du code de procédure civile).

- ✓ **Recueil du consentement pour les dons d'organe par les notaires**

A droit constant, dans l'hypothèse d'un prélèvement d'organes sur une personne vivante, l'article L. 1231-1 du code de la santé publique dispose que le donneur doit consentir au prélèvement. Le consentement du donneur doit être exprimé devant le président du tribunal judiciaire ou le magistrat désigné par lui (CSP, art. L. 1231-1, al. 3). En cas d'urgence, cependant, le texte prévoit que le consentement peut être recueilli par tout moyen par le procureur de la République.

Les articles R. 1231-2 et suivants du Code de la santé publique précisent que le magistrat est saisi par simple requête et que le ministère d'avocat n'est pas obligatoire. Le TJ territorialement compétent est en principe le tribunal dans le ressort duquel demeure le donneur sauf s'il a dû s'éloigner de son lieu de résidence habituel. L'article R. 1231-3 du Code de la santé publique précise que l'acte par lequel est recueilli le consentement est dressé par écrit, qu'il est signé par le magistrat et par le donneur. La minute de l'acte par lequel est recueilli le consentement est conservée au greffe du tribunal. Une copie en est adressée au donneur et au médecin responsable du service, du département ou de la structure de soins de l'établissement de santé dans lequel le prélèvement est envisagé, qui la transmet au directeur de l'établissement.

UNITE MAGISTRATS préconise la déjudiciarisation de cette procédure lourde et qui ne se justifie que par la tenue de permanence par les magistrats mais sans réelle plus-value liée au statut. Le recueil du consentement peut s'effectuer par les notaires ayant l'habitude de recueillir les consentements.

- ✓ **Une vraie politique de développement et de facilitation du mandat de protection future**

Alternative aux mesures de protection des majeurs et respectueux des droits et libertés des justiciables, le mandat de protection futur est un dispositif permettant de largement déjudiciariser le contentieux des majeurs incapables.
En 2022, il reste cependant faiblement utilisé en proportion du nombre de personnes susceptibles d'être concernées : moins de 20.000 mandats établis par an, et moins de 1.000 mis en œuvre chaque année. C'est un dispositif peu connu et peu promu qui empêche son plein développement et sa mise en œuvre.[19]

UNITE MAGISTRATS propose la mise en place d'une véritable politique de promotion passant par :
- La mise en place d'une mesure de publicité du mandat de protection future ;
- L'autorisation conventionnelle des actes de disposition relatifs au logement de la personne protégée ;
- L'élargissement de l'objet du mandat de protection future à l'assistance.

- ✓ **Renforcer la valeur des expertises amiables précontentieuses :** leur donner une force probante dès lors qu'elles sont contradictoires et concernent toutes les parties à l'instance à venir

[18] Référence *Justice civile et commerciale : le contentieux du travail* RSJ2021 8.1.pdf
[19] https://www.csn.notaires.fr/fr/actualites/le-mandat-de-protection-future

Un récent arrêt de la Cour de cassation a modifié la jurisprudence[20] sur la valeur des expertises amiables précontentieuses (Cass. 2e civ., 25 mai 2022, n° 21-12081). Bien que cet arrêt relatif à la valeur probatoire de l'expertise amiable contradictoire, réalisée à la demande d'une partie et soumise à l'appréciation des juges, s'inscrive dans la continuité de la jurisprudence dessinée par la Cour de cassation depuis dix ans, UNITE MAGISTRATS estime qu'il devrait être donné une valeur probante à ces expertises.

En effet, lorsque l'expertise amiable est contradictoire, c'est-à-dire que toutes les parties ont été convoquées aux opérations d'expertise amiable, y ont participé et qu'elles sont toutes techniquement compétentes ou assistées d'experts lors des opérations, cette expertise devrait être admise comme preuve exclusive de la responsabilité et des dommages.[21]

- ✓ **<u>Prévoir une procédure de filtre pour les appels :</u>** création d'un filtre de recevabilité devant la cour d'appel, sur le modèle de la CEDH, afin de s'assurer qu'elle ne soit saisie que pour des cas sérieux et bien fondés.

En l'état actuel de la procédure devant la CEDH, la recevabilité de la requête est subordonnée, outre les conditions habituelles (qualité, victime, préjudice, épuisement des voies de recours), au fait qu'elle « ne doit pas être manifestement abusive ou mal fondée ». (Protocole n°14 et article 44D du règlement de la Cour).

Selon une étude du greffe de la CEDH, en 2013, soit seulement 3 ans après son entrée en vigueur, la réforme a permis de réduire l'arriéré des affaires attribuées à un juge unique pour examen. Au 1er septembre 2011, ces affaires en attente avaient atteint leur nombre le plus élevé (plus de 100 000, sur 160 200 affaires au total). Au 1er octobre 2013, le nombre d'affaires restant à attribuer à un juge unique pour examen était descendu à 38 200, sur 111 350 affaires pendantes au total).[22]

La mise en place de ce filtre au niveau de la Première présidence d'une cour d'appel permettrait de réduire de manière drastique les affaires abusives (ex. plaideurs quérulents) et manifestement mal fondées (ex. délais divers dépassés).

<u>3/ Poursuite de la politique de l'amiable :</u>

- ➢ *Extension à tous les litiges et à tous les stades de la procédure devant le TJ la possibilité de délégation de conciliation par le juge à un conciliateur, et non plus seulement en procédure orale :*

Actuellement, la possibilité de délégation de conciliation par le juge à un conciliateur de justice n'est possible qu'en l'existence d'un texte[23] et que pour les contentieux relevant de la procédure orale[24] ou devant le tribunal de commerce (ou tribunal des activités économiques).[25]

---

[20] www.lexis360intelligence.fr/revues/Bulletin_juridique_des_assurances/PNO_RBJDASS/document/PS_KP8E-642326_115X?doc_type=doctrine_revue&q=La%20valeur%20probatoire%20de%20l%E2%80%99expertise%20amiable&typeDoc=Revues&sort=score&from=0&to=1737381687132&source=history&numero=1

[21] Reprenant en cela les termes de l'arrêt de la 3ème Chambre civile (Cass. 3e civ., 29 oct. 2003, n° 01-11004.)

[22] Communiqué de presse Greffier de la CEDH : CEDH 312(2013) du 24.10.2013

[23] Article 129-2 du cpc : « *Lorsque le juge, en vertu d'une disposition particulière, délègue sa mission de conciliation, il désigne un conciliateur de justice à cet effet, fixe la durée de sa mission et indique la date à laquelle l'affaire sera rappelée. La durée initiale de la mission ne peut excéder trois mois. Cette mission peut être renouvelée une fois, pour une même durée, à la demande du conciliateur.* »

[24] Articles 821 à 824 du code de procédure civile

[25] Article 863 du code de procédure civile

Or, cette limite de 10.000,00 euros est artificielle et un certain nombre de litiges devant le TJ pourrait être envoyé aux conciliateurs selon les mêmes règles.
L'extension de cette possibilité permettrait d'élargir encore plus la palette de possibilité d'amiable offertes au juge et ne mettrait aucun coût à la charge des justiciables, les conciliateurs de justice, auxiliaires de justice, exercent leur mission à titre bénévole[26].

- *Instaurer un préalable obligatoire de médiation pour les domaines où il existe un recours au médiateur (consommation, énergie, banque…) :*

> Ex **Droit des transports**
> Le contentieux de tourisme et de voyage : instauration d'une obligation de saisine préalable du médiateur Tourisme et voyage et pour les procédures en cours prévoir la possibilité pour le juge d'enjoindre les parties à rencontrer le médiateur

- *Développement de l'arbitrage pour tous les litiges :*

Système de règlement des litiges résultant d'une convention d'arbitrage conclue entre les parties, cette dernière peut prendre la forme :
- D'une clause compromissoire si elle est rédigée avant la naissance de tout litige ;
- Ou d'un compromis si elle est rédigée une fois le litige né[27].

Il apparait nécessaire de mettre en place une véritable information de ce mode amiable auprès des justiciables afin d'étendre son recours et pour le sécuriser, de prévoir que, par principe, la sentence est susceptible d'appel et non l'inverse comme dans l'état actuel du droit (article 1489 CPC).

- *Imposer le recours obligatoire à un mode amiable de résolution après chaque expertise judiciaire :*

Prévue aux articles 144 et 145 du code de procédure civile, l'expertise judiciaire étant une mesure d'instruction ordonnée par le juge et confié à un expert choisi par lui, il nous apparait que chaque expertise judiciaire rendu devrait être suivie d'un recours obligatoire à un mode amiable.

Cette obligation trouverait encore plus à s'appliquer si l'expertise est une mesure d'instruction in futurum (référé probatoire) et devrait être un préalable tant pour la saisine au fond que pour le retour devant le JME. Cette obligation ne s'imposerait pas dans l'hypothèse d'une contestation sur le déroulement des opérations (ex. non-respect du contradictoire par l'expert).

[26] Article 1 du décret n°78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice
[27] Articles 1442 à 1503 et 2059 à 2061 du code civil

Annexe 5.13. Union syndicale des magistrats (pénal)

UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26 - Fax : 01.43.29.96.20

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site : www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 24 janvier 2025

Note de l'Union syndicale des magistrats sur la mission d'urgence relative à la déjudiciarisation en matière pénale

Présentation de l'USM

L'Union syndicale des magistrats (USM) est le premier syndicat de magistrats judiciaires. Elle a été créée en 1974, prenant la suite de l'association professionnelle union fédérale des magistrats fondée en 1945. Apolitique, elle défend l'indépendance de la justice et les intérêts matériels et moraux des magistrats. L'USM milite en faveur d'une justice de qualité respectueuse des justiciables.

L'USM est membre fondateur de l'union internationale des magistrats (IAJ-UIM), créée en 1953, qui réunit 94 associations nationales de magistrats sur les cinq continents et qui a pour mission principale de *« sauvegarder l'indépendance du pouvoir judiciaire, condition essentielle de la fonction juridictionnelle et garantie des droits et libertés humains »*. L'UIM bénéficie du statut d'observateur auprès de l'ONU et du Conseil de l'Europe. Elle entretient des liens privilégiés avec le rapporteur spécial des Nations Unies pour l'indépendance des juges et des avocats. L'UIM comporte quatre groupes régionaux, dont l'association européenne des magistrats (AEM), qui compte 44 membres.

I. Propos liminaires

L'USM a été destinataire des lettres de mission-flash de l'ancien garde des Sceaux, maintenues par son successeur. Nous avons été entendus dans ce cadre et tenons à être force de proposition, comme lors des Etats généraux de la Justice, ainsi qu'à rappeler que **la justice ne pourra jamais fonctionner correctement sans moyens supplémentaires (humains et informatiques en premier lieu)**.

L'objectif doit résolument rester selon nous centré sur la qualité de la justice rendue, non pas sur des économies d'échelle, en donnant à l'intervention judiciaire une réelle plus-value. Il s'agit également de préserver le droit au recours au juge.

Depuis des décennies, la justice est rendue en France en mode dégradé. Avec deux fois moins de juges et quatre fois moins de procureurs par habitant que la moyenne des Etats du Conseil de l'Europe, le système français ne peut pas rivaliser. Il est condamné à décevoir toujours

1/10

plus les attentes légitimes de nos concitoyens, les magistrats devant choisir en permanence entre travailler vite – seule préoccupation des gouvernements successifs – et travailler bien.

Les solutions jusqu'alors déployées ont essentiellement eu pour but de pallier ce sous-effectif chronique dénoncé par l'USM depuis des années et objectivé par les conclusions du groupe sur la charge de travail des magistrats : pour sortir du mode dégradé que nous subissons, il faut de deux à trois fois plus de magistrats (ce qui nous rapprocherait des chiffres de la CEPEJ).

Dès lors, envisager une énième réforme, en l'espèce via la déjudiciarisation de certains contentieux, sans donner préalablement aux magistrats les moyens de travailler correctement et d'appliquer les réformes déjà votées, ne résoudra nullement les difficultés endémiques de notre système judiciaire. Au contraire, il existe un risque d'accroître la perte de sens de notre métier, dénoncée notamment par la tribune dite des 3 000.

La justice pénale française a besoin de moyens supplémentaires et l'USM entend le revendiquer une fois de plus avant de faire des propositions sur les points mis en avant par la mission flash déjudiciarisation.

II. Observations relatives au contentieux pénal

1. Observations générales

Ainsi que l'a souligné le rapport Sauvé issu des Etats généraux de la justice, la procédure pénale doit rester équilibrée entre exigence de simplification et garantie des droits fondamentaux et il faut **se garder de toute velléité de simplification sans étude préalable approfondie**.

Les réformes ont souvent des effets pervers très mal anticipés et ne conduisent qu'à alourdir le travail des enquêteurs et des magistrats sans bénéfice pour la justice et les parties au procès pénal.

Il convient également de penser la chaîne pénale dans sa globalité et de lui donner les moyens de fonctionner à chaque étape, de l'enquête à l'exécution de la peine.

Enfin, **aucun changement procédural conséquent ne peut être envisagé sans finaliser la réforme a minima du statut du parquet initiée en 2016**. L'indépendance de la Justice, dans le cadre du juste équilibre des pouvoirs constitutionnels, rend nécessaire la finalisation de cette réforme constitutionnelle. L'attente des magistrats est forte et les exemples d'attaques contre l'indépendance de la magistrature par des gouvernements dits « *illibéraux* », au sein même des démocraties européennes, doivent nous interpeller.

La réforme du statut du ministère public est également une recommandation formulée par les instances internationales de lutte contre la corruption afin que la France se conforme à ses engagements (groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe, groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques et convention des nations unies contre la corruption). La confiance des citoyens dans leur justice est liée à leur perception de l'indépendance de ses membres. La réforme du statut du ministère public

constitue ainsi une nécessité démocratique, seule à même de mettre fin à la suspicion d'influence politique sur les parquets.

2. Réponses au questionnaire transmis par l'inspection générale de la justice

Transaction pénale et contentieux général

Il s'agirait de remplacer l'ensemble disparate des alternatives aux poursuites, par une mesure unique, que les Etats généraux de la justice désignent sous le nom de transaction pénale et qui serait à la main du parquet. Celui-ci en définirait les modalités. Au-delà de l'intérêt en termes de clarification, le juge correctionnel se trouverait déchargé de l'homologation des compositions pénales. Pour équilibrer la perte de cette garantie, l'accès au dossier serait possible pour la défense et le mis en cause pourrait toujours revenir sur l'accord donné pour demander que l'affaire soit soumise au tribunal.

Questions :

- Une telle réforme serait-elle de nature à recentrer le juge sur son office ?
- Permettrait-elle des gains de temps ?
- Vous paraît-elle présenter des risques ? Dans l'affirmative, quelles garanties devraient-être prévues pour les limiter.

Cette proposition ne nous apparaît pas envisageable sans réforme préalable du statut du ministère public.

En l'état du droit positif, la suppression de toute homologation des compositions pénales par un juge, soit au-delà des cas très restrictifs de non-intervention du juge prévus par l'article 41-2 du code de procédure pénale, n'apparaît pas constitutionnelle (CC 21 mars 2019 n° 2019-778 DC).

Par ailleurs, **le gain de temps escompté ne semble pas significatif**. Au contraire, le rôle du juge demeure essentiel pour assurer un second regard garantissant les intérêts de la société et/ou de la victime, comme l'avait exigé le Conseil constitutionnel pour valider la procédure de CRPC dans sa décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 :

« 107. Considérant, en premier lieu, que, si la peine est proposée par le parquet et acceptée par l'intéressé, seul le président du tribunal de grande instance peut homologuer cette proposition ; qu'il lui appartient à cet effet de vérifier la qualification juridique des faits et de s'interroger sur la justification de la peine au regard des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ; qu'il pourra refuser l'homologation s'il estime que la nature des faits, la personnalité de l'intéressé, la situation de la victime ou les intérêts de la société justifient une audience correctionnelle ordinaire ; qu'il ressort de l'économie générale des dispositions contestées que le président du tribunal de grande instance pourra également refuser d'homologuer la peine proposée si les déclarations de la victime apportent un éclairage nouveau sur les conditions dans lesquelles l'infraction a été commise ou sur la personnalité de son auteur ; que, sous cette réserve, les dispositions contestées ne portent pas atteinte au principe de séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement ».

Transaction pénale et contentieux spécialisés

La proposition de permettre aux administrations spécialisées de procéder à une transaction après accord du procureur a déjà été mise en œuvre par le législateur dans différents domaines (articles L.173-12 du code de l'environnement, L.8114-4 du code du travail, L.523-1 du code de la consommation). Le dispositif pourrait être harmonisé en unifiant la peine maximale d'emprisonnement prévue pour en définir le périmètre. Il pourrait également être étendu à d'autres contentieux spécialisés.

Questions :

- A votre connaissance, ces dispositions sont-elles fréquemment utilisées ?
- Dans l'affirmative, ont-elles conduit à un allégement des charges des magistrats du siège et du parquet ?
- Dans la négative, pour quelles raisons ces nouvelles dispositions n'ont pas été mises en œuvre par les parquets et les administrations (difficulté juridique, absence d'intérêt)
- Quelles initiatives proposez-vous en ce domaine ?

Certains contentieux techniques nous apparaissent au contraire devoir faire l'objet d'une réponse pénale forte (comme les atteintes à l'environnement, dont certaines sont liées au crime organisé).

Par ailleurs, cette procédure démontre ses limites lorsqu'elle est appliquée à des acteurs déterminés à mettre en œuvre une gestion financière de leur risque pénal.

Extension de l'amende forfaitaire

L'idée d'étendre le périmètre de l'amende forfaitaire délictuelle a déjà été mise en œuvre par des réformes récentes à la conduite sans permis, la conduite d'un véhicule avec un permis d'une catégorie n'autorisant pas la conduite, le défaut d'assurance(article 495-17 du cpp), à l'installation illicite et en réunion sur un terrain (art 322-4-1 cp), à la vente d'alcool non autorisée (L.3353-3 du code de la santé publique) et à l'usage de stupéfiants (article L3421-1 du code de la santé publique), à la vente à la sauvette article 446-1 du code pénal), à l'occupation en réunion des halls d'immeuble (article L126-3 du code de la construction et de l'habitation), à la non-conformité de la carte de conducteur (L3315-5 du code des transports). Selon le Conseil constitutionnel, cette procédure n'est possible que pour des délits punis d'une peine de 3 ans ou moins et lorsque l'amende forfaitaire ne dépasse pas 3000 euros (décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019). Le Conseil d'Etat s'est opposé à un projet généralisant le recours aux AFD en dessous d'un certain seuil d'emprisonnement.

Depuis, le législateur a ajouté de nouvelles infractions à la liste des AFD : introduction d'alcool dans les stades, pénétration sur l'aire de jeu troublant une compétition sportive, port d'arme de catégorie D, entrave à la circulation. Il est prévu d'ajouter à la liste quatre-vingts autres infractions dans les trois années à venir.

Questions :

- Quel bilan d'étape peut-on faire de ce programme d'extension des AFD et des amendes forfaitaires contraventionnelles ?
- Les parquets et les services de police et de gendarmerie se sont-ils emparés de ce nouvel outil ?
- Si ce n'est pas le cas, pour quelles raisons ?

- Le développement des amendes forfaitaires a-t-il permis d'alléger la charge des magistrats du siège et du parquet ? Dans quelle mesure ?
- Serait-il intéressant de développer ces amendes forfaitaires dans des contentieux techniques tels que les transports, l'urbanisme, l'environnement, le droit pénal du travail, l'hygiène et la sécurité, la consommation ?

De nombreux collègues nous font part d'un bilan très mitigé de l'AFD.

En matière d'usage de produits stupéfiants, il est relevé plusieurs défauts :
- le tarif dérisoire de l'amende au regard des sommes conséquentes mises par les consommateurs dans les produits stupéfiants ;
- l'absence de connaissance des antécédents du mis en cause pour le parquet ;
- l'absence de recouvrement des amendes.

De manière plus générale, il est remonté le fait que l'AFD n'est pas toujours utilisée à bon escient en pratique, ce qui peut conduire à diverses irrégularités.

Par ailleurs, le contentieux des contestations d'AFD apparaît conséquent, notamment en matière routière.

Dès lors, le gain de temps global pour le ministère public semble réduit.

S'agissant d'une éventuelle extension à des contentieux techniques, il convient avant tout de s'interroger sur les montants susceptibles d'être imposés. Cependant, pour certains contentieux visés dans les questions, et notamment l'urbanisme, l'AFD n'apparaît pas adaptée (impossibilité d'obtenir une remise en état).

Filtrer les plaintes avec constitution de partie civile

Pour mieux maîtriser le nombre des informations ouvertes sur plainte avec constitution de partie civile, les Etats généraux de la justice proposent de rendre obligatoire l'assistance par un avocat. Toute plainte directe serait déclarée irrecevable.

Questions :
- Seriez-vous favorable à une réforme de ce type et sous quelles conditions ?

Imposer le ministère d'avocat est une voie possible, mais pas nécessairement suffisante, et devrait être complétée par une réforme de la procédure d'amende civile, pour en favoriser le prononcé.

Créer une procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire

Pour décharger les juges d'instruction des informations dont l'objet consiste uniquement à recueillir les derniers éléments utiles avant la saisine du tribunal tout en prononçant une mesure de sûreté, les Etats généraux de la justice envisagent cette comparution aux fins d'enquête complémentaire, possible dans le même périmètre que celui des comparutions immédiates, permettant au parquet de solliciter une mesure de sûreté devant le JLD et d'ordonner lui-même les mesures complémentaires d'enquête.

5/10

Une telle réforme nécessiterait que les parquets s'organisent pour conserver un original du dossier et en permettre l'accès aux avocats.

Questions :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

La proposition revient à étendre le champ d'application de la comparution à délai différé à des actes d'investigation complémentaires.

L'USM constate que la réforme proposée vient complexifier l'architecture de la procédure pénale et déplore, une fois de plus, qu'aucune proposition ne soit faite pour réformer parallèlement le statut du ministère public.

Enfin, **la multiplication des cadres d'enquête ne saurait résoudre le problème des manques de moyens affectant toute la chaîne pénale**.

En l'état de ces difficultés, l'USM est opposée à cette proposition.

Dépénalisation de la diffamation et de l'injure entre particuliers

Cette proposition, exprimée par le rapport Guinchard (2008) et les Etats généraux de la justice, consisterait à abandonner la voie pénale pour la diffamation envers un particulier et l'injure envers un particulier et ne maintenir que la voie civile. Les diffamations à caractère discriminatoire resteraient dans le champ du pénal ;

Elle avait été critiquée à l'époque par la doctrine et par les syndicats de journalistes qui soulignaient que s'agissant de la protection d'une liberté fondamentale (la liberté d'expression), le débat public devant le juge pénal présentait de meilleures garanties que celui devant le juge civil.

Questions :

- Pensez-vous qu'une telle réforme serait de nature à alléger la charge des juridictions ?
- Seriez-vous favorable à une réforme de ce type et sous quelles conditions ?

Sous réserve d'une étude plus complète des implications de cette proposition, l'USM n'a pas d'opposition de principe.

Favoriser une meilleure articulation entre poursuites pénales et poursuites devant le juge financier en matière de commande publique

Sans toucher au code pénal (délit de favoritisme), le cadre juridique de la répression financière pourrait être adapté afin de permettre au juge financier, dans une logique de bloc de compétences, de prendre en charge les irrégularités les moins graves en matière de commande publique qui ne font pas ressortir de manquements au devoir de probité mais qui constituent des fautes de gestion. Le « tri » des affaires et le choix des poursuites seraient réalisés en amont en étroite coopération entre les parquets judiciaires et le parquet général près la Cour des comptes. Dans ce cadre, la question de la justiciabilité des élus locaux devant la juridiction financière, au-delà des exceptions déjà prévues, serait à examiner.

Questions :

- Disposez-vous de moyens spécialisés en nombre suffisant pour traiter les infractions financières en général, et les manquements aux règles de la commande publique en particulier ?
- Les suites données vous paraissent-elles aujourd'hui toujours satisfaisantes ?
- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

S'il était envisagé de dépénaliser le favoritisme *« sans enrichissement personnel »*, cela reviendrait à vider l'infraction de tout intérêt puisqu'il s'agit d'une infraction obstacle, qui permet de sanctionner des comportements susceptibles de dissimuler une corruption impossible à prouver.

L'USM est donc défavorable à cette proposition.

Par ailleurs, cette dépénalisation n'aurait qu'une très faible incidence sur l'activité des juridictions car ce délit ne représente que 41 infractions par an (sources : statistiques DACG et rapport annuel 2023 de l'Agence française anticorruption).

Décharger le juge pénal du contentieux lié aux refus de satisfaire au droit de communication des juridictions financières et des autres autorités de contrôle (délit d'obstacle)

Le droit de communication des juridictions financières, des missions d'inspection interministérielles ministérielle, et des autres autorités de contrôle de l'État est régulièrement et de plus en plus remis en cause aujourd'hui. Au vu de ce constat, et afin d'éviter de saisir le juge judiciaire pour qu'il sanctionne ex post les refus de communication, il pourrait être envisagé de créer un mécanisme commun aux juridictions financières et à l'ensemble des autorités de contrôle intervenant dans la sphère publique, et destiné à assurer le respect de ce droit, mécanisme comprenant le prononcé d'injonctions par le Procureur général près la Cour des comptes et un pouvoir de sanction par le juge financier.

Question :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Cette réforme n'apparaît pas de nature à désengorger les juridictions au regard de leur faible volume. Cela dit, on peut s'interroger plus globalement sur l'effectivité réelle de sanctions purement financières dans ce type d'affaires (et sur leur montant), si les refus de communication se multiplient.

Créer un juge unique de l'indemnisation pour les victimes

Ce juge serait saisi par le tribunal correctionnel dès lors que le dossier rendrait nécessaire un examen approfondi des questions d'évaluation des préjudices. Il pourrait également être saisi par les victimes qui n'auraient pas été en mesure de se constituer partie civile, faute d'avoir été convoquées.

Questions :

- Pensez-vous qu'une telle réforme soit de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

La réelle difficulté tient avant tout au manque d'effectifs.

Par ailleurs, cette proposition interroge plus largement sur la place de la victime dans le procès pénal.

Enfin, cette proposition ne semble pas suffisamment développée, à ce stade, pour que l'on puisse se positionner et s'interroger sur l'ensemble de ses conséquences et effets de bord éventuels.

Recentrer le JAP sur ses missions juridictionnelles

Certaines missions confiées au juge de l'application des peines ne relèvent pas naturellement de l'office du juge : autorisation de permission de sortir, attribution des réductions de peines, libération sous contrainte de plein droit. Il pourrait être envisagé de les traiter sous forme de décisions administratives, en réservant l'intervention du JAP aux contestations. Dans une perspective plus large, cette nouvelle approche de l'office du juge de l'application des peines pourrait même conduire, en milieu ouvert, à lui retirer les entretiens de notification ou de rappel des obligations, ou de recherche d'un aménagement de peine.

Questions :

- Pensez-vous que de telles réformes soient de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

Si la LSC classique permet d'assurer un suivi à l'issue de la détention et nécessite une évaluation individuelle du dossier, la LSC de plein droit (LSC-PD) constitue quant à elle une mesure de régulation qui s'impose au JAP, lequel devra dans tous les cas supporter la responsabilité d'incidents éventuels alors même qu'il n'a pas de véritable pouvoir décisionnel.

Cette mesure pose donc la question de la plus-value de l'intervention du JAP. Compte-tenu de son caractère automatique et des cas d'exclusion limitativement énumérés, cette mesure pourrait être laissée à la décision d'une autre administration que l'autorité judiciaire en en faisant un véritable outil de régulation. **En effet, l'office du magistrat est conçu pour connaître de situations individuelles nécessitant une appréciation in concreto et non pour gérer des flux de façon quasi automatique**. Par ailleurs, cette procédure de plein droit ne permet pas de véritable suivi au regard de la durée des mesures, ni même de pouvoir intervenir en cas d'incident, la mesure étant souvent déjà terminée. Cette procédure invite a également pour conséquence l'absence d'investissement des personnes détenues dans un projet de sortie et peut avoir un effet délétère sur la sortie qui n'est pas bien préparée.

Dès lors, la question de la suppression de ce dispositif peut légitimement se poser ou a minima la question du transfert de la décision d'octroi des LSC-PD à l'administration pénitentiaire puisque cette mesure ne nécessite pas une appréciation de la situation individuelle.

S'agissant des notifications et entretiens 723-15, l'intervention du JAP est importante en termes de rappel, des explications apportées sur le fonctionnement des mesures et sur les attentes de la justice.

III. Pistes de réflexion

1. En matière économique et financière

Il pourrait être envisagé de renforcer les pouvoirs de sanction administrative en matière fiscale (comme pour le défaut de déclaration de compte à l'étranger sans fraude, le défaut de déclaration de détention de personne morale à l'étranger sans fraude et le défaut de déclaration de bénéficiaire effectif).

Il apparaît également intéressant d'initier une réflexion d'ensemble sur les fraudes aux moyens de paiement qui font l'objet d'un nombre colossal de procédures pénales permettant aux clients des banques d'être remboursés, alors qu'il n'y a aucune perspective d'enquête (auteurs souvent à l'étranger).

2. En matière de route

Il pourrait être envisagé de confier une partie de ce contentieux de masse à une autorité administrative indépendante comme c'est le cas en Allemagne par exemple. Il s'agit toutefois d'un axe de réflexion devant être approfondi au regard des enjeux pénaux et procéduraux (quelles infractions, comment traiter la réitération et la récidive …).

Et comme pour tout débat sur la déjudiciarisation, la question des moyens demeure centrale. Déjudiciariser un contentieux, quel qu'il soit, pour le donner à une AAI, ne peut se faire à moyens constants, sauf à déplacer artificiellement une problématique sans la traiter.

3. Sur la procédure

Pour accroître l'efficacité de la justice pénale, il peut être envisagé d'étendre l'obligation de déclarer une adresse – la conséquence étant que toute citation faite à l'adresse déclarée est réputée faite à personne – à charge pour la personne concernée de déclarer un changement d'adresse par LRAR.

Elle existe à l'instruction et en cas d'appel (article 503-1 du code de procédure pénale) et pourrait ainsi être généralisée à tout exercice d'une voie de recours, s'agissant notamment de l'opposition à une ordonnance pénale ou à un jugement, ce qui n'est actuellement pas le cas. Or, ces deux configurations génèrent beaucoup de défauts.

Les jurisprudences citées ci-dessous illustrent l'intérêt pratique d'une telle réforme :
« Les dispositions spéciales de l'article 503-1 du code de procédure pénale, qui exigent du prévenu appelant l'élection d'un domicile, dérogent ainsi à celles de l'article 558 dudit code qui, d'une part, imposent à l'huissier de justice, avant toute citation, de vérifier l'exactitude du domicile de l'intéressé, d'autre part, prévoient que l'exploit déposé à son étude ne produit les effets d'une citation à personne que si l'avis de réception a été signé par l'intéressé » (**Ass. plén., 3 mars 2023, pourvoi n° 22-81.097**, publié au Bulletin, **et précédemment** Crim., 2 mars 2011, pourvoi n° 10-81.945, Bull. crim. 2011, n° 43, Crim., 17 janvier 2012, pourvoi n°

11-84.778, Bull. crim. 2012, n° 13 ; Crim., 5 octobre 2011, pourvoi n° 10-88.851, Bull. crim. 2011, n° 194).

De même, il pourrait être envisagé une modification de l'article 207 du code de procédure pénale en permettant à la chambre de l'instruction d'évoquer et d'organiser devant elle un débat contradictoire pour statuer sur la détention provisoire en cas de nullité de l'ordonnance.

10/10

Annexe 5.14. Union syndicale des magistrats (civil 1)

Document de réflexion - Thématiques civiles

Réponses de l'USM

Ce questionnaire a pour objet de faciliter le recueil des observations des acteurs consultés en les orientant sur les pistes envisagées dans les rapports déposés au cours des deux dernières décennies mais également sur les pistes nouvelles explorées par le groupe de travail à la suite de suggestions qui lui sont parvenues.

Ces pistes vous paraissent-elles de nature :

- à recentrer le juge sur son office, qu'il soit gracieux, contentieux ou amiable ?

Il faudrait commencer par définir l'office du juge pour en effet s'atteler à recentrer les missions dévolues au judiciaire. Il conviendrait de s'interroger sur le caractère univoque ou non de cette notion : au-delà du cadre légal, chaque magistrat peut avoir une conception propre de ce que doit être son office en fonction de ses convictions personnelles, de son parcours universitaire et professionnel, du degré de maîtrise technique de son contentieux, etc. En tout état de cause, l'office premier du juge civil doit s'entendre de trancher les litiges dans le respect des principes directeurs du procès civil et il convient de lui en donner les moyens.

- à rationaliser son intervention et celle du greffe et raccourcir les délais de traitement de procédures judiciaires ?

Que veut dire « rationaliser » ? Qu'y a-t-il d'irrationnel dans l'intervention judiciaire actuelle ? Si la déjudiciarisation n'a pour objet que de « rationaliser » au sens de gagner du temps, elle est vouée à l'échec.

- à apporter des réponses aux insatisfactions des justiciables ou à limiter les risques de dysfonctionnement auxquels sont exposées les juridictions ?

Un procès civil étant par nature l'aboutissement judiciaire d'un conflit qui oppose au moins 2 parties, l'insatisfaction de l'un ou de l'autre, voire des deux, paraît relativement inévitable.

De quels dysfonctionnements s'agit-il ?

- à rétablir la confiance de nos concitoyens envers la Justice ?

Dans l'attente des résultats de l'enquête sur la justice en France lancée en 2024 (voir ici), le dernier grand sondage IFOP (ici) de 2019 indiquait que 53% des Français déclarent faire confiance à la justice, avec une certaine stabilité des résultats, loin de la crise de défiance que traverse le pouvoir politique si l'on en croit le baromètre du CEVIPOF (ici).

Si l'on part du postulat d'un manque de confiance des citoyens envers la justice, il faudrait en analyser les causes avant d'affirmer que la déjudiciarisation puisse en être un remède.

Ces pistes vous paraissent elles au contraire présenter des risques ? Dans l'affirmative, quelles garanties devraient-être prévues pour les limiter ?

Droit des personnes

1

- **Dons d'organe prélevé sur une personne vivante** : transfert au notaire du consentement donné par le donneur au notaire devant le président du tribunal judiciaire (art. R. 1231-2 et suivants du code de la santé publique)

Le magistrat doit vérifier que le consentement donné est libre et éclairé et que le don est conforme aux conditions légales. Sortir le don d'organe du champ d'intervention judiciaire ne va pas alléger beaucoup la charge de travail des magistrats au regard du nombre de saisines et de la courte durée de l'audience. L'intervention du juge est justifiée dès lors qu'il s'agit de permettre de détecter d'éventuelles pressions sur le donneur ; il faudrait s'assurer que le notaire ait la même vigilance. Cela dit, les médecins refont cette vérification indispensable, d'autant que le donneur peut changer d'avis jusqu'au dernier moment.

- **Adoption simple de l'enfant majeur du conjoint, du partenaire ou du concubin par acte notarié** : transfert au notaire du prononcé de l'adoption (art. 343-1 du code civil) :

Là encore, l'intervention du juge est justifiée, notamment au regard des conséquences juridiques (filiation, succession) et de la nécessité pour le juge de vérifier le respect des conditions relatives à cette adoption, le recueil du consentement et l'absence de rétractation de celui-ci, mais également de vérifier si sa finalité n'est pas détournée ou si elle est conforme à l'intérêt de la personne adoptée et des tiers (autres enfants de l'adoptant notamment) et il importe de laisser à un juge indépendant et impartial d'effectuer cette mission, le notaire intervenant par ailleurs déjà dans le recueil du consentement.

Droit de la famille

- **Convention en matière de responsabilité parentale entre parents non mariés** par acte de procédure d'avocat sans préalable obligatoire d'une médiation, conciliation ou procédure participative et sans homologation judiciaire (art. 1157, art. 1565 et suivants, art. 1568- du code civil et L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution).

L'homologation prend certes du temps, et les parties ont toujours la possibilité de ressaisir le JAF en cas d'éléments nouveaux et de désaccord, mais l'intervention du juge permet de vérifier l'intérêt de l'enfant, l'équilibre financier de la convention, l'absence de pression de l'un sur l'autre, le respect du cadre légal et des droits de chacun. Cette intervention permet de déceler des problèmes dans les stipulations de la convention lesquelles peuvent avoir des conséquences importantes sur l'enfant et son avenir. Transférer ce rôle à un notaire ou un avocat aurait nécessairement un coût pour le justiciable, au risque de le dissuader de faire homologuer la convention alors qu'il faudrait au contraire encourager ce système.

- **Encadrement du fait nouveau en matière de contribution à l'entretien et l'éducation des enfants** (art. 1355 du code civil)

Il s'agirait d'explorer les voies permettant, en matière alimentaire, d'éviter que l'évolution prévisible des besoins de l'enfant autorise des saisines successives du juge pour ajuster la contribution parentale laquelle est d'ordre public : travail sur des barèmes (EGJ civil n° 16) prenant en compte le coût réel d'un enfant et les ressources de chaque obligé alimentaire, prise considération de l'évolution prévisible des besoins de l'enfant, mise en place de lignes directrices ou de bonnes pratiques : fixation d'une

somme, prise en charge directe de frais, distinction des frais normaux et des autres frais - exceptionnels, imprévisibles, excédant la contribution financière sous forme de pension ...Les pratiques allemandes ou belges, qui se déploient dans le cadre de l'office conciliatoire du juge, pourraient être expertisées.

L'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation sur le moment de l'appréciation de l'élément nouveau (avant, la date de saisine ; désormais, la date de l'audience) a complexifié le traitement de ces procédures et favorisé le contentieux. L'idée serait alors de revenir à la jurisprudence initiale : irrecevabilité en l'absence de fait nouveau lors de la saisine.

Le barème indicatif des pensions alimentaires tel qu'il existe actuellement est insatisfaisant. De nombreux critères doivent être pris en compte pour fixer la contribution, l'adapter à la situation des parents et aux besoins de l'enfant. La prise en charge directe de frais, ou le partage des frais, notamment des frais exceptionnels, souvent rencontré dans les décisions, pose de multiples problèmes d'interprétation, et nourrit donc le contentieux alors qu'une décision précise est toujours valable à défaut de meilleur accord de sorte qu'il vaut mieux un cadre clair et précis.

La question de la barémisation des contentieux mérite une réflexion plus large quant à la définition d'un barème, le degré de personnalisation de ce barème, les voies de recours… Plus la marge d'appréciation de son utilisateur est grande, plus les contestations sont ouvertes, plus les risques de rapports de force entre les parties sont importants. Un barème souple et indicatif est utile en ce qu'il est un outil d'aide à la décision pour le juge, qui adapte sa décision à chaque situation, s'assure d'un équilibre entre les intérêts en présence. Il peut au contraire être dangereux si son application n'est pas entourée de garanties pour le justiciable.

Soit l'on considère que la contribution est une question purement financière qui peut être réglée de manière mathématique, mais il faut alors un barème strict et des moyens de vérifier la réalité de la situation financière de chacun, savoir quels éléments la déterminent, soit l'on considère qu'elle est intimement liée à la situation personnelle de chaque partie, de chaque enfant, et dans ce cas, la liberté d'appréciation du juge et le jeu des voies de recours restent les seules garanties contre l'arbitraire et le rapport de force. Il convient de ne pas éluder le fait que le juge exerce bien souvent un contrôle sur le montant des ressources déclarées par les parties, et que l'utilisation de barèmes risque d'ouvrir la porte à des sous-déclarations voire des dissimulations de ressources.

Le conflit parental, initialement axé sur la résidence des enfants, se déplace souvent sur le financier dans un mouvement d'inversion des valeurs, le conflit sur la résidence devenant le moyen d'ajuster les contraintes financières, au mépris parfois de l'intérêt de l'enfant.

- **Délégations de l'autorité parentale** : transfert au notaire de tout ou partie des demandes (art. 376 et suivants du code de procédure civile)

C'est un contentieux souvent intimement lié à une situation familiale complexe, par ailleurs suivie par le juge des tutelles mineurs ou le juge des enfants. Il pourrait s'agir de confier au notaire l'homologation d'accords de délégation d'autorité parentale en cas d'accord des deux parents, mais dans les autres cas, le juge paraît la seule autorité compétente pour trancher. L'autorité parentale est d'ordre public (art. 376 cc). Sa protection doit être garantie par le juge. Il appartient au juge de s'assurer de la protection de l'intérêt de l'enfant, au cœur de cette question.

3

- **Appel sur les mesures provisoires prononcées par le juge de la mise en état en matière de divorce ou de séparation de corps** : appel différé avec l'examen de la décision au fond, sauf autorisation du premier président (art. 795, 1118 et 1119 du code de procédure civile)
    - s'il est justifié d'un motif grave et légitime *(cf. sursis à statuer – art. 150 code de procédure civile- ou expertise – art. 272)*
    - ou lorsqu'il existe un moyen sérieux d'annulation ou de réformation de la décision de première instance et que son l'exécution risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives –*(cf. art. 514 pour l'arrêt de l'exécution provisoire)*.

Il s'agirait d'accélérer le traitement du fond des affaires tant en première instance qu'en appel. En effet l'instance au fond devant le premier juge est retardée dans l'attente de l'examen de l'appel des mesures provisoires, lequel examen qui obère les capacités de traitement des juridictions d'appel. Le propre d'une mesure provisoire étant d'être modifiée en cas de survenance d'un fait nouveau intervenu dans la situation des parties postérieurement à la décision dont la modification est sollicitée (1re Civ., 19 juin 2007, pourvoi n° 06-16.656, Bull. 2007, I, n° 241), l'appel soumis à autorisation n'interdit pas cette révision. Les critères proposés pour l'autorisation réserveraient l'excès de pouvoir du juge, la méconnaissance de la loi, l'erreur manifeste d'appréciation, l'intérêt supérieur de l'enfant et le caractère disproportionnée de la mesure provisoire ordonnée.

Le domaine des mesures provisoires a déjà été largement restreint avec la nouvelle procédure de divorce et le caractère facultatif de l'AOMP là où auparavant, le juge statuait systématiquement. Si les cours d'appel avaient les moyens de statuer rapidement, la question ne se poserait pas. Réduire le droit d'appel n'est pas souhaitable, ce d'autant qu'il existe le risque d'engorger les délégués du premier président afin d'obtenir son autorisation.

- **Possibilité pour le juge du fond de joindre l'incident au fond** (art. 789 et 913-5 du code de procédure civile)

Il s'agirait d'éviter les incidents dilatoires qui ont pour objet d'entrainer le report de l'examen de l'affaire au fond, en permettant au magistrat chargé de la mise en état, aux fins de bonne administration de la justice et lorsqu'il considère que l'affaire est en état d'être jugée, par une même décision de renvoyer l'examen de l'incident à la juridiction de jugement et de déclarer l'instruction close.

Il s'agit sans doute de prévoir la possibilité pour le JME (et pas le juge du fond) de joindre l'incident au fond). Or, revenant à la jurisprudence antérieure à 2019, l'article 789 CPC a déjà été modifié en ce sens par le décret n°2024-673 du 3 juillet 2024. L'USM en avait formulé le vœu. Mais on ne peut que déplorer ces revirements permanents et l'incertitude juridique qui en découle.

La question se pose d'étendre cette possibilité au conseiller de la mise en état (art. 913-5). Celle aussi de l'étendre aux exceptions de procédure (art. 73 et suivants du CPC).

La possibilité pour le juge /conseiller de la mise en état de joindre l'incident au fond en laissant la faculté au tribunal/ à la cour de statuer sur l'incident et sur le fond est souhaitable dans toute procédure civile écrite avec représentation obligatoire et non pas seulement en matière familiale dans la mesure où nombreux sont les incidents soulevés alors que l'ordonnance de clôture et la fixation de l'affaire sont imminentes, lesquels incidents sont en majeure partie dilatoires et n'ont d'autre objectif que de retarder la procédure.

4

- **Faciliter l'arbitrage en matière familiale**

Il s'agirait, à la lumière de l'état du droit de la famille et des récents mouvements de contractualisation, d'explorer les voies permettant de faciliter aux familles qui le souhaitent le recours à l'arbitrage dans les matières arbitrables de droit de la famille (art. 267, art. 2059 à 2061 du code civil).

Défavorable. Le droit de la famille est principalement d'ordre public. Si l'arbitrage peut être adapté en matière commerciale, il paraît difficilement transposable à la matière familiale. Ce pourrait de plus être un frein au développement des modes amiables car l'envie d'obtenir une décision (arbitrale dans ce cas) est souvent plus forte que l'envie de se mettre autour de la table et œuvrer à la résolution du litige.

Quant à la liquidation des régimes matrimoniaux, elle est avant tout conventionnelle. Le partage ne devient judiciaire qu'en cas de conflit. Il existe de nombreux outils non exploités faute de temps, tant pour les juges que pour les notaires. L'arbitrage en la matière apparaît inutile voire dangereux. Outre le coût des frais d'avocat (l'assistance devrait être obligatoire pour chacune des parties), s'ajouterait le coût des honoraires de l'arbitre.

Droit patrimonial

- **Prévoir que la procédure de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux se passe exclusivement devant le notaire**, le dispositif en vigueur en Alsace Moselle (Loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle) pouvant être source d'inspiration pour revoir le dispositif issu de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 (art. 837, 840 et suivants du code civil ; art. 1360 et suivants du code de procédure civile).

Il s'agirait, lorsque dans le cadre de la phase amiable d'un partage, un notaire constate qu'il s'élève des contestations sur la manière d'y procéder ou de le terminer, de basculer en partage judiciaire sans intervention du juge, le notaire alors désigné, sauf accord des coindivisaires par le président de la chambre départementale, disposerait des pouvoirs prévus aux articles 1365 et suivants du code de procédure civile, sous le contrôle d'un juge d'appui, conçu sur le modèle du juge chargé du contrôle des expertises et qui pourrait également être le juge d'appui des expertises amiables Le juge du fond serait saisi sur les désaccords subsistants sur la base d'un projet d' état liquidatif.

Pourquoi pas mais le retard pris dans les procédures de partage est moins le fait de la lenteur des interventions judiciaires que de celle du traitement des dossiers de partage par les notaires. Le juge intervient justement quand le notaire dresse un PV de difficulté. Là encore, les outils juridiques pour un traitement rapide et efficace des procédures de partage existent, mais les moyens de les appliquer font défaut. Le « juge d'appui » proposé existe déjà, c'est le juge commis. L'articulation du travail entre notaire et juge ne peut être mené à bien dans de bonnes conditions faute de moyens. Donnons les moyens d'appliquer les textes existants et la qualité de la justice en sera améliorée. En partage amiable, le notaire est bien souvent celui choisi par l'une des parties, ce qui peut rendre son intervention suspecte aux yeux des autres et nuire à l'avancée des discussions amiables.

Confier au notaire les successions vacantes et les successions en déshérence (art. 809 et suivants), le cas échéant à charge d'en référer au juge en cas de difficulté : aller au-delà de 809-1

à condition de prévoir des modalités de publicité **et transférer à l'administration des domaines la tenue des registres des successions vacantes** (art. 1334, 1339 du code de procédure civile) et la charge de sa publication (art. 1335) - (CDJ civ p. 42)

Pourquoi pas. C'est une piste intéressante dans la mesure où l'office du juge est, dans la grande majorité des cas, sans apport significatif. Mais qui va payer ?

Protection des majeurs et tutelle des mineurs

- **Faciliter les actes de disposition relatif au logement de la personne protégée, quelle que soit la mesure de protection** (art. 426, 437 du code civil)

En quoi cette "facilitation" des actes de disposition relatifs au logement des personnes protégées serait-elle de nature à entraîner une déjudiciarisation ? Le juge a pour mission fondamentale de vérifier l'intérêt de la personne protégée, dont la protection de son logement ; c'est son cœur de métier.

- **Mandat de protection future (MPF)** (art.477 et suivants du code civil et 1258 et suivants du code de procédure civile)
  - Confier au notaire le soin de constater la prise d'effet du MPF, le cas échéant en l'assortissant de mesures de porter à connaissance des tiers permettant un recours
  - Faire du MPF un acte exclusivement notarié
  - Elargir l'objet du MPF à l'assistance et permettre les actes relatifs au logement de la personne protégée
  - Contractualiser l'obligation du mandataire d'établir les comptes de gestion et mutualiser les opérations de contrôle

Encore une fois, confier au notaire une mission au lieu de donner les moyens au juge de la remplir est une fausse bonne idée. La protection des majeurs, comme la protection de l'intérêt de l'enfant, relève du cœur de métier du juge.

- **Habilitation familiale** (art. 494-1 et suivants du code civil et art. 1260-1 et suivants du code de procédure civile)
  - Elargir le cercle des personnes susceptibles d'être désignée aux membres de la famille présentant un lien étroit et stable avec le majeur (art. 494-1/ cf. art. 430)

Défavorable ; dans le domaine de l'habilitation familiale, il n'y a ni compte de gestion ni contrôle par le juge ; c'est la voie ouverte à toutes les dérives.

  - Permettre par anticipation le remplacement de la personne habilitée

Défavorable pour les mêmes motifs ; le juge doit pouvoir vérifier les qualités de la personne désignée pour garantir la protection du majeur ; trop risqué

  - Clarifier le régime de l'habilitation « assistance » qui s'entend par référence à la curatelle simple (art. 467 et 472 du code civil)
  - Permettre le renouvellement sur production d'un certificat médical non circonstancié (art. 494-6, dernier al).

Défavorable, trop risqué. Mieux vaudrait prévoir de permettre le renouvellement sur production d'un certificat médical circonstancié mais rédigé par un médecin qui n'est pas obligatoirement inscrit sur la liste, il est plus important de savoir pour quelles raisons la mesure est renouvelée que d'avoir un écrit d'un médecin inscrit. Si tout médecin, y compris celui de la personne protégée, est qualifié et compétent pour décrire les circonstances médicales justifiant le renouvellement, il faut néanmoins se méfier du manque d'objectivité, voire des pressions familiales qui peuvent s'exercer sur le médecin de famille.

- **Tutelle et curatelle** (art. 440 et suivants)
  - Actes de disposition et d'administration : apprécier la nécessité de déclasser certains actes (ouvertures de comptes, résiliation de baux … (décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008).

La liste a déjà été revue par décret n°2021-1888 du 29 décembre 2021. Il serait dangereux de déclasser trop d'actes, au risque de perdre le sens et l'objectif de protection des majeurs protégés.

  - Prévoir une procédure de mise à disposition de la décision à intervenir en fonction du délai prévisible d'achèvement de la procédure

Pourquoi pas

  - Uniformiser les règles de compétence territoriale du juge des tutelles

Pourquoi pas

  - Permettre une prorogation temporaire (art. 443) nécessitée notamment par le délai nécessaire à l'établissement des certificats médicaux

Pourquoi pas

- **Tutelle des mineurs**
  - **Supprimer l'autorisation du juge pour l'acceptation pure et simple des successions** (art. 387-1)

Défavorable. Il convient de rappeler que la protection du mineur incombe au juge des tutelles mineurs. Or, l'acceptation pure et simple d'une succession constitue un acte grave dont les conséquences peuvent être lourdes et engager le futur du mineur, ce d'autant que l'administrateur légal n'a pas forcément les connaissances suffisantes en la matière. Cette mesure pourrait ne s'appliquer qu'à l'acceptation des successions bénéficiaires et non de celles déficitaires, mais il faut pouvoir le vérifier, d'autant que parfois, des pressions peuvent s'exercer sur le parent chargé d'accepter la succession, il y a notamment un risque que les organismes de crédit fassent pression en invoquant par exemple un crédit personnel au parent chargé d'accepter la succession.

Hospitalisation sans consentement

7

- **Desserrement des délais pour statuer en matière d'hospitalisation sans consentement :** contrôle systématique des mesures d'hospitalisation complète au bout de 12 jours (L. 3211-12 et L. 3211-12-1) mesures d'isolement et de contention (art. L3222-5-1 du code de la santé publique)

Il faudrait en premier lieu disposer d'un outil adapté et partagé entre hôpital et juridiction pour calculer ces délais de manière rigoureuse et automatisée. Car l'impossibilité de vérifier le délai est souvent cause de mainlevée. Et lorsque la mainlevée est prononcée, est-elle appliquée ? Est-il de l'intérêt du patient ou de la société de l'appliquer ? Qui en assume la responsabilité en cas de suicide du patient ou d'agression commise par lui ?

Ces procédures sont très lourdes et peu efficientes à assurer la protection des libertés individuelles dont le juge est censé être ici le garant.

Le desserrement du délai de 12 jours aurait pour effet de diminuer le nombre de saisines, ou en tout cas, d'en rendre un certain nombre sans objet, étant précisé qu'une saisine faite, c'est déjà beaucoup de temps de travail même si elle devient sans objet.

Pratiquer un contrôle annuel au lieu de bisannuel des mesures qui perdurent dans le temps pourrait s'envisager. Le délai de 6 mois est contre-productif d'un point de vue thérapeutique, de nombreux patients stabilisés voyant leur état se dégrader par un espoir de levée de la mesure.

En tout état de cause, la présentation d'un patient devant un juge est antinomique. Tout citoyen est angoissé à l'idée de passer devant un juge, a fortiori une personne psychiquement malade. Ce contrôle, s'il est nécessaire pour éviter les abus s'agissant d'une atteinte à la liberté d'aller et venir, est contraire à l'intérêt du patient tel qu'il est pratiqué actuellement. Le desserrement des délais serait une mesure à la marge, qui ne répond pas à l'ampleur de la problématique soulevée par l'intervention du juge judiciaire en matière de contrôle des mesures d'hospitalisation sous contrainte, et plus encore des mesures d'isolement et contention : un travail purement formel mais très chronophage pour un contrôle en réalité inopérant sur le fond, au détriment de la qualité du soin pour les patients. Pour permettre au juge de remplir pleinement son office de contrôle de l'atteinte aux libertés individuelles, il faut repenser tout ce système, en parallèle d'une évolution des pratiques de soins en psychiatrie, et des moyens donnés à la justice comme aux hôpitaux de remplir leur office.

- **Suppression de la présence d'un magistrat dans la commission départementale des soins psychiatriques** (art. L. 3222-5 et L. 3223-1 du code de la santé publique)

Il n'y a plus de magistrat dans cette commission depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 (art. 102 ayant abrogé le 2° ; voir article L 3223-2 CSP), ce qui parfois est problématique car la CDSP n'adresse pas les rapports annuels au PR/PDT (alors même que l'info CDSP est une condition légale et de mainlevée de certaines mesures). L'USM avait dénoncé l'anachronisme de cette modification de la composition de la CDSP : le juge ne faisait plus partie de la composition de la commission chargée du contrôle des registres d'isolement et de contention alors qu'au même moment, on lui confiait le contrôle de ces mesures, et par là-même une charge de travail énorme à moyens constants.

Droit fiscal

8

- Unification du contentieux fiscal au profit du juge administratif
  - Sur les contentieux d'assiette : L. 199 du CGI
  - Sur le contentieux du recouvrement : art. L 281 du LPF

Favorable. Il s'agit d'un contentieux résiduel mais extrêmement technique, auquel nous devons consacrer énormément de temps sans réelle plus-value. Toutes les procédures de droit fiscal devraient relever de la compétence du juge administratif dès lors que les décisions sont en majeure partie fondées sur la doctrine administrative. Cela présenterait l'intérêt pour le justiciable d'une simplification de la procédure (un seul ordre juridictionnel compétent) et d'une uniformisation de la jurisprudence. La seule exception à cette unification du contentieux au profit du juge administratif devant s'entendre dès lors qu'il y a atteinte aux libertés individuelles dont la protection ressort du seul juge judiciaire.

Droit de la commande publique

- Unification du contentieux de la commande publique au profit du juge administratif

Pourquoi pas

Indemnisation des victimes d'infractions (EGJ civile n° 17)

- Soumettre le contentieux des intérêts civils aux règles de la procédure civile et confier la gestion de ce contentieux aux formations de jugement civiles.

Compte tenu de la complexité de certains dossiers, des délais d'expertise, de l'attente de la consolidation des préjudices, il est parfois préférable que les victimes se désistent de l'action sur intérêts civils pour assigner au civil.

Il pourrait donc être intéressant d'appliquer les règles de la procédure civile afin de faciliter la mise en état de ces dossiers.

- Instaurer la saisine directe en phase amiable du FGTI par le dépôt d'une requête par les victimes d'infractions de droit commun.

Prévoir l'instauration d'une saisine directe serait de nature à alourdir encore les obligations des justiciables qui, bien que titulaires d'une décision leur accordant une indemnisation, auraient en sus à saisir un fonds au préalable avant la saisine de la CIVI. C'est encore alourdir le parcours judiciaire du justiciable.

- Supprimer l'homologation par le président de la CIVI de la transaction conclue par le FGTI et la victime.

Pourquoi pas.

Contentieux aérien (règlement CE 261/2004 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne en date du 11 février 2004)

- Mise en place d'un titre exécutoire ad hoc délivré par le commissaire de justice en cas de défaut de réponse d'une compagnie aérienne (art. L 111-3 du code des procédures civiles d'exécution – cf chèque sans provision)

Si l'on parle bien du contentieux découlant de l'indemnisation forfaitaire du retard des compagnies aériennes, il s'agit d'une vraie piste de déjudiciarisation utile. Certains tribunaux de proximité (Aulnay-sous-Bois, Longjumeau notamment) sont engorgés de procédures en attente (plusieurs milliers), et les décisions sont à 98% d'indemniser le voyageur, dès lors que les justificatifs sont fournis. Mais il y a toujours une petite part de déboutés, pour lesquels l'intervention du juge retrouve son sens...

Commissions

- Réexaminer la nécessité de la **présence des magistrats judiciaires dans les commissions administratives suivantes** (Juge 21°s proposition n° 1 - CDJ civ p. 44)
  - Commission d'expulsion des étrangers (art. L. 632-1 et suivants et R. 632-3 à R. 632-8-1 du CESEDA)
  - Commission départementale des soins psychiatriques (art. L. 3222-5 et L. 3223-1 du code de la santé publique)

Comme indiqué plus haut, il n'y a plus de magistrat dans la commission départementale des soins psychiatriques depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019.

S'agissant de la commission d'expulsion des étrangers, il convient de rappeler que le juge judiciaire est gardien des libertés individuelles et qu'il n'est dès lors pas anodin qu'il soit présent dans cette instance.

Il s'agirait de réexaminer, à la lumière des dispositions de simplification intervenues au cours des dernières années, les critères qui justifient la présence des magistrats judiciaires dans les commissions administratives où ils demeurent ou ont été prévus : protection des droits des personnes vulnérables, compétences juridictionnelle ou para juridictionnelles, contrôle des professions du droit, contrôle de l'administration, technicité juridique, lien avec l'environnement du magistrat, proximité ...

Attention de ne pas sacrifier le travail partenarial. Au demeurant, le juge judiciaire est le seul gardien des libertés individuelles et sa présence doit être examinée sous ce prisme.

Aide juridictionnelle (AJ)

- Envisager de confier à l'administration fiscale l'examen et les décisions en matière d'aide juridictionnelle, les BAJ/juridictions n'en connaissant qu'en cas de refus ou de retrait

Attention à ne pas restreindre l'accès des citoyens à la justice !

- Explorer les mesures de simplification envisageable en matière d'AJ : suppression de l'AJ partielle, limitation de contrôle du caractère sérieux du recours à la demande d'AJ en appel,

Même observation. Il apparaît dangereux de supprimer d'une manière générale l'AJ partielle dans la mesure où cela priverait un justiciable du droit de faire entendre sa cause devant un

tribunal. En revanche, il conviendrait de simplifier largement la possibilité pour le juge de retirer l'AJ totale ou partielle en cas d'abus du justiciable mais également de simplifier le travail du BAJ lorsqu'une décision de retrait d'AJ est prononcée par le juge.

Pour éviter les appels dilatoires ou manifestement voués à l'échec lorsque l'AJ est accordée, de la même manière que la Cour de cassation examine le caractère manifestement voué à l'échec du pourvoi en évacuant les moyens inopérants qui ne sont « pas manifestement de nature à entraîner l'infirmation de la décision entreprise » pour refuser l'AJ, il serait souhaitable qu'il en soit de même en appel. Lorsque l'appel est intégralement rejeté sur une telle base, il serait possible de proposer de retirer l'AJ. Il faudrait prévoir une information préalable du justiciable sur le retrait encouru.

Procédure civile

- **Augmentation du taux de dernier ressort**

Défavorable. Il s'agirait seulement de dissuader les justiciables de faire appel. La déjudiciarisation ne doit pas être synonyme de restriction du droit d'accès au juge. Par ailleurs les « petits » litiges représentent parfois des enjeux juridiques complexes, qui justifient parfaitement l'intervention d'un juge d'appel. Et l'on sait très bien qu'en dernier ressort, les gens hésitent à se pourvoir en cassation, compte tenu du coût de l'avocat au conseil (représentation obligatoire en matière civile).

- **Extension de la représentation obligatoire**

Elle a déjà été largement étendue par les réformes successives. L'étendre à quels nouveaux contentieux ? Le développement de la représentation obligatoire engendre de facto un recul énorme de l'accès au juge, voire au droit : plutôt que de prendre un avocat, les parties choisissent de ne pas comparaître. Là encore, le désencombrement des tribunaux ne doit pas se faire au prix d'une restriction de l'accès au juge. Les procédures avec représentation obligatoire sont souvent plus chronophages et plus longues que les procédures orales. La tenue de l'audience et des débats est au cœur de l'office du juge ; il faut au contraire donner les moyens de traiter les procédures (avec ou sans représentation obligatoire), d'écouter les parties, de permettre l'accès au juge à moindre coût pour les justiciables, mais aussi de renforcer les équipes autour du magistrat pour qu'il puisse se recentrer sur son cœur de métier, organiser une certaine discipline, une mise en état pour cadrer les demandes et les renvois, veiller au respect du principe du contradictoire (échange de pièces notamment).

- **Revoir la distinction procédure écrite et procédure orale dans les instances avec représentation obligatoire ou dans celles où toutes les parties ont fait le choix d'être assistées par avocat**

La proposition est un peu trop vague pour prendre position. Si l'idée est de passer en procédure écrite lorsque toutes les parties sont assistées d'un avocat, comment gérer cela matériellement ? Si dans la même audience (par exemple devant le JCP), il y a des affaires avec procédure écrite et des affaires avec procédure orale, comment le greffe peut-il s'organiser ? Les logiciels métiers seront-ils adaptés ? Quel intérêt ? De plus, ceci ne concerne pas directement la

déjudiciarisation, sauf à envisager la représentation obligatoire comme un moyen de dissuader les parties de recourir au juge…

Mais en matière de divorce, maintenir la procédure orale uniquement pour l'AOMP est source de confusion.

- Envisager la possibilité, dans l'office de protection du juge, d'une simplification de la formalisation des décisions, dont seul l'entête et le dispositif serait formalisé, voire de procéder par jugement oral.

A première vue, cette proposition apparaît comme une atteinte à l'exigence de motivation. Outre qu'elle serait contraire aux standards européens, on sacrifierait la qualité de la justice sur l'autel de la rentabilité, ce que l'USM ne peut cautionner. La motivation des décisions est précisément le cœur du métier de magistrat. C'est la clé de la compréhension de la décision, qui peut permettre d'apaiser le conflit à l'origine du contentieux, dissuader de faire appel.

S'il s'agit du contentieux du JCP, de toute façon les collègues utilisent systématiquement des trames, qui permettent de motiver a minima chaque décision. Quant au « jugement oral », cela n'a aucun sens.

Développer des outils, des trames, par un service centralisé au ministère par exemple, serait une piste à explorer (qui l'a déjà été mais n'a pas abouti, faute de moyens). Avoir des outils informatiques et des logiciels métiers performants, ainsi que des magistrats formés à utiliser ces outils, sont des impératifs aujourd'hui incontournables.

De manière générale, pour réduire les délais de traitement des affaires civiles, il faudrait donner plus de pouvoirs et de temps au juge de la mise en état afin qu'il puisse pleinement jouer son rôle, éviter les demandes de renvoi et les incidents de procédure à répétition, souvent purement dilatoires.

Promotion du règlement amiable des différends

- Instauration d'un droit de timbre pour l'accès à la justice, le cas échéant susceptible de restitution partielle en cas d'extinction de l'instance sans décision au fond.

L'USM a déjà formé des propositions pour repenser le financement de la justice : à retrouver ici. Mais l'instauration généralisée d'un droit de timbre en début de la procédure, comme condition de recevabilité, n'apparaît ni juste ni efficiente.

Une réflexion pour une réécriture de l'article 700 CPC pourrait être menée, mais aussi sur les procédures abusives et autres procédés dilatoires qui devraient être mieux identifiés et sanctionnés.

- Augmentation du taux de l'article 750-1 du code de procédure civile, extension de son champ, élargissement des modes amiables visés (médiation de la consommation, commission départementale d'expulsion, …

12

Il faudrait commencer par attendre le retour d'expérience sur les MARD avant d'envisager une généralisation. Jusqu'ici, les expériences de généralisation de ces procédés ont échoué, entraînant une perte de temps importante dans le traitement moyen des affaires. Les questions déjà évoquées de formation des conciliateurs, de bonne information des justiciables sur leurs droits, méritent une réflexion d'ampleur, la déjudiciarisation ne devant pas se faire au détriment du droit d'accès au juge et de la qualité de la justice. Mais un accompagnement et un suivi par un « juge de l'appui » ou « juge de l'amont » pourraient donner de bons résultats.

- Consécration de la procédure de mise en état extrajudiciaire

Il paraît plus judicieux et efficace de donner au juge de la mise en état les moyens d'une mise en état effective, d'un réel suivi des échanges entre les parties, plutôt que d'externaliser la mise en état. Plus le lien entre la mise en état et le traitement de l'affaire au fond est étroit, mieux l'affaire sera traitée de manière cohérente et efficace.

Les procédures participatives, prévues par le CPC, ne sont que très peu utilisées.

Plutôt que de prévoir une mise en état extrajudiciaire, il conviendrait de faire du juge de la mise en état un acteur principal de la procédure (avec des pouvoirs plus étendus et un temps consacré pour procéder à une véritable mise en état), comme en Espagne.

- Interruption des délais de forclusion par le recours aux MARD

Favorable

- Mise en place des dispositifs permettant le développement de l'expertise amiable ou conventionnelle par acte de procédure d'avocats, appeler à tarir le contentieux engagé sur le fondement de l'article 145 du code de procédure civile : réforme de l'article 145 du code de procédure civile (exigence d'un motif légitime et de l'impossibilité de recourir à une expertise conventionnelle), mise en place d'un juge d'appui, interruption des délais de prescription et de forclusion, opposabilité aux tiers, obligation de recourir à un MARD avant de saisir le juge après une expertise judiciaire, notamment si elle a été prise en charge par l'AJ,

Si le développement de l'expertise amiable et conventionnelle paraît en effet pertinent, à condition de préserver le principe du contradictoire, l'idée de vider l'article 145 de son contenu paraît irréaliste. Les expertises amiables échouent souvent parce que l'expert est en réalité celui de l'une des parties, ne remplit pas l'exigence d'apparence d'impartialité que les parties sont en droit d'attendre. Les modalités de désignation de l'expert amiable devraient donc être clairement définies.

Cette proposition semble répondre à des difficultés rencontrées par certaines juridictions (notamment à Paris) mais attention à ne pas réformer un article du code pour un mésusage local.

Très souvent, notamment en construction, les justiciables demandent une expertise judiciaire après une expertise amiable, ne serait-ce que parce qu'ils doivent justifier d'un intérêt légitime à demander cette expertise judiciaire ; rappelons également qu'ils en avancent les frais, particulièrement élevés, de sorte que la demande d'expertise judiciaire 145 est rarement de pur confort.

De fait, l'expertise judiciaire demandée est souvent indispensable (et c'est pour cela qu'elle est rarement refusée). En outre, une mission d'expertise bien rédigée, par un juge qui a pris le temps d'appréhender tous les aspects du dossier, d'ouvrir toutes les portes, d'échanger en amont avec l'expert qu'il envisage de désigner, facilite le règlement de l'affaire au fond, d'où l'importance d'y consacrer du temps.

La réforme de l'article 145 du code de procédure civile telle qu'elle est proposée (exigence d'un motif légitime et de l'impossibilité de recourir à une expertise conventionnelle) risque d'alourdir les débats, mettra une charge de motivation supplémentaire sur le juge des référés, sans réel bénéfice en contrepartie.

L'ajout d'une « obligation de recourir à un MARD avant de saisir le juge après une expertise judiciaire, notamment si elle a été prise en charge par l'AJ » n'apparaît pas pertinent. Les justiciables et leurs avocats tentent déjà en pratique une phase amiable après le dépôt du rapport si la responsabilité et les préjudices sont confirmés, quel intérêt de prévoir une irrecevabilité supplémentaire ? Il faut au contraire donner les moyens au juge des référés et au juge des expertises d'assurer une rédaction efficace de la mission, de travailler en amont avec l'expert désigné, d'assurer un suivi effectif de la mission, pour que le rapport d'expertise soit d'une qualité suffisante pour permettre d'envisager une solution amiable.

- Homologation des transactions par le notaire

L'homologation des transactions, c'est vraiment l'office du juge et concrètement, ce n'est pas une charge de travail considérable. C'est la garantie de la préservation des droits des parties. Une jurisprudence abondante sous l'article 2044 du code civil impose au juge de constater l'existence de concessions réciproques. Sauf à considérer que si une partie accepte un accord lésionnaire, c'est son problème, l'homologation des transactions doit rester le rôle du juge.

Etablissement des listes des partenaires de justice (experts, médiateurs, médecins PJM, enquêteurs sociaux, administrateurs ad hoc ...)

Il s'agirait, tout en conservant une sélection rigoureuse des partenaires de justice répondant aux besoins des juridictions du fond et de la Cour de cassation, de revoir les procédures d'instruction des candidatures et d'établissement des différentes listes, pour :

- d'une part, alléger les charges qui en découlent pour les juridictions de première instance, d'appel ainsi que pour la Cour de cassation
- d'autre part, améliorer la sélection des professionnels qui proposent leur concours à l'institution judiciaire et assurer le respect des obligations qui s'en suivent,
- enfin, disposer d'outils qui pourraient utilement contribuer à la mise en place d'une politique civile.

Pourquoi pas. Les objectifs sont louables, nous sommes tous d'accord pour alléger ce travail et améliorer le recrutement mais comment concrètement ? Par ailleurs, il est intéressant que le juge, qui aura à connaître en premier lieu des rapports ou expertises confiés aux partenaires de justice, puisse se prononcer sur leur renouvellement notamment.

En conclusion, si déjudiciarisation il doit y avoir, il faut qu'elle s'inscrive dans une réflexion d'ensemble sur la justice civile, sur l'accès au juge et plus globalement l'accès au droit, sur

l'office du juge, sur le fonctionnement global de la « chaine civile » et l'articulation des différents maillons qui la composent, avec des moyens adéquats à chaque niveau (judiciaire ou extra-judiciaire), pour que cette déjudiciarisation ne soit pas envisagée uniquement comme un remède miracle à l'engorgement de la justice civile, qu'elle ne se cantonne pas à un toilettage superficiel pour des économies dérisoires, voire un résultat contre-productif. L'USM continuera d'œuvrer en faveur d'une justice de qualité, objectif que beaucoup des propositions ci-dessus ignorent malheureusement.

15

Annexe 5.15. Union syndicale des magistrats (civil 2)

UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS
18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS
Tél : 01.43.54.21.26.
contact@union-syndicale-magistrats.org
www.union-syndicale-magistrats.org

Le 22 janvier 2025

Mission flash sur la déjudiciarisation
La déjudiciarisation en matière civile

En novembre 2024, le précédent garde des Sceaux a confié aux chefs de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes une « mission d'urgence relative à la déjudiciarisation ».

L'USM, consultée dans ce cadre, tient à être force de proposition comme elle l'a été au temps des Etats généraux de la Justice, mais une fois n'est pas coutume, elle se doit de rappeler en préambule que la justice ne pourra jamais bien fonctionner sans moyens supplémentaires (humains et informatiques en premier lieu). En effet, alors que toutes les notes produites par l'USM lors des Etats généraux de la justice en janvier 2022 commençaient par le constat d'une justice malade, dénonçaient « des sujets prédéterminés dont les moyens sont exclus, laissant apparaitre des orientations visant à produire plus à moyens constants, à déjudiciariser ou à renoncer à une justice de qualité », le comité des états généraux a fini par admettre cet état de fait et reconnaitre l'état de délabrement de la justice.

L'USM, organisation syndicale majoritaire chez les magistrats judiciaires, ne refuse jamais de participer aux missions qui concernent la justice mais doit une nouvelle fois rappeler la nécessité d'enfin consacrer à l'autorité judiciaire des moyens lui permettant de remplir dignement sa mission, avec célérité et efficacité. L'USM rappelle enfin que, quelles que soient les propositions de réformes qui résultent des missions passées ou actuelles, celles-ci n'auront de sens que si des moyens suffisants leur sont consacrés alors que depuis des années les réformes se succèdent à un rythme effréné sans adéquation des moyens aux charges nouvelles.

Votre lettre de mission contextualise la question de la déjudiciarisation en ces termes : « depuis plusieurs années, le ministère de la Justice est alerté sur les difficultés croissantes des juridictions à audiencer, dans des délais raisonnables, les procédures, tant en matière civile que pénale. »

Alors que 1 911 185 décisions ont été rendues en 2023 en matière civile et commerciale selon les chiffres-clés du ministère de la justice, la déjudiciarisation semble ainsi envisagée en premier lieu comme un moyen de désencombrer les juridictions, résorber le retard, pallier la lenteur d'un système judiciaire embolisé, alors que par ailleurs l'inflation législative et réglementaire se poursuit, étendant chaque jour davantage le domaine d'intervention du juge et alourdissant sa charge de travail à moyens égaux.

Il convient de s'interroger en premier lieu sur le sens et les objectifs de la déjudiciarisation en matière civile puis sur ses modalités.

I – Le sens et les objectifs de la déjudiciarisation en matière civile

Qu'il s'agisse du rapport Guinchard en 2008 ou les différentes propositions soumises dans le cadre des travaux sur la justice du XXIe siècle en 2013 puis dans le cadre des chantiers de la justice en 2018 et une fois encore lors des états généraux de la justice lancés fin 2021, la question de la déjudiciarisation a déjà été largement étudiée.

Pour l'USM, l'objectif doit rester résolument centré sur la qualité de la justice rendue, non pas sur les économies d'échelle, alors que la déjudiciarisation n'a jusqu'ici été envisagée que comme un mode de régulation des stocks. La judiciarisation/déjudiciarisation doit être pensée de manière globale, dans une cohérence d'ensemble du système judiciaire au regard de notre système juridique et dans le respect de l'office du juge.

En matière civile au sens large, incluant notamment le droit social et commercial, mais aussi certains pans du droit public qui relèvent du juge judiciaire, mais encore l'assistance éducative ou les champs de compétence du JLD en matière civile, le juge intervient pour dire le droit, pour trancher un conflit, mais aussi pour protéger les libertés fondamentales, pour rééquilibrer un rapport de force entre deux parties en protégeant les droits de la partie la plus faible.

La déjudiciarisation peut alors recouvrer différentes réalités, à savoir éviter ou limiter le recours au juge en développant des modes préalables ou alternatifs de règlement des différends, ou encore sortir des pans de contentieux de nature civile du champ de l'intervention judiciaire en considérant par exemple que d'autres autorités seraient aptes à dire le droit à la place du juge.

- **Les modes préalables ou alternatifs de règlement des différends**

Le recours au règlement amiable des différends peut aboutir à une déjudiciarisation totale, lorsque le juge est complètement évincé, ou partielle, lorsque le juge intervient uniquement pour homologuer un accord. Les objectifs principaux sont de simplifier et d'accélérer le règlement des litiges, réduire les coûts, désengorger les tribunaux, et permettre aux parties de trouver des solutions amiables et durables. Des mesures incitatives ou obligatoires, comme la tentative préalable de conciliation ou de médiation, ont pu être mises en place pour encourager cette pratique. Toutefois, la question de la formation et des compétences des conciliateurs et médiateurs n'est quasiment jamais abordée lorsque l'on parle de favoriser les recours amiables. Or, le « bon sens » ne peut pas être la seule ligne directrice des conciliateurs et médiateurs. Les compétences juridiques sont un prérequis essentiel afin que les citoyens qui acceptent de signer un accord comprennent à quoi ils renoncent, de sorte que cet accord soit le fruit d'une vraie réflexion sur les enjeux, sur le coût d'une procédure contentieuse au regard des bénéfices d'un accord amiable, que chacun soit en mesure de donner un consentement libre et éclairé à la solution proposée, que l'ordre public soit *a minima* préservé.

Mais récemment, la loi a créé l'audience de règlement amiable, confiant au juge la mission de concilier les parties dans le cadre d'une procédure spécifique. Si le dispositif est relativement intéressant, il est surtout chronophage et souffre de n'avoir pas été accompagné des moyens nécessaires à son déploiement. Surtout, il y a un paradoxe à confier au juge précisément une

mission hors de son office premier - qui consiste à trancher des litiges - et qui au demeurant n'entraine aucune déjudiciarisation. Si le juge a toujours la possibilité de concilier les parties, de constater leur accord, est-il cohérent de lui donner pour mission principale de trouver une solution amiable au litige, et dans quelle mesure peut-il s'affranchir de la règle de droit pour y parvenir ?

Compte tenu du coût réel d'une action judiciaire et des délais de traitement des affaires judiciaires civiles, les parties tentent bien souvent un rapprochement amiable avant de déposer une requête. La judiciarisation des modes de règlement amiable des litiges interroge au regard de l'objectif affiché de déjudiciarisation.

Au demeurant, le recours aux modes alternatifs de règlement des conflits questionne sur une volonté réelle de déjudiciarisation alors que dans le même temps, le projet de réforme de la procédure civile - qui tend à ériger en principe directeur du procès civil le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges - entend confier au juge des compétences plus lourdes en la matière (voir notamment le futur article 1531 du code civil aux termes duquel les accords conclus par les parties pourront être soumis à l'homologation du juge, même intervenu au stade de la mise en état ou hors procédure, les parties pouvant même demander au juge de rédiger leur accord, hors la présence du greffier).

- **La déjudiciarisation de certains domaines de compétences :**

Au-delà de la déjudiciarisation possible par le recours à l'amiable, envisageable dans tout type de procédure en théorie, la déjudiciarisation peut aussi porter sur divers types de contentieux qui sortiraient alors du champ de l'intervention judiciaire, considérant qu'ils pourraient être résolus par un autre acteur que le juge, notamment en confiant le règlement du litige à un auxiliaire de justice (on a ainsi par exemple déjudiciarisé le divorce par consentement mutuel ou très récemment les saisies des rémunérations) ou à une administration (la CAF chargée de mesures de médiation familiale ou de l'intermédiation des pensions alimentaires ; le Conseil départemental avec l'assistance éducative).

Il convient alors de s'interroger sur les garanties offertes aux justiciables dans le cadre de cette déjudiciarisation ainsi que le coût de cette dernière qui n'est jamais négligeable pour le justiciable (frais d'avocat alourdis dans le cas du divorce par consentement mutuel, coût du commissaire de justice répartiteur et vérification des frais dans la future procédure de saisie des rémunérations). Cette déjudiciarisation pose également et surtout la question de la préservation des droits du justiciable et le premier d'entre eux qui est celui d'avoir le droit à ce que sa cause soit entendue par un juge.

Ainsi, la tentative de déjudiciarisation de l'assistance éducative par la loi du 5 mars 2007, complétée par celle du 14 mars 2016, qui a instauré un principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire, a été de ce point de vue un échec total. Faute de moyens suffisants, d'un pilotage adapté et d'une politique suffisamment réfléchie et aboutie, comme a pu le dénoncer la Cour des comptes dans un rapport publié en novembre 2020, l'intérêt et les besoins des enfants n'ont pas été pris en compte à la hauteur des enjeux. Le nombre de mesures de protection de l'enfance, tant administratives que judiciaires, n'a cessé d'augmenter et les juges des enfants, saisis tardivement, doivent gérer des situations de plus en plus complexes et obérées, de sorte que cette tentative de déjudiciarisation, mal pensée et non accompagnée des moyens nécessaires, a

eu un double effet pervers, celui d'augmenter au contraire les interventions judiciaires mais aussi et surtout de dégrader la protection des mineurs.

Le droit à un procès équitable et l'égalité de tous devant la loi, ou encore la gratuité de la justice, doivent être préservés. La déjudiciarisation ne doit pas se faire à marche forcée, sans réflexion sur ses conséquences, au nom d'une économie de moyens bien souvent totalement illusoire.

Si le législateur estime devoir déjudiciariser certains contentieux, il faut prévoir un cadre strict et transparent qui ne laisse aucune place à l'arbitraire, et garantir au justiciable un droit de recours ou de contestation en cas de désaccord ou d'atteinte à ses droits fondamentaux mais aussi garantir les droits des tiers. En cas de déjudiciarisation, il faut donner les moyens aux nouveaux acteurs du règlement du litige d'accomplir leur mission de manière satisfaisante pour éviter que le recours au juge ne finisse par redevenir la seule issue.

II – Les modalités de la déjudiciarisation

Il n'appartient pas à l'USM, organisation syndicale de magistrats, de faire des propositions en la matière. L'USM pourra analyser tout projet qui lui serait présenté, le soumettre à l'expertise de ses adhérents, praticiens des contentieux en cause, et donner ainsi un avis éclairé sur la pertinence des projets de réforme envisagés.

L'USM a reçu une liste de propositions le 16.01.2025. Malgré le délai contraint pour les étudier, l'USM a pu donner un avis sur l'essentiel de ces propositions par ailleurs très disparates, loin de la réflexion d'ensemble que l'USM appelle de ses vœux sur un sujet aussi vaste et ambitieux.

Au regard du sens et des objectifs de la déjudiciarisation présentés ci-dessus, et à la lecture des différents rapports sur la déjudiciarisation, l'USM peut néanmoins d'ores et déjà faire quelques observations :

- Ne pas croire que l'amiable peut être la clé de la déjudiciarisation : outre le mouvement paradoxal de judiciarisation de l'amiable avec la nouvelle audience de règlement amiable, l'USM souhaite notamment vous renvoyer à la lecture de ce qu'elle avait écrit au moment des débats autour de cette réforme pour appeler à la vigilance en matière de comparaison de systèmes judiciaires internationaux : lire notre note ici ;

- Donner au juge de la mise en état le temps et les moyens de jouer son rôle de filtre et d'impulsion pour un meilleur suivi des procédures civiles : L'USM réclame depuis plusieurs années une réforme visant à donner au juge de la mise en état un rôle clé, que les textes existants pourraient lui offrir (notamment en matière de procédure participative) mais que les moyens mis à sa disposition l'empêchent en réalité d'exercer ; car si des procédures peuvent être réorientées, donc sorties du système judiciaire, c'est bien au stade de la mise en état voire en amont que cela devrait se faire pour gagner du temps et être efficace.

  Ce sont plus généralement tous les services des « juges de l'amont » (JME, juges chargés du contrôle des expertises et juges des référés) qu'il faut consolider et renforcer pour désengorger les juges du fond. Les JME sont surchargés et se contentent le plus souvent, faute de temps, de distribuer des calendriers de procédure et des injonctions de conclure. S'ils avaient le temps de faire une mise en état intellectuelle (c'est-à-dire de prendre connaissance des dossiers), ils pourraient devenir de vrais orientateurs. Trop

souvent des problématiques essentielles (moyens non soulevés, procédure collective non prise en compte, pièces manquantes) ne sont découvertes que pendant le délibéré du juge du fond, ce qui fait perdre aux parties (et aux magistrats) un temps précieux.

De même, les juridictions des référés sont engorgées alors qu'une procédure de référé correctement prise en charge (provision accordée dans des délais raisonnables) peut éviter une instance au fond.

Les services de contrôle des expertises sont les parents pauvres des juridictions civiles, alors que les avocats relaient, à raison, la nécessité de contrôler étroitement le travail des experts. Et dans cette hypothèse encore, un bon rapport d'expertise peut inciter toutes les parties à transiger.

- Simplifier les procédures : la déjudiciarisation ne peut pas être une forme de découragement du recours au juge en complexifiant inutilement les procédures. Des procédures rapides ont par exemple été créées pour pallier la lenteur de la justice alors qu'il paraîtrait plus efficient de donner à la justice les moyens de traiter les contentieux dans des délais raisonnables et d'éviter la multiplication des procédures, donc des contentieux. De même, comme indiqué précédemment, donner aux juges de l'urgence ou de l'investigation civile (expertise, référé, mise en état…) les moyens de travailler sérieusement permettrait de traiter certains litiges dans l'œuf en quelque sorte. L'absence de réponse rapide a tendance à alimenter le conflit, donc la judiciarisation des litiges et à générer d'autres types de contentieux (exemple : délai de traitement long du JAF se répercute parfois avec des VIF au pénal voire une procédure en assistance éducative ; une provision et/ou une expertise rapide pourrait désamorcer un litige en matière de responsabilité, droit de la construction, partage, etc) ;

- Redonner au juge administratif sa compétence « naturelle » en matière de procédures douanières et fiscales : les tribunaux judiciaires connaissent des contestations concernant le paiement, la garantie ou le remboursement des créances de toute nature recouvrées par l'administration des douanes et des autres affaires de douane n'entrant pas dans la compétence des juridictions répressives (cf. code des douanes articles 356 à 358). Idem en matière fiscale pour diverses contestations fiscales (bofip.impots.gouv.fr). Le choix du législateur de donner aux tribunaux judiciaires une compétence en la matière plutôt qu'aux juridictions administratives questionne ; il en va de même en matière de contentieux de la commande publique, ou encore d'un certain nombre de compétences confiées au JLD ou au juge de l'exécution avec parfois des risques de saisine d'un juge incompétent et une charge supplémentaire pour un gain nul au final ;

- Eviter les phénomènes de vases communicants : La justice civile souffre parfois de transferts de compétences du juge administratif ou pénal. Or, la déjudiciarisation de certains pans du contentieux pénal peut encombrer inutilement la justice civile. La mise en place de l'OPPI en est une illustration dès lors qu'il existait déjà des mesures à la main du parquet pour écarter en urgence un conjoint violent ;

- Interroger le développement des barèmes : Face au développement de contentieux de masse autour de questions purement financières, des barèmes ou autres référentiels ont vu le jour dans de nombreux domaines, comme outils d'aide à la décision (référentiels

d'indemnisation du préjudice corporel, barème des pensions alimentaires, outils de calcul des prestations compensatoires), voire comme norme obligatoire (en matière de licenciement).

Le développement de l'IA et de l'open data des décisions de justice aura sûrement une incidence dans ces matières où il sera aisé de souligner les disparités de jurisprudence, et d'en tirer l'argument d'un certain arbitraire du juge, là où son pouvoir d'appréciation avait pour objet d'assurer la personnalisation de la réponse judiciaire au cas d'espèce ou la protection contre l'injustice d'une décision automatisée.

Dès lors, les questions de la déjudiciarisation et de la systématisation des barèmes doivent être repensées en parallèle. Si le pouvoir d'appréciation du juge est remis en question et si l'application de barèmes devient un enjeu de prévisibilité et de sécurité juridique (cf l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 « relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail »), alors la déjudiciarisation de la fixation de sommes d'argent doit s'accompagner de barèmes rigoureux pour éviter tout arbitraire et tout rapport de force en-dehors du contrôle du juge. Le juge pourrait alors devenir une autorité d'homologation ou de recours, le garant du respect de l'égalité de tous devant la loi et de l'équilibre des forces en présence. Par exemple, en matière d'indemnisation du préjudice corporel, il existe un référentiel indicatif que de plus en plus de magistrats utilisent, mais les assureurs ont leurs propres barèmes, bien moins favorables, de sorte que les victimes qui renoncent à la voie judiciaire sont de fait moins bien traitées. Ces dossiers sont pourtant majoritairement réglés par la transaction mais ce sont les victimes les grandes perdantes de cette « déjudiciarisation ».

En matière sociale, une importante déjudiciarisation a été effectuée depuis 2008, et notamment depuis la loi du 14 juin 2013 (rupture conventionnelle homologuée, PSE négociés et validés par l'administration, développement de la barémisation…). Ainsi, les saisines des conseils de prud'hommes sont en forte diminution, mais là encore, on ne s'interroge pas suffisamment sur l'égalité de traitement des justiciables, sur les garanties offertes aux parties qui renoncent à la voie judiciaire.

En matière commerciale, une part significative du contentieux commercial échappe déjà à la justice, par le biais des négociations et de l'arbitrage. Hormis la baisse de saisines des juridictions commerciales que pourrait entraîner un recours accru aux modes amiables et à l'arbitrage, il ne semble pas exister de marge pour la déjudiciarisation, dans la mesure où les procédures collectives relèvent de l'ordre public économique, et ne peuvent donc être confiées à l'administration ou à des auxiliaires de justice.

En conclusion, si un certain nombre de pistes méritent sans doute d'être explorées, l'USM craint d'une part un net recul de l'accès au juge et des garanties qui y sont attachées avec une fragilisation croissante de justiciables déjà très vulnérables, d'autre part un effet délétère de « remplissage » du supposé vide que laisserait une déjudiciarisation très parcellaire en accroissant en contrepartie la charge de travail des magistrats judiciaires dans d'autres domaines, sans aucune plus-value au final, ni pour le justiciable, ni pour le système judiciaire.

6/6

Annexe 5.16. Défenseur des droits

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Direction protection des droits-affaires judiciaires

Pôle Justice et libertés

Le 21 janvier 2025

Contribution

Objet : Observations du Défenseur des droits devant la mission d'urgence relative à la déjudiciarisation - Documents de réflexion : contentieux pénal et thématiques civiles

Table des matières

Propos introductifs 2

I. La recherche de l'efficacité de la justice ne doit pas se faire au détriment du respect des exigences du droit à un procès équitable 4

II. La contentieux pénal 6

A) La transaction pénale : 6

B) Les amendes forfaitaires délictuelles : 6

C) La dépénalisation : 15

D) L'indemnisation des victimes : 16

E) Le rôle du JAP : 18

III. Les thématiques civiles 21

A) Le droit des personnes : 21

B) Le droit de la famille : 23

C) Le droit patrimonial : 25

D) La protection des majeurs et tutelle des mineurs : 25

E) L'hospitalisation sans consentement : 29

F) Les Commissions : 29

G) L'aide juridictionnelle : 30

1

H) La procédure civile : 32
I) La promotion du règlement amiable des différends : 33

Propos introductifs

En vertu de l'article 4, 1° de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits est chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public. Son attention est régulièrement appelée par les justiciables sur les difficultés rencontrées pour faire valoir leurs droits et accéder à la justice.

En novembre 2024, la Défenseure des droits a été sollicitée par le directeur de cabinet du garde des Sceaux, dans le cadre de trois missions d'urgence portant sur la déjudiciarisation, l'audiencement pénal et l'exécution des peines, l'objectif de ces missions étant de « *déboucher sur des propositions concrètes et rapides pour sortir de difficultés qui prennent une ampleur préoccupante pour l'ensemble de l'institution judiciaire et pour les justiciables* ».

A la lecture des documents de réflexion sur le contentieux pénal et les thématiques civiles et à titre introductif, le Défenseur des droits constate que les questions et les propositions de la mission semblent avoir notamment pour objectif de restreindre l'accès au juge plutôt que de soumettre des pistes de réflexion sur le manque de moyens humains et matériels dont on sait qu'ils sont à l'origine de la plupart des difficultés constatées.

Le rapport du comité des États généraux de la justice, pour lequel la Défenseure des droits a été auditionnée à deux reprises en janvier 2022, établi après consultation de près de 50.000 citoyens, acteurs et partenaires de la justice et remis au président de la République le 8 juillet 2022, fait pourtant état de l'urgente nécessité de renforcer les effectifs de la justice, en établissant que l'institution judiciaire souffre « *d'un manque criant de moyens humains, matériels et budgétaires dans les juridictions et d'une forte perte d'attractivité de beaucoup de métiers judiciaires* »[1].

Le Défenseur des droits ne peut que partager ce constat, et a déjà eu l'occasion d'alerter sur l'importance, pour permettre une meilleure efficacité de la justice, de la doter de personnels et d'équipements supplémentaires, ainsi que d'outils adaptés.

La France reste, d'après le dernier rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du conseil de l'Europe, l'un des pays d'Europe avec le nombre de juges et de procureurs par habitant le plus faible.

[1] Synthèse du rapport des états généraux de la justice, 8 juillet 2022, p. 23.

Ainsi, selon le rapport de la CEPEJ publié le 16 octobre 2024, la France avait en 2022 une moyenne pour 100 000 habitants de 11,3 juges professionnels et de 3,2 procureurs par habitants, pour une moyenne européenne de 17,8 juges, et de 11,1 procureurs[2].

En outre, le Défenseur des droits observe que si le budget de l'année 2023 a augmenté de 1,4 milliards d'euros par rapport à celui de 2019 (les chiffres définitifs pour l'année 2024 ne sont pas encore disponibles), cette augmentation est en en grande partie destinée à l'administration pénitentiaire. En effet, le budget de l'administration pénitentiaire a connu une hausse de 851 millions d'euros en 3 ans, tandis que celui de la justice judiciaire n'a progressé que de 597 millions d'euros en 3 ans.

Par ailleurs, il constate que le budget alloué à l'immobilier pénitentiaire a connu une hausse de 66% en 3 ans[3]. Ces augmentations budgétaires destinées à l'administration pénitentiaire, si elles vont de pair avec la croissance très importante du nombre de détenus en dix ans[4], ne peuvent se faire au détriment des autres secteurs de la justice, dont la justice pénale et civile.

Sur la déjudiciarisation, le Défenseur des droits relève le constat déjà établi dans le rapport du comité des États généraux de la justice selon lequel « *Si la déjudiciarisation a permis de sortir de la sphère judiciaire certains contentieux pour lesquels l'intervention d'un juge ne s'imposait pas, elle ne saurait constituer le socle d'une politique judiciaire et, surtout, elle a aujourd'hui atteint ses limites* »[5]. Ce rapport précisait qu'« *abordées comme autant de « rustines » visant à colmater des brèches, les multiples mesures de simplification de procédure (plus d'une centaine en matière civile et pénale au cours des quinze dernières années), les déjudiciarisations ou la promotion des modes alternatifs de règlement des litiges, loin de décharger la justice pour lui permettre de se concentrer sur ses missions essentielles, n'ont pas été perçues par les acteurs des procédures judiciaires comme les renouveaux annoncés. Au contraire, ces acteurs apparaissent comme toujours acculés par des flux d'activité qu'ils ne parviennent plus à traiter de façon satisfaisante dans un contexte d'inflation législative toujours prégnant et de complexification des procédures.* »[6].

Le Défenseur des droits tient à rappeler que la mise en place de nouvelles propositions visant à améliorer l'effectivité et l'efficacité de la justice pénale et civile ne devraient en aucun cas entrainer des restrictions ou des dérogations aux principes fondamentaux du droit, ou se fonder sur des critères discriminatoires tels que la particulière vulnérabilité économique.

---

[2] Commission européenne pour l'efficacité de la justice, Overview FR- Systèmes judiciaires européens, sur Overview FR | Tableau Public, publié le 16 octobre 2024.
[3] Projet de loi de finances 2023, pour le ministère de la justice, sur pjl_justice_2023.pdf
[4] Le rapport du groupe de travail sur la justice pénitentiaire et la réinsertion des états généraux de la justice mentionne que la France se situe parmi les dix pays européens qui ont connu la plus forte croissance de leur taux d'incarcération depuis dix ans (Rapport du groupe de travail sur la justice pénitentiaire et de réinsertion, janvier 2022, p.1).
[5] Le rapport du comité des États généraux de la justice, page 19.
[6] *Ibid, page 31.*

I. La recherche de l'efficacité de la justice ne doit pas se faire au détriment du respect des exigences du droit à un procès équitable

Le droit pénal et la procédure pénale doivent assurer un juste équilibre entre d'une part, la protection de l'ordre public, dont les objectifs principaux sont la poursuite des auteurs d'infraction et la garantie du droit à réparation des victimes, et d'autre part, la préservation des droits et libertés des personnes à travers le respect du principe de nécessité et de proportionnalité de la peine.

Dans son avis n°18-22 du 27 septembre 2018 relatif au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice[7], le Défenseur des droits rappelait déjà que la procédure pénale a pour but de défendre la société tout en garantissant les libertés de l'individu et doit, à cette fin, « *trouver un équilibre entre des intérêts contradictoires. La protection de l'intérêt général exige une réaction efficace contre le crime mais, dans le même temps, (…) protéger les personnes contre les investigations intempestives et les condamnations abusives* ».

La procédure pénale doit permettre de garantir que le dossier pénal soit constamment soumis au doute, que les libertés individuelles soient respectées et que le procès se déroule dans des conditions de fiabilité optimale.

Dans l'avis précité de 2018, le Défenseur des droits a alerté sur les risques que comportait une simplification à l'excès de la procédure pénale où de nombreuses garanties sont présentées comme superflues ou comme des freins à l'efficacité. Il a dénoncé une simplification de la procédure pénale qui passe par l'augmentation des pouvoirs des enquêteurs et des procureurs avec un effacement du magistrat du siège.

Que ce soit en matière civile ou en matière pénale, le Défenseur des droits rappelle que la Cour européenne des droits de l'Homme(CEDH), dans son arrêt *Golder*, a precisé que le droit à un procès équitable tel que protégé par l'article 6, § 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme (Conv. EDH), implique nécessairement le droit d'accès à un tribunal : « *Équité, publicité et célérité du procès n'offrent point d'intérêt en l'absence de procès* »[8]. Dès lors, chaque individu doit disposer « *d'une possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits* »[9]. Le droit d'accès à un tribunal a également été déduit par le Conseil constitutionnel de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Il a estimé qu'il ne devait pas « *être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »[10]. Plus récemment, ce droit a été explicitement reconnu par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui dispose que « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue* » par un tribunal.

[7] Avis 18-22 du 27 septembre 2018 relatif au projet de loi n° 463 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.
[8] CEDH, 21 février 1975, n° 4451/70, §35.
[9] CEDH, 4 novembre 1995, n°23805/94, §.35.
[10] CC, 9 avril 1996, n°96-373 DC, cons. 83.

Ce droit dont la garantie est inhérente au principe de la prééminence du droit est susceptible de restrictions, son exercice devant nécessairement être réglementé afin notamment de garantir la stabilité des situations juridiques et la bonne administration de la justice. Cependant, ces restrictions ne doivent pas porter atteinte à la substance même du droit d'accès à un tribunal ou être dénuées de but légitime et disproportionnées. Or, depuis plusieurs années, afin notamment d'accélérer la mise en œuvre de politiques publiques ou de limiter l'engorgement des tribunaux, des réformes procédurales ont restreint l'accès aux juridictions en introduisant des règles dérogatoires limitant la possibilité de saisir utilement les juridictions ou en subordonnant l'exercice d'un recours au paiement préalable d'une somme. La multiplication de ces obstacles dont la portée peut pourtant paraître limitée peut priver les justiciables de toute possibilité de saisir une juridiction pour contester un acte ou un comportement portant atteinte à leurs droits.

Dans l'avis 18-22 du 27 septembre 2018[11], le Défenseur des droits s'est notamment positionné sur la dématérialisation, la simplification des procédures, la résolution amiable des différents en rappelant qu'elles pouvaient potentiellement éloigner le justiciable du juge. Il a également rappelé dans cet avis que l'élargissement du domaine des tentatives préalables de résolution amiable des différends ne devait pas restreindre l'accès au juge et que l'objectif de « simplification » de la procédure civile pouvait emporter de nombreuses conséquences préoccupantes sur les droits des usagers du service public de la justice et notamment sur leurs conditions d'accès au juge.

Dans cet avis, le Défenseur des droits s'est donc dit « *favorable aux mesures tendant à inciter au règlement amiable des litiges dès lors que les parties ont la faculté d'y mettre fin, avec ou sans motif, et que leur retrait n'a pas de conséquences défavorables à leur égard dans les étapes suivantes du litige* ».

Il est à noter que le Défenseur des droits s'est déjà positionné sur les problèmes d'accès à la justice, de respect du droit à un procès équitable, sur l'éloignement du juge du justiciable et la déjudiciarisation dans les avis suivants :

- Avis du 19-09 du 27 mai 2019 suit à l'audition du Défenseur des droits par la mission d'information sur l'aide juridictionnelle de la commission des lois de l'Assemblée nationale ;
- Avis 21-05 du 3 mai 2021 relatif au projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire ;
- Avis 21-12 du 20 septembre 2021 relatif au projet de loi sur la responsabilité pénale et la sécurité intérieure ;
- Avis 22-02 du 3 octobre 2022 et avis 22-06 du 24 octobre 2022 relatifs au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur ;

[11] Avis 18-22 du 27 septembre 2018 relatif au projet de loi n° 463 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

- Avis 23-04 du 9 juin 2023 sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023- 2027.

Par ailleurs, le Défenseur de droits rappelle de manière constante s'agissant de toute modification législative ayant des conséquences sur les mineurs, que celle-ci doit se faire dans le respect de nos engagements internationaux[12] et du principe fondamental reconnu par les lois de la République spécifique de justice pénale des mineurs résidant dans l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées[13]. Le Défenseur des droits l'a encore récemment soutenu dans son avis n°24-07 du 21 novembre 2024 sur la proposition de loi visant à restaurer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents.

II. Le contentieux pénal

A) La transaction pénale :

La mission relative à la transaction pénale en contentieux général propose : « *Il s'agirait de remplacer l'ensemble disparate des alternatives aux poursuites, par une mesure unique, que les Etats généraux de la justice désignent sous le nom de transaction pénale et qui serait à la main du parquet. Celui-ci en définirait les modalités. Au-delà de l'intérêt en termes de clarification, le juge correctionnel se trouverait déchargé de l'homologation des compositions pénales. Pour équilibrer la perte de cette garantie, l'accès au dossier serait possible pour la défense et le mis en cause pourrait toujours revenir sur l'accord donné pour demander à ce que l'affaire soit soumise au tribunal.* »

La proposition envisagée par la mission pourrait emporter comme conséquence une atteinte au droit d'accès au juge et une saturation de l'activité des parquets.

Comme il l'a fait dans son avis précité de 2018[14], le Défenseur des droits ne peut ici qu'alerter sur les risques que comporte une simplification à l'excès de la procédure pénale où de nombreuses garanties sont présentées comme superflues ou comme des freins à l'efficacité. Cette simplification passait alors par l'augmentation des pouvoirs des enquêteurs et des procureurs avec un effacement du magistrat du siège.

B) Les amendes forfaitaires délictuelles :

Les procédures simplifiées initialement mises en œuvre pour des délits très simples (infractions routières, vol à l'étalage) sont progressivement utilisées comme un mode de

[12] Convention internationale des droits de l'enfant et convention internationale relative aux droits des personnes handicapées
[13] PFRLR dégagé par le Conseil Constitutionnel : décision n°2002-461 DC du 29 août 2002
[14] 2018-22

traitement de masse du contentieux pénal. Ces procédures permettent de prononcer des peines de plus en plus lourdes sans débat sur la peine. Le rôle du magistrat du siège est soit totalement exclu (amendes forfaitaire délictuelles (AFD)), soit assigné à un rôle très réduit limité à l'homologation des décisions du parquet sans même parfois voir la personne mise en cause (composition pénale).

En 2022, le rapport du comité des États généraux de la justice précisait qu'« *en matière pénale, si des pistes peuvent utilement être envisagées (développement d'amendes forfaitaires ou contraventionnalisation de certains délits de faible intensité, mesures transactionnelles en matière délictuelle), elles ne sauraient constituer la panacée et, en outre, elles impliquent une réflexion préalable sur le rôle et le statut du parquet ainsi que sur la place des tiers et des victimes dans ces procédures.* »[15].

S'agissant des AFD plus particulièrement, le Défenseur des droits n'est pas favorable à une extension de cette procédure, alors même que les difficultés constatées en matière de forfaitisation contraventionnelle et dans la mise en œuvre de la forfaitisation des délits n'ont pas été résolues, et que les solutions proposées ou mises en place sont loin d'être satisfaisantes.

Pourtant la mission s'interroge notamment sur le fait d'envisager « *de développer ces amendes forfaitaires dans des contentieux techniques tels que les transports, l'urbanisme, l'environnement, le droit pénal du travail, l'hygiène et la sécurité, la consommation* ». Compte tenu des multiples difficultés constatées dans l'utilisation des AFD aujourd'hui, en particulier par les agents verbalisateurs dès le stade de la qualification des faits, pour les délits qui ne devaient pas présenter de difficultés particulières, le Défenseur des droits est particulièrement défavorable à l'extension de l'AFD à des contentieux encore plus techniques.

Le Défenseur des droits rappelle ici et renvoie à l'ensemble des constats et recommandations formulées dans sa décision-cadre 2023-030 du 30 mai 2023 recommandant de mettre fin à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.

Depuis cette décision, le Défenseur des droits est toujours destinataire de multiples réclamations relatives aux difficultés rencontrées par les usagers dans la mise en œuvre de la procédure de forfaitisation des délits et notamment :

- la réception d'avis d'AFD pour des faits contraventionnels ;
- la réception d'avis d'AFD pour des faits délictuels ne relevant pas de la procédure de l'AFD et qui par conséquent aurait dû être transmis par l'antenne du parquet de Rennes au parquet local compétent pour reprise de la procédure classique ;
- la non-réception des avis initiaux et majorés et une information de l'existence de l'amende au seul stade du recouvrement forcé ;

[15] Rapport état généraux de la justice, page 78.

- les problèmes rencontrés par les parquets locaux pour recevoir le dossier dématérialisé transmis par le parquet de Rennes ;
- la réception d'AFD malgré un avis de classement sans suite en procédure classique pour les mêmes faits ;
- l'irrecevabilité des contestations en raison du formalisme excessif pour des faits pourtant non caractérisés.

Dans un communiqué de presse publié le 31 mai 2023 intitulé « Réaction au rapport du Défenseur des droits relatif aux amendes forfaitaires délictuelles » le ministère de l'intérieur et des outre-mer et le ministère de la justice ont souhaité apporter quelques éléments de réponse à la décision du défenseur des droits de 2023 (précitée) et ont notamment fait valoir les éléments suivants :

1. « *Ce dispositif, voté par le législateur (loi « Justice du XXIème siècle » du 18 novembre 2016) et validé par le Conseil constitutionnel, a démontré son efficacité : **840 000** AFD ont été délivrées depuis 2018 dont **330 000** AFD stupéfiants depuis octobre 2020* ».

   - Dans sa décision du 21 mars 2019[10], le Conseil constitutionnel a effectivement jugé que dès lors que l'agent qui établit l'amende forfaitaire agit sous la direction du procureur de la République et conformément aux instructions générales ou particulières qu'il lui délivre, le grief tiré de la méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs doit être écarté.

Pourtant, le Défenseur des droits observe qu'un transfert de pouvoirs à l'agent verbalisateur est opéré au détriment de l'autorité judiciaire et des garanties qui y étaient assorties. Dans le cas d'un paiement effectué auprès de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, l'intéressé est sanctionné, une inscription à son casier judiciaire sera effectuée et l'action publique s'éteint, sans contrôle de l'autorité judiciaire. En outre, l'antenne du parquet de Rennes au centre national de traitement (CNT) dispose d'un délai et de moyens limités pour opérer un contrôle qualité qui, en tout état de cause, ne constitue pas un contrôle de légalité dès lors qu'il est limité à certaines irrégularités.

En réalité, le mode de verbalisation, la dématérialisation de la procédure et sa transmission immédiate au parquet de Rennes limitent considérablement les moyens de contrôle par le parquet local de l'activité de l'agent verbalisateur d'une part, et de l'effectivité de ses instructions de politique pénale d'autre part.

Par conséquent, la procédure de l'AFD, outre les multiples problèmes qu'elle engendre pour les justiciables, ne permet pas, telle que mise en œuvre, une direction suffisante par le procureur de la République.

[10] Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 relative à la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

8

- Par ailleurs, le Défenseur des droits rappelle que dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur la constitutionnalité de l'exigence d'une consignation préalable en matière délictuelle.

Dans sa décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023 le Conseil constitutionnel indique en effet que : «*les griefs tirés de la méconnaissance du principe de la séparation des pouvoirs, de la présomption d'innocence, des droits de la défense, du droit à un recours juridictionnel effectif, du droit à un procès équitable et du principe d'individualisation des peines, qui sont dirigés contre les dispositions déjà promulguées des articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale instituant le régime juridique de l'amende forfaitaire délictuelle, et non contre les dispositions contestées de l'article 25 de la loi déférée, ne peuvent qu'être écartés* ».

Si le Conseil constitutionnel a rappelé dans cette seconde décision, qu'il avait déjà jugé, dans sa décision du 21 mars 2019 précédemment mentionnée que « *pour les motifs énoncés aux paragraphes 248, 249 et 255 à 263 et sous la réserve énoncée au paragraphe 258 de [cette] décision, que le recours à une amende forfaitaire délictuelle pour sanctionner certains délits, l'instauration d'un montant minimum de peine d'amende et les conditions de sa contestation devant le juge, ne méconnaissent pas les principes de séparation des pouvoirs et d'égalité devant la justice*[17] », il ne semble toutefois pas s'être prononcé sur la constitutionnalité du montant de la consignation en matière délictuelle en terme d'accès au juge.

Aussi, le Défenseur des droits ne peut que maintenir la position développée dans sa décision 2023-030 selon laquelle l'obligation de consignation est un verrou à l'accès au juge, particulièrement pour les personnes en situation de particulière vulnérabilité économique.

Dans le dispositif de forfaitisation des délits, le législateur a institué un mécanisme de consignation préalable à la contestation de la majorité des délits éligibles (certains délits rendus éligibles à la procédure de l'AFD par la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, ne sont pas soumis aux dispositions des articles 495-20 et 495-21 du CPP, relatives à la consignation préalable[18]).

Il ressort des réclamations adressées au Défenseur des droits que de nombreuses contestations formulées contre des AFD sont déclarées irrecevables, faute pour le réclamant d'avoir versé la consignation exigée. Or bien souvent, soit la personne poursuivie n'était financièrement pas en mesure de verser le montant demandé, soit elle n'avait pas compris le caractère impératif de la consignation.

Or, d'une part, le Conseil constitutionnel considère que les atteintes au droit d'accès à un juge ne doivent pas être substantielles[19].

---

[17] Décision n°2022-846 DC du 19 janvier 2023 relative à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, paragr. 147.

[18] Délits non concernés par la consignation obligatoire : vente au déballage (article L310-5 2° du code de commerce), délits de filouterie (article 313-5 du code pénal), destruction, dégradation, détérioration d'un bien appartenant à autrui (article 322-1 du code pénal), intrusion dans un établissement scolaire (article 431-22 du code pénal), atteintes au fonctionnement des trains (article L.2242-4 du code des transports), délits en matière de chien d'attaque (articles L215-2 et L215-2-1 du code rural et de la pêche maritime), entrave à la circulation des véhicules sur une voie publique (article L412-1 du code de la route).

[19] Décision du Conseil constitutionnel n° 96-373 DC du 9 avril 1996.

D'autre part, selon une jurisprudence constante de la Cour de Strasbourg, le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 de la Convention peut se prêter à des limitations. Toutefois, celles-ci ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable de manière ou à un point tels que son droit à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même. Dès lors, pour être conformes à l'article 6 de la Convention, de telles limitations doivent poursuivre un but légitime, tout en respectant un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé[20].

Ainsi, la Cour considère que le droit d'accès à un tribunal peut être méconnu lorsque le montant d'une consignation fixé pour une plainte avec constitution de partie civile est excessif[21] ou des frais de procédure sont trop élevés[22] au regard de la capacité financière du justiciable.

Encore, si la Cour a jugé, dans deux arrêts, que l'obligation de consignation dans le domaine de la circulation routière, ne constituait pas en soi une atteinte disproportionnée au droit d'accès au juge, elle n'a toutefois pas manqué de relever que le caractère excessif du montant de la consignation[23] et l'insuffisance des ressources du requérant[24] pouvaient être de nature à atteindre la substance même de ce droit.

En outre, l'article 14 de la Convention européenne pose un principe de non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés garantis par la Convention, notamment au droit à l'accès au juge.

Le principe de non-discrimination est garanti en droit français par la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Ces dispositions prohibent notamment les discriminations indirectes fondées sur la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur (PVE)[25], définies comme « *une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour [ce motif]], un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes* ».Les textes comme la jurisprudence précités conduisent le Défenseur des droits à questionner la conformité au principe de non-discrimination de l'obligation de consignation préalable et ce spécifiquement pour les personnes en situation de vulnérabilité économique.

---

[20] CEDH, 29 juillet 1998, *Guérin c. France*, § 37 ; CEDH, 29 juillet 1998, *Omar c. France* [GC].

[21] CEDH, 28 octobre 1998, *Aït-Mouloub c/France*, req. no 22924/93; *García Manibardo c. Espagne*, 2000, §§ 38-45.

[22] CEDH, 19 juin 2001, *Kreuz c/Pologne*, req. no 28249/95.

[23] CEDH, 29 avril 2008, *Thomas c/ France*, req. no 14279/05 « *(…) S'il est vrai, comme le souligne le requérant, qu'aucune aide juridictionnelle n'était prévue pour éviter de payer ces consignations, la Cour note qu'il n'est pas allégué par le requérant que celui-ci avait des difficultés financières ne lui permettant pas de verser cette somme dans les délais impartis. En outre, le montant de l'amende forfaitaire est plafonnée par le code de procédure pénale (articles 49 et 49-7 – maximum 375 EUR), de sorte que le montant de la consignation n'apparaît pas excessif et de nature à atteindre la substance du droit d'accès du requérant au tribunal de police.* »

[24] CEDH, 30 juin 2009, *Schneider c/ France*, req. no 49852/06.

[25] La loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale a fait de « *la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique* » (« PVE ») le 21ème critère de discrimination illicite.

L'article 495-20 du CPP conditionne la recevabilité de la requête en exonération et de la réclamation à la production, par son auteur, d'un document établissant qu'il s'est acquitté d'une consignation préalable, sauf à ce qu'il puisse produire un récépissé de dépôt de plainte pour usurpation d'identité.

Des dispenses à l'obligation de consignation sont également prévues à l'article D. 45-15 du CPP en cas de conduite sans permis et en cas de conduite sans assurance. Ainsi, en cas d'AFD pour conduite sans permis, l'auteur de la requête en exonération ou de la réclamation est dispensé de consignation s'il produit une photocopie de son permis de conduire en cours de validité à la date de constatation des faits. Il en est de même en cas d'AFD pour conduite sans assurance, si l'intéressé produit la photocopie de son attestation d'assurance en cours de validité à la date de constatation des faits ou, en fonction des modalités de constatation[26] de l'infraction, s'il produit soit une copie du récépissé du dépôt de plainte pour vol ou destruction du véhicule ou usurpation de plaque d'immatriculation, soit des copies de la déclaration de cession du véhicule et de son accusé d'enregistrement dans le système d'immatriculation des véhicules.

Il n'existe pas d'autres causes de dispense que celles évoquées. Or, il importe de relever que des personnes en situation de vulnérabilité économique et/ou sociale peuvent se trouver dans l'impossibilité de procéder à une consignation préalable, sans être en mesure de justifier des documents précités. Il en est ainsi d'une personne détenue qui ne serait pas en mesure d'accéder à ses moyens de paiement ou d'une personne dont les ressources seraient insuffisantes.

Il peut être rappelé que le montant du salaire minimum de croissance (SMIC) est actuellement fixé à la somme de 1 426.30 euros nets[27]. Le revenu minimum de solidarité active (RSA)[28] s'élève actuellement à 635.71 euros pour une personne, 953,57 euros pour un couple et 1.334,99 euros lorsque celui-ci assume la charge de 2 enfants[29]. Ces montants incluent le forfait logement[30]. En matière délictuelle, le montant de la consignation à verser au stade de la contestation de l'avis majoré peut être équivalent ou supérieur au SMIC, sans prise en compte de la situation financière de la personne poursuivie. Par exemple, le montant de la consignation au stade majoré s'élève à 1 600 euros pour le délit de conduite sans permis et à 1 000 euros pour le délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui.

On comprend que la consignation préalable vise à éviter les recours dilatoires qui participent de l'engorgement des juridictions, dans un souci de bonne administration de la justice. Néanmoins, l'obligation de consignation préalable ainsi que l'importance de son montant,

[26] Aux termes des articles D45-4 du CPP, L 130-9 du code de la route et du décret n° 2016-1955 du 28 décembre 2016 portant application des dispositions des articles L. 121-3 et L. 130-9 du code de la route, le délit de défaut d'assurance a rejoint la liste des infractions dont la constatation peut être effectuée par ou à partir des appareils de contrôle automatique ayant fait l'objet d'une homologation, c'est-à-dire sans interpellation physique du conducteur.
[27] Décret n° 2024-951 du 23 octobre 2024 portant relèvement du salaire minimum de croissance.
[28] Décret n° 2024-396 du 29 avril 2024 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active (le texte fixe le montant revalorisé au 1er avril 2024 du montant forfaitaire du RSA).
[29] Informations extraites du site caf.fr : CAF - Le revenu de solidarité active (Rsa).
[30] CAF - Le revenu de solidarité active (Rsa).

opposables à toute personne indifféremment de la situation de vulnérabilité économique dans laquelle elle se trouve, ont pour effet d'empêcher ces personnes de formuler une contestation recevable ou les amènent à renoncer à exercer ce recours.

Cette situation porte atteinte au droit d'accès au juge dans sa substance, ce qui est d'autant plus préjudiciable que l'AFD emporte des conséquences sur la situation pénale et personnelle de l'intéressé, telles que l'inscription au casier judiciaire pouvant faire obstacle à l'accès à un examen ou à un emploi par exemple.

Par conséquent, l'obligation de consignation préalable comme condition de recevabilité des requêtes en exonération et des réclamations, dès lors qu'elle n'est pas assortie de dispenses fondées sur la situation de vulnérabilité économique, paraît constituer un obstacle injustifié et disproportionné au droit d'accès au juge tel que garanti à l'article 6 de la Convention précitée et est susceptible de caractériser une discrimination indirecte fondée sur la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, contraire à l'article 14 combiné avec l'article 6 de la Convention européenne.

2. « *Sur le faible taux de recours : pour toutes les infractions automatisées, de nature contraventionnelles ou délictuelles, il existe toujours un droit de recours pour le mis en cause. Le taux de recours varie selon le type d'AFD mais dans le cas particulier des AFD stupéfiants, qui représentent la majorité des AFD relevées, le taux de recours s'établit seulement à 2,1% sur la période récente (sept 2021 à juillet 2022), ce qui est un élément de preuve de l'acceptation du dispositif par les mis en cause.* »

Le faible taux de recours semble plutôt illustrer les difficultés concrètes que rencontrent les usagers pour contester les AFD en raison du formalisme excessif et de la consignation préalable obligatoire. Par ailleurs, inciter à régler l'amende immédiatement sur la base des seules informations délivrées par les agents verbalisateurs, permet incontestablement d'éteindre l'action publique et de priver les usagers de toute voie de recours en dehors de tout contrôle de l'autorité judiciaire, y compris lorsqu'une contestation de l'amende aurait pu aboutir pour des motifs valables.

3. « *Sur la possibilité de mettre fin à la forfaitisation : par ailleurs, le Défenseur des droits semble méconnaître le fait que l'arrêt de la procédure de forfaitisation est possible, soit en cas d'irrégularités matérielles dirimantes constatées dans le relevé du procès-verbal électronique (ex: mauvaise saisie d'une donnée nécessaire au relevé de l'infraction), soit, dans le cas où la procédure redeviendrait une procédure classique traitée par le parquet local compétent sur la base du délit constaté par les forces de sécurité intérieure* »

Dans sa décision-cadre précitée sur la procédure d'AFD, le Défenseur des droits indiquait pourtant bien qu' en cas d'AFD qualifiée de « dirimante », selon la terminologie utilisée par le ministère de la justice, autrement dit d'AFD contenant des irrégularités qui rendent la procédure inopérante, l'antenne du parquet de Rennes au CNT, dès lors qu'elle identifie ces

irrégularités, met fin à la forfaitisation et transmet alors la procédure au parquet local afin de reprise selon la procédure classique.

En particulier, le Défenseur des droits précisait que certaines irrégularités ne sont pas relevées lors du contrôle qualité. Ainsi, dans la lettre d'actualités adressée aux magistrats par le procureur de la République de Rennes en février 2022[51], il est expliqué qu'il existe désormais une distinction entre, d'une part, les irrégularités « dirimantes » repérées par le service qualité, conduisant à un abandon de la procédure d'AFD et un renvoi au parquet local et, d'autre part, les irrégularités « substantielles » qui, quoique substantielles et révélant une utilisation irrégulière de l'AFD, n'empêchent pas la procédure de se poursuivre. Il est toutefois précisé que « *lorsqu'au moins deux irrégularités sont constatées sur les PV, un message d'information est adressé, a posteriori, aux forces de l'ordre et, dans certains cas, au parquet local, dans un but pédagogique sans qu'il soit mis fin aux procédures d'AFD concernées qui continuent de suivre leur cours* ». Ainsi, en sus du caractère incertain de la détection des irrégularités puisque tous les procès-verbaux électronique (PVe) ne sont pas contrôlés, les irrégularités constatées ne feront pas toutes l'objet d'un renvoi au parquet local ou d'un abandon des poursuites alors même qu'elles peuvent être substantielles. Ce traitement des irrégularités est d'autant plus préoccupant que, parmi les irrégularités qualifiées de « substantielles » qui n'empêchent donc pas la procédure d'aller jusqu'à son terme, figurent les circonstances suivantes :

- verbalisation par une personne qui n'avait pas autorité pour le faire ;
- absence de vérification de l'identité de manière certaine ;
- absence de lieu précis de commission de l'infraction ;
- infraction insuffisamment caractérisée ;
- absence de signature de l'agent verbalisateur du PVe ou signature sur l'emplacement réservé à la signature du mis en cause.

L'insuffisance du contrôle de légalité est donc manifeste et, sauf contestation par la personne verbalisée, ces procédures irrégulières iront à leur terme et donneront lieu à une inscription sur le casier judiciaire (ou sur celui de la personne dont l'identité a été donnée à l'agent verbalisateur).

Le fonctionnement de l'antenne du parquet de Rennes au CNT ne permet en aucun cas un véritable contrôle, par l'autorité judiciaire, de la légalité du recours au dispositif ni, *a fortiori*, de son opportunité ou de sa conformité aux directives des parquets locaux.

4. « *Sur le fait que l'AFD serait à la seule main des agents verbalisateurs, il peut être rappelé que l'agent qui établit l'amende forfaitaire agit, en vertu des articles 12 et 39-3 du code de procédure pénale, sous la direction du procureur de la République et conformément aux instructions générales ou particulières qu'il lui délivre. A cet égard, suite à la circulaire*

[51] Actualités judiciaire du CNT, La lettre du procureur de Rennes, Ministère de la justice, n°8 février 2022.

du 31 août 2020 du garde des Sceaux, l'ensemble des parquets ont pris des instructions locales sur les AFD en matière d'usage stupéfiants pour préciser l'application de ces dispositions à leurs ressorts et notamment prévoir des cas d'exclusion en opportunité (absence d'identité justifiée du contrevenant, quantité dépassant un certain seuil, multiples antécédents...). »

Le Défenseur des droits précisait pourtant dans sa décision-cadre qu'il ressort de l'examen des réclamations adressées au Défenseur des droits que la procédure de l'AFD telle que mise en œuvre engendre des erreurs récurrentes de qualification juridique des faits, ce qui signifie que ces mesures ne sont pas suffisantes. En effet, les agents verbalisateurs dressent les procès-verbaux sur la voie publique, parfois dans l'urgence, sans encadrement, ni possibilité de prendre l'attache du procureur de la République en cas de doute sur la qualification juridique à retenir. Ils sont ainsi en situation de commettre de manière récurrente des erreurs sans même parfois en avoir conscience. Par ailleurs, la multiplication des sources d'information à leur attention ne signifie ni que celles-ci sont suffisamment claires et explicites, ni qu'ils en prennent connaissance.

Par ailleurs, la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice tend à relativiser le problème des erreurs de qualification juridique, en indiquant que la personne peut en tout état de cause exercer ses voies de recours si elle estime qu'une erreur de qualification a été commise[32]. C'est pourtant négliger le fait que d'une part, la personne verbalisée peut être démunie pour identifier qu'il y a une erreur de qualification (en raison de la technicité de la matière pénale) et que d'autre part, la procédure de contestation est complexe. En effet, le formalisme excessif des règles de contestation, la complexité du contentieux et l'obligation de consignation constituent des obstacles concrets à l'accès au juge, parfois insurmontables.

La multiplicité des erreurs de qualification des infractions révèle que malgré les efforts portés sur la formation des agents verbalisateurs, il apparaît nécessaire d'adapter les outils électroniques mis à leur disposition, notamment par l'ajout de champs bloquants destinés à éviter certaines erreurs, telles que l'édiction d'une AFD à l'encontre d'un mineur ou d'une personne sans domicile et de diffuser des doctrines d'emploi cohérentes et précises.

Depuis sa décision-cadre de 2023, le Défenseur des droits constate toujours des erreurs de qualification de la part des agents verbalisateurs emportant des conséquences importantes sur la situation des usagers.

La circulaire N°CRIM 2024- 17/E1 – 07/11/2024 relative au contrôle de la procédure d'AFD est une première avancée en réponse à l'une des recommandations du Défenseur des droits, en ce qu'elle est venue apporter des précisions sur l'encadrement de la procédure d'AFD.

Toutefois, elle ne permet pas, à elle seule, de pallier les nombreuses difficultés rencontrées par les usagers et les atteintes aux droits engendrées par la mise œuvre la procédure d'AFD.

[32] Le directeur des affaires criminelles et des grâces dans un courrier du 23 mars 2022 en réponse à une saisine du Défenseur des droits relatif aux difficultés de mise en œuvre de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.

Compte tenu de tout ce qui précède, le Défenseur des droits est défavorable à toute extension de la procédure de l'AFD.

Il est à noter enfin qu'en dehors du communiqué de presse précité, qui précisait que « *pour le reste des demandes formulées à titre subsidiaire par le Défenseur des droits, elles seront étudiées attentivement* », aucune réponse n'a été apportée à la décision du 30 mai 2023 du Défenseur des droits par le ministère de la justice ou le ministère de l'intérieur.

C) La dépénalisation :

Le Défenseur des droits ne peut qu'appeler à la prudence dès lors qu'une dépénalisation d'une infraction est envisagée.

L'exemple de la réforme du stationnement payant a mis en évidence les risques que présente une dépénalisation à marche forcée.

La réforme du stationnement payant, issue de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), a prévu la dépénalisation et la décentralisation du stationnement payant sur voirie. Depuis son entrée en vigueur, le 1er janvier 2018, les collectivités territoriales sont compétentes pour gérer le stationnement payant sur voirie. Désormais, en l'absence ou en cas d'insuffisance de paiement, l'usager doit s'acquitter d'un forfait de post-stationnement (FPS) et non plus d'une amende contraventionnelle. Sa contestation doit se faire devant la collectivité territoriale par la voie d'un recours administratif préalable obligatoire (RAPO), puis en cas de refus devant la juridiction administrative spéciale appelée « commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) » dont le nom vient de changer (janvier 2025) pour s'appeler « tribunal du stationnement » payant.

En janvier 2020, deux ans après l'entrée en vigueur de la réforme, le Défenseur des droits dressait déjà un bilan mitigé pour les droits des usagers : La défaillance du forfait de post-stationnement : rétablir les droits des usagers et relevait notamment que « *la somme à payer préalablement à la saisine de la CCSP ne devrait pas être d'un montant tel qu'elle restreindrait de manière disproportionnée le droit d'accès à un tribunal, droit fondamental garanti par l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme* » - Recommandation 15 du rapport du Défenseur des droits.

Malgré les différentes alertes du Défenseur des droits, il a fallu attendre le 9 septembre 2020[15], pour que le Conseil constitutionnel juge inconstitutionnelles les dispositions de

[15] Décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020 : « 6. *En imposant ainsi que le forfait et la majoration soient acquittés avant de pouvoir les contester devant le juge, le législateur a entendu, dans un but de bonne administration de la justice, prévenir les recours dilatoires dans un contentieux exclusivement pécuniaire susceptible de concerner un très grand nombre de personnes.*
7. Cependant, en premier lieu, si, conformément à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales, le montant du forfait de post-stationnement ne peut excéder celui de la redevance due, aucune disposition législative ne garantit que la somme à payer pour contester des forfaits de post-stationnement et leur majoration éventuelle ne soit d'un montant trop élevé.

l'article L.2333-87-5 du code général des collectivités territoriales aux termes desquelles les décisions individuelles relatives aux FPS et leurs majorations ne pouvaient être contestées devant la Commission du contentieux du stationnement payant qu'à condition de leur paiement préalable sans que le législateur ait prévu d'exception à l'obligation de paiement.

La situation n'est pourtant toujours pas régularisée dans la pratique dès lors que le législateur n'a pas modifié les textes et que la contestation n'a pas d'effet suspensif sur le titre exécutoire émis, de sorte que le trésor public procède à des recouvrements forcés de sommes que les usagers ne sont pourtant pas tenus de payer pour accéder au juge.

Cette dépénalisation a par ailleurs eu pour effet de déplacer les difficultés de ce contentieux sur les collectivités et sur un autre ordre de juridiction[34].

Avant toute dépénalisation, il est primordial de réaliser des études d'impact complètes et d'éviter au demeurant l'écueil de l'étude d'impact qui a été réalisée lors de la réforme des AFD, qui ne présentait pas d'informations concernant les impacts de la généralisation de la procédure de l'AFD, économiques, financiers et sociaux sur les services administratifs ou sur les particuliers.

D) L'indemnisation des victimes :

Dans le document de réflexion joint par la mission, il est mentionné la création d'un juge unique de l'indemnisation pour les victimes. « *Ce juge serait saisi par le tribunal correctionnel dès lors que le dossier rendrait nécessaire un examen approfondi des questions d'évaluation des préjudices. Il pourrait également être saisi par les victimes qui n'auraient pas été en mesure de se constituer partie civile, faute d'avoir été convoquées* ».

La question du juge unique de l'indemnisation des victimes n'est pas nouvelle puisque la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a instauré le juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (JIVAT), juge unique en France pour les victimes d'infractions terroristes, situé au tribunal judiciaire de Paris. L'objectif de cette réforme était de centraliser « *l'ensemble des litiges liés à la réparation des préjudices des victimes d'actes de terrorisme, qu'il s'agisse de recours contre les décisions du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) relatives notamment à la reconnaissance du droit à indemnisation, à l'examen médical ou au versement de la provision, ou de demandes en réparation dirigées contre les auteurs, au fond comme en référé.* »[35]

8. En second lieu, le législateur n'a apporté à l'exigence de paiement préalable desdits forfaits et majorations aucune exception tenant compte de certaines circonstances ou de la situation particulière de certains redevables.
9. Il résulte de tout ce qui précède que le législateur n'a pas prévu les garanties de nature à assurer que l'exigence de paiement préalable ne porte pas d'atteinte substantielle au droit d'exercer un recours juridictionnel effectif. Les dispositions contestées doivent donc être déclarées contraires à la Constitution. »

[34] Voir en ce sens les rapports d'activité de la commission du contentieux du stationnement payant 2019 et 2020.

[35] Article 64 de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, « Création du juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (JIVAT) »,
https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/textes/art_pix/Article_64_Creation_JIVAT_190324_V2.pdf

Cette réforme a pu être critiquée par les professionnels accompagnant les victimes d'infractions pénales en ce qu'elle créait un droit dérogatoire pour un certain type d'infractions, et ne permettait pas, à l'inverse, aux victimes d'infractions de droit commun de bénéficier d'une procédure unique et simplifiée.

Si tel est donc le propos de la question 9 du document, à savoir généraliser le fonctionnement du JIVAT en créant un juge unique chargé des recours contre les décisions du FGTI ou les demandes en réparation dirigées contre les auteurs, plusieurs interrogations et points de vigilance peuvent être soulevés :

- Si ce juge unique vise à regrouper tant le contentieux des intérêts civils que celui de la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI), cette simplification se fera au détriment de la collégialité, la CIVI étant composée de deux magistrats du siège et d'une personne compétente dans le domaine de l'indemnisation des victimes.

  Dans son avis n°18-22 du 27 septembre 2018 (précité), le Défenseur des droits a estimé qu'étant susceptibles de priver les justiciables des garanties processuelles fondamentales d'une justice équitable que sont l'indépendance et l'impartialité de la justice, les restrictions au principe de collégialité devraient être strictement limitées aux affaires dépourvues de complexité, jugées en première instance uniquement, étant précisé que le degré de complexité d'une affaire n'est pas nécessairement conditionné par la nature de celle-ci.

  En l'espèce, la suppression de la formation collégiale de la CIVI priverait les justiciables d'un examen de leurs demandes par une formation comportant notamment un membre spécialisé dans le domaine de l'indemnisation des victimes. Le Conseil supérieur de la magistrature conçoit d'ailleurs lui-même la collégialité comme un rempart contre les éventuelles influences ou pressions pouvant être ressenties par les magistrats et rattache la discussion entre les membres de la formation comme une garantie d'indépendance des magistrats[16].

  Si l'examen des préjudices subis par les victimes d'infractions pénales par des magistrats spécialisés en la matière ne peut être qu'une avancée pour les droits de celles-ci, l'atteinte au principe de collégialité qui pourrait en résulter doit faire l'objet d'une attention particulière.

- Le Défenseur des droits constate que la longueur des procédures relatives à l'indemnisation des préjudices est notamment due à la durée des expertises, et plus particulièrement médicales et psychologiques. Il est régulièrement saisi par des justiciables dans l'attente d'une convocation chez un expert judiciaire, dont les cabinets sont particulièrement engorgés. En outre, le Défenseur des droits reçoit également des réclamations en provenance d'experts judiciaires, qui se plaignent des délais dans lesquels les juridictions procèdent au règlement de leurs honoraires.

[16] Conseil supérieur de la magistrature, Recueil des obligations déontologiques des magistrats, 2019, p.16.

Ainsi, dans un contexte de pénurie d'experts judiciaires, en raison notamment du manque d'attractivité de la fonction, et plus particulièrement dans le domaine médical, en raison d'un manque de spécialistes dans de nombreuses disciplines[37], les délais du contentieux de l'indemnisation des victimes sont particulièrement longs.

Des politiques publiques visant à renforcer l'attractivité de la mission d'experts judiciaires pourraient être envisagées afin de réduire la durée des procédures.

Enfin, si toute mesure visant à permettre aux victimes d'être indemnisées de leur préjudice à tout moment de la procédure doit être soutenue, le problème de l'absence de convocation à l'audience correctionnelle doit être examiné avec vigilance. En effet, le Défenseur des droits rappelle que les défaillances constatées dans le cadre des saisines dont il fait l'objet découlent dans la plupart des cas d'un manque de moyens humains et d'une charge de travail particulièrement importante, ou encore d'outils obsolètes ou inadaptés. Dès lors, une augmentation des personnels dans les greffes correctionnels permettrait de limiter les erreurs de convocation, tout en garantissant la présence des victimes à l'audience correctionnelle.

E) Le rôle du JAP :

Proposition de la mission : « *Recentrer le JAP sur ses missions juridictionnelles : Certaines missions confiées au juge de l'application des peines ne relèvent pas naturellement de l'office du juge : autorisation de permission de sortir, attribution des réductions de peines, libération sous contrainte de plein droit. Il pourrait être envisagé de les traiter sous forme de décisions administratives, en réservant l'intervention du JAP aux contestations. Dans une perspective plus large, cette nouvelle approche de l'office du juge de l'application des peines pourrait même conduire, en milieu ouvert, à lui retirer les entretiens de notification ou de rappel des obligations, ou de recherche d'un aménagement de peine.* »

Le document de réflexion de la mission relatif au contentieux pénal propose d'accentuer la déjudiciarisation des missions confiées au juge de l'application des peines (JAP).

Ainsi, considérant que certaines missions confiées au JAP ne relèvent « *pas naturellement* » de l'office du juge, il est envisagé de « *les traiter sous forme de décisions administratives, en réservant l'intervention du JAP aux contestations* ». Il s'agirait : des « *autorisations de permission de sortir* », de l'attribution des réductions de peines ou encore de la libération sous contrainte de plein droit.

Le Défenseur des droits rappelle tout d'abord, une nouvelle fois, les conclusions du rapport du comité des États généraux de la justice, selon lesquelles la déjudiciarisation « *a aujourd'hui atteint ses limites* »[38]. Il rejoint également ses conclusions concernant le rôle du JAP, le rapport préconisant uniquement de recentrer son rôle « *sur ses missions premières en dé-*

[37] Camille Stromboni, « Déserts médicaux : l'accès aux spécialistes est de plus en plus difficile », Le Monde, 27 septembre 2022.
[38] Rapport du comité des États généraux de la justice, op. cit., p. 19.

juridictionnalisant les actes ne touchant pas à la mesure d'aménagement de peine et en confiant à la charge de l'administration pénitentiaire les modifications non substantielles ». En l'espèce, les propositions du comité concernaient la fixation de la date d'écrou, la fixation des lieux et de l'horaire d'assignation en cas de mesure d'aménagement de peine (ARSE, ou semi-liberté, ...) ou l'autorisation de la dépose du dispositif de surveillance électronique pour raison médicale pour une courte durée.

Il est important de rappeler que le JAP est chargé explicitement « *(...) de fixer les principales modalités de l'exécution des peines privatives de liberté ou de certaines peines restrictives de liberté, en orientant et en contrôlant les conditions de leur application* » (article 712-1 du code de procédure pénale). En ce sens, c'est bien au JAP qu'est octroyée, en premier lieu, par le législateur, la compétence en matière d'application des peines.

Ainsi, il semble primordial que le JAP conserve une pleine compétence concernant les mesures qui ont un impact substantiel sur la situation des personnes détenues, notamment en matière de réinsertion, comme, par exemple, l'octroi initial de permissions de sortir.

Cette compétence est d'autant plus prégnante concernant l'attribution des réductions de peine, celles-ci ayant un impact direct sur la durée pendant laquelle la personne va être maintenue sous écrou, nonobstant les modalités de sa détention (incarcération, détention à domicile sous surveillance électronique, semi-liberté, etc.).

Sur ce point, le Conseil d'État considère que les décisions en matière de réduction de peine, eu égard à leurs conséquences pour la durée de l'emprisonnement de la personne condamnée, doivent être regardées comme relevant de la matière pénale au sens de l'article 6 de la Conv. EDH[39].

C'est d'ailleurs ce qui ressort également de la jurisprudence de la CEDH, qui considère que le mécanisme de remise de peine peut être de nature à susciter chez les personnes détenues une espérance légitime de recouvrer leur liberté avant la fin de la période d'emprisonnement à purger, et que la perte de cette remise de peine peut donc aboutir à prolonger la détention au-delà du terme correspondant à cette attente. La CEDH considère dès lors que les dispositions de l'article 6 sont applicables[40].

En ce sens, confier à l'administration pénitentiaire le soin d'apprécier si les personnes détenues remplissent les conditions pour se voir octroyer des réductions de peine ne saurait satisfaire aux exigences de l'article 6 susmentionné, notamment concernant l'existence d'un tribunal indépendant (du pouvoir exécutif et législatif) et impartial.

Par ailleurs, la déjudiciarisation des autres mesures d'aménagement de peine qui n'ont pas d'impact direct sur la durée de la détention, pourrait également avoir pour conséquence de restreindre sensiblement l'accès au juge par des personnes détenues.

---

[39] Conseil d'Etat, 24 octobre 2014, n° 368580, cons. 4.
[40] Voir notamment, CEDH, GC, 9 octobre 2003, Ezeh et Connors c. Royaume-Uni, n° 39665/98 40086/98, § 120-129.

Par exemple, concernant les autorisations de sortie sous escorte (ASE), la proposition selon laquelle la décision administrative rejetant la demande formulée par la personne détenue pourrait être contestée devant le JAP ne permettrait pas de garantir un accès effectif au juge. En effet, les demandes d'ASE ont souvent pour objet de permettre à la personne détenue de sortir en urgence pour assister à des évènements précis, comme par exemple des funérailles. Or, en l'état actuel du droit et des constats du Défenseur des droits, les demandes formulées auprès du JAP donnent régulièrement lieu à des décisions d'autorisation de sortie qui sont transmises aux autorités pénitentiaires très peu de temps avant la date de la sortie, rendant leur exécution particulièrement difficiles et l'administration refusant régulièrement d'exécuter ces sorties en raison de manque d'effectifs ou de contraintes organisationnelles (éloignement géographique, niveau de sécurité, etc.)[41].

Par conséquent, complexifier l'accès au juge en soumettant, en matière d'autorisation sous escorte, son accès à l'existence d'une décision préalable de l'administration pénitentiaire aurait pour conséquence de rendre la saisine du juge ineffective, la sortie ne pouvant, dans la majorité des cas, être reportée à une date ultérieure.

De manière plus générale, le Défenseur des droits émet des réserves concernant la déjudiciarisation des mesures d'application des peines en les transformant en décisions administratives, au regard des constats régulièrement dressés en matière notamment de carence de formalisation et de motivation des décisions administratives prises par l'administration pénitentiaire[42].

Une réflexion relative au renforcement du rôle du service pénitentiaire d'insertion et de probation serait pertinente et pourrait aboutir au transfert à ce service de certaines compétences actuellement dévolues au juge concernant les peines aménagées (fixation de la date d'écrou, du lieu et de l'horaire des assignations, etc.)[43]. Toutefois il est impératif de limiter ce transfert de compétence aux mesures n'ayant pas d'impact substantiel sur l'exécution de la peine des personnes détenues et d'augmenter sensiblement les moyens mis à disposition du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Le Défenseur des droits considère que l'amélioration du fonctionnement de la justice et le raccourcissement des délais, qui semblent être les deux objectifs poursuivis par la mission s'agissant du JAP, ne pourront être atteints sans une augmentation substantielle des moyens alloués aux juridictions d'application des peines, aux services pénitentiaires d'insertion et de probation, et sans un renforcement de la coopération entre l'ensemble des acteurs concernés.

---

[41] Voir notamment la Décision n° 2024-016 relative à l'impossibilité pour deux personnes détenues d'assister aux funérailles de leurs proches malgré les décisions de justice les autorisant à sortir sous escorte pour y assister.

[42] Voir par exemple la Décision n°2024-044 concernant la motivation des décisions de fouille intégrale, la Décision 2022-036 concernant la motivation des décisions de placement sous surveillance nocturne, ou encore le rappel à la loi RAL-2024-028 relatif à la motivation des décisions de retrait d'effets personnels dans la cellule d'une personne détenue, et au respect de la procédure contradictoire préalable.

[43] Cela rejoint les propositions formulées par le comité des Etats généraux de la justice, p. 208.

III. Les thématiques civiles

A) Le droit des personnes :

- La mission propose : « *Dons d'organe prélevé sur une personne vivante : transfert au notaire du consentement donné par le donneur au notaire devant le président du tribunal judiciaire (art. R. 1231-2 et suivants du code de la santé publique)* ».

L'article L.1231-1 du code de la santé publique (CSP) encadre le prélèvement d'organe sur une personne vivante. Son point III. précise : « *le donneur préalablement informé par le comité d'experts mentionné à l'article L. 1231-3 des risques qu'il encourt, des conséquences éventuelles du prélèvement et, le cas échéant, des modalités du don croisé, doit exprimer son consentement au don et, le cas échéant, au don croisé devant le président du tribunal judiciaire ou le magistrat désigné par lui, qui s'assure au préalable que le consentement est libre et éclairé et que le don est conforme aux conditions prévues aux premier et second alinéas du I et, le cas échéant, au II. En cas d'urgence vitale, le consentement est recueilli, par tout moyen, par le procureur de la République. Le consentement est révocable sans forme et à tout moment.* ».

Le notaire devra donc s'assurer du consentement libre et éclairé du donneur et que le don est conforme aux conditions fixées dans la loi.

Il est à noter que ce type de prélèvements ne visent que le don à un proche ou le don « croisé » (ce dernier consiste pour un receveur potentiel à bénéficier du don d'une autre personne ayant exprimé l'intention de don et également placée dans une situation d'incompatibilité à l'égard du receveur initialement désigné - qui bénéficiera du don d'un autre).

A noter également qu'aucun prélèvement d'organes, en vue d'un don, n'est possible sur une personne faisant l'objet d'une mesure de protection intégrant la protection de la personne.

Enfin, l'information au donneur (sur les risques, conséquences, *etc.*) est en pratique délivrée par un comité d'experts ; l'établissement de santé de prélèvement oriente le donneur vers ce comité en lui communiquant les différentes adresses.

L'autorisation de prélèvement est également délivrée, après délibérations et à la majorité, par ce comité d'expert qui reçoit la demande du donneur accompagnée de l'acte de consentement du donneur.

Aussi, le Défenseur des droits estime que le consentement libre et éclairé du donneur semble préservé avec cette simplification ; seules les modalités pratiques du recueil de ce consentement étant allégées.

Au-delà de l'effet sur l'office du juge, la plupart des textes adoptés jusqu'ici visent à faciliter le dons d'organes (consentement présumé lors du décès de la personne avec la mise en place d'un registre national de refus, par exemple).

21

La proposition s'inscrit donc dans les différents plans « greffe » mis en place pour soutenir l'organisation de la filière du prélèvement et de la greffe (ex : quatrième plan greffe (2022-2026) : développer la greffe rénale à partir de donneur vivant).

Cependant, il apparaît important de veiller au maintien de la procédure en vigueur en cas d'urgence vitale : en cas d'urgence vitale, le donneur doit adresser au procureur de la République un document signé indiquant son consentement au don et son lien avec le receveur ; le procureur atteste par écrit qu'il a reçu ce consentement et en informe le médecin responsable (article R.1231-4 du CSP en l'état).

Enfin, la prise en charge des frais de notaire en raison du principe de la gratuité du don (code civil, code de la sécurité sociale et code de la santé publique) devra être assurée. A ce jour l'établissement de santé qui réalise le prélèvement rembourse certains frais : Frais de transport / Frais d'hébergement hors hospitalisation / Totalité des frais d'hospitalisation (y compris le forfait hospitalier), d'examen et de traitements prescrits en vue du prélèvement / Frais de suivi et de soins en raison du prélèvement dont vous avez fait l'objet / Indemnité journalière éventuelle pour perte de rémunération.

- La mission propose : « *pour l'adoption simple de l'enfant majeur du conjoint, du partenaire ou du concubin par acte notarié : transfert au notaire du prononcé de l'adoption (art. 343-1 du code civil)* »

La mission suggère de transférer aux notaires la compétence pour prononcer l'adoption simple de l'enfant majeur du conjoint, partenaire ou concubin, compétence qui relève actuellement du juge judiciaire en application de l'article 1166 du code de procédure civile.

Le Défenseur soumet les réserves suivantes.

D'une part, le transfert de la procédure en adoption simple de l'enfant majeur du conjoint, partenaire ou concubin vers le notaire ferait supporter aux requérants des frais nouveaux. L'établissement de la filiation, fut-elle adoptive, ne doit pas devenir un service payant. C'est un droit qui, sous réserve de satisfaire aux conditions du code civil, doit rester accessible gratuitement.

D'autre part, en limitant le transfert de la procédure d'adoption simple aux seules adoptions d'enfants majeurs, la proposition conduirait à l'instauration des deux procédures distinctes : une procédure judiciaire et gratuite pour l'adoption simple des enfants mineurs du conjoint, partenaire ou concubin, et une procédure devant notaire, payante, pour l'adoption simple des enfants majeurs. Cette dualité est susceptible de créer une rupture d'égalité, voire une discrimination sur le critère de l'âge, étant précisé que la majorité de l'adopté n'apparaît pas comme un critère pouvant justifier que son adoption soit soumise à des frais.

En outre, le Défenseur des droits s'interroge sur la validité d'une adoption par acte notarié dans les pays étrangers. Les autorités étrangères pourraient considérer que l'adoption conclue par acte notarié ne présente pas les garanties suffisantes d'ordre public pour être reconnue.

22

Le Défenseur des droits est d'ailleurs à l'inverse régulièrement saisi par des personnes qui rencontrent des difficultés pour que les autorités françaises reconnaissent la validité d'une adoption prononcée à l'étranger.

D'une manière générale, le Défenseur des droits attire l'attention sur la compatibilité de la déjudiciarisation avec les engagements internationaux de la France[44].

B) Le droit de la famille :

- La mission propose : « *Convention en matière de responsabilité parentale entre parents non mariés par acte de procédure d'avocat sans préalable obligatoire d'une médiation, conciliations ou procédure participative et sans homologation judiciaire (art. 1157, art. 1565 et suivants, art. 1568- du code civil et L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution).* »

La mission propose que des conventions en matière de responsabilité parentale puissent être conclues par avocat ou sous la forme d'une procédure participative, et sans homologation judiciaire. En visant l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution, elle envisage que ces conventions constituent des titres exécutoires.

Or, selon les règlements européens relatifs à la reconnaissance et à l'exécution des décisions en matière de responsabilité parentale[45] comme en matière d'obligations alimentaires[46], seules les décisions rendues par une juridiction d'un État membre, y compris un arrêt, un jugement ou une ordonnance, constituent des décisions susceptibles d'être reconnues dans les autres États membres sans qu'il soit nécessaire de recourir à aucune procédure spéciale.

Le Défenseur des droits a observé les difficultés que peuvent rencontrer les personnes ayant divorcé par acte sous signature privée contresigné par avocats pour faire reconnaître la validité de cet acte dans les pays qui ne connaissent pas cette modalité de divorce, notamment en Tunisie et en Algérie.

Dès lors, la convention telle que prévue par la mission dans sa proposition est susceptible de ne pas être reconnue à l'étranger et de générer des difficultés pour son exécution.

---

[44] Règlement (CE) no 4/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires ; Règlement (UE) 2016/1103 du Conseil du 24 juin 2016 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la compétence, de la loi applicable, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux.

[45] Règlement (UE) 2019/1111 du Conseil du 25 juin 2019 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants (refonte)

[46] Règlement (CE) 4/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires

C'est pourquoi, le Défenseur des droits n'est pas favorable à ce que des conventions en matière de responsabilité parentale dépourvues d'homologation judiciaire puissent être reconnues comme exécutoires. Il considère que les parties doivent toujours pouvoir obtenir une décision rendue par une juridiction.

- La mission propose : « *encadrement du fait nouveau en matière de contribution à l'entretien et l'éducation des enfants (art. 1355 du code civil)* »

Le Défenseur des droits observe que l'article 1355 du code civil sur l'autorité de la chose jugée se trouve dans la partie du code civil relative à la propriété (Livre III - Des différentes manières dont on acquiert la propriété). En revanche, la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants (CEEE) est régie par des dispositions du code civil relatives aux personnes (Livre I - Des personnes). La référence à l'article 1355 du code civil ne paraît donc pas pertinente en matière de CEEE.

Par ailleurs, le Défenseur des droits appelle l'attention sur l'utilisation non raisonnée des barèmes de calcul. La révision d'une CEEE devra faire l'objet d'un examen individualisé, prenant en compte la situation économique des parents, les modalités d'exercice de l'autorité parentale, la résidence de l'enfant et l'évolution de ses besoins, afin que ses intérêts soient toujours préservés.

- Proposition de la mission : « *Délégation de l'autorité parentale : transfert au notaire de tout ou partie des demandes (art. 376 et suivants du code de procédure civile)* »

Si les parents ne peuvent renoncer ou céder l'autorité parentale elle-même, ils peuvent en effet en déléguer l'exercice (délégation volontaire). Si les parents se désintéressent manifestement de l'enfant ou sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, cette délégation pourra leur être imposée (délégation forcée). Les demandes de délégation, volontaire ou forcée, de l'exercice de l'autorité parentale relèvent à ce jour des attributions du juge aux affaires familiales.

Le Défenseur des droits n'est pas favorable à une telle orientation.

Il entend rappeler que l'intervention d'un juge, formé aux besoins de l'enfant et légitime à s'opposer à un éventuel accord parental sur cette délégation, permet de garantir la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant[47]. S'agissant de la délégation forcée, et au regard des atteintes importantes aux droits des représentants légaux qu'elle représente, le Défenseur des droits estime qu'elle ne saurait intervenir dans un cadre non judiciaire. Ces questions peuvent en outre justifier, selon les situations, des liens entre le juge aux affaires familiales, saisi, et le juge des enfants qui aurait le cas échéant à connaître de la situation de l'enfant.

[47] L'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant affirme que « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou organismes législatifs, l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale. Les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être* ». Ce principe, d'application transversale et d'importance capitale, bénéficie dans notre ordre juridique d'une protection constitutionnelle renforcée, ainsi que l'a affirmé le Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, au regard des engagements internationaux de la France et comme indiqué supra, le Défenseur des droits souligne les risques de non-reconnaissance à l'étranger d'une délégation parentale par acte notarié.

Enfin, la proposition de la mission visant à transférer au notaire tout ou partie des demandes relatives à l'autorité parentale, pourrait, selon les dispositions internes elles-mêmes, être contraires à l'ordre public français.

A titre d'exemple, n'emportent délégation d'autorité parentale, au sens du droit français, que les kafala judiciaires prononcées en Algérie ou au Maroc et non les kafala notariales[48].

C) Le droit patrimonial :

La mission questionne sur le fait de « *prévoir que la procédure de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux se passe exclusivement devant le notaire, le dispositif en vigueur en Alsace Moselle (Loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle) pouvant être source d'inspiration pour revoir le dispositif issu de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 (art. 837, 840 et suivants du code civil ; art. 1360 et suivants du code de procédure civile).*

Il s'agirait, lorsque dans le cadre de la phase amiable d'un partage, un notaire constate qu'il s'élève des contestations sur la manière d'y procéder ou de le terminer, de basculer en partage judiciaire sans intervention du juge, le notaire alors désigné, sauf accord des coindivisaires par le président de la chambre départementale, disposerait des pouvoirs prévus aux articles 1365 et suivants du code de procédure civile, sous le contrôle d'un juge d'appui, conçu sur le modèle du juge chargé du contrôle des expertises et qui pourrait également être le juge d'appui des expertises amiables Le juge du fond serait saisi sur les désaccords subsistants sur la base d'un projet d' état liquidatif ».

En outre, si une contestation s'élève dans le cadre de la phase amiable, alors nécessairement la nature amiable disparaît et la procédure devient contentieuse. Le notaire, conseil impartial de ses clients, ne peut alors plus exercer sa mission ainsi définie. Dès lors que le notaire constate un désaccord entre les parties, il ne peut plus procéder à la liquidation ou au partage. En cas de désaccord, seul le juge est habilité à trancher le litige.

Enfin, il pourrait être considéré qu'habiliter le notaire à dresser un acte de liquidation ou de partage des biens, alors qu'une contestation s'est élevée entre les parties, est susceptible de porter atteinte au droit d'accès à un tribunal au sens de l'article 6, § 1, de la Conv. EDH.

D) La protection des majeurs et tutelle des mineurs :

[48] Circulaire du 19 avril 2017 relative à la protection judiciaire de l'enfant (NOR : JUSF1711230C)

La mission questionne plusieurs évolutions possibles en matière de protection des majeurs relatives à l'habilitation familiale, les mandats de protection future, les curatelles et les tutelles dans l'optique notamment de décharger le juge des tutelles d'une partie de ses attributions (« *faciliter les actes de dispositions relatifs au logement de la personne protégée* » ; « *déclasser certains actes de dispositions et d'administration* »...), de favoriser encore davantage le recours à l'habilitation familiale et simplifier la procédure de mandat de protection future.

Au cours des dix dernières années, le cadre juridique applicable à la protection juridique des majeurs a été significativement modifié[49]. Les mesures introduites par ces différents textes ont déjà marqué une forte volonté de déjudiciarisation.

Dans son avis 18-26[50], le Défenseur des droits constatait l'accélération de ce mouvement de déjudiciarisation et invitait à la prudence. Reconnaissant son caractère inéluctable à moyens constants et compte tenu du nombre croissant de mesures de protection, il insistait toutefois sur la nécessité de l'encadrer.

Le Défenseur des droits considère aujourd'hui qu'une étape supplémentaire de déjudiciarisation n'est pas souhaitable et serait susceptible d'entrer en contradiction avec les articles 12 et 13 de la Convention internationale des droits des personnes handicapées (CIDPH) relatifs à la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité et au droit à l'accès à la justice des personnes handicapées.

Les réclamations transmises au Défenseur des droits tendent à démontrer qu'en cas de conflits entre la famille, le majeur protégé et le mandataire, l'intervention d'un tiers impartial, le juge, revêt une importance fondamentale. La redéfinition des missions du juge judiciaire, garant des droits et libertés des personnes vulnérables, doit converger vers un socle fort de compétences et ne saurait aboutir à un désengagement de la justice de protection.

En ce sens, le Défenseur des droits considère que les actes de disposition relatifs au logement de la personne protégée doivent demeurer encadrés par le juge afin d'éviter toute décision hâtive qui serait incompatible avec les intérêts du majeur protégé.

1. L'habilitation familiale

Les chiffres clés de la justice 2024 sont éclairants sur le recul des mesures de protection judiciaires « traditionnelles » et attestent de l'augmentation constante du nombre d'habilitations familiales[51], mesure beaucoup plus simple pour les personnes en charge de la mesure (absence de nécessité d'établir un budget ; obligations de saisir le juge des tutelles très réduites...) mais qui a pour conséquence un contrôle du juge très réduit. Il ne paraît donc

[49] Ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille ; loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle ; loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (loi de programmation pour la justice) ; décret du 22 juillet 2019 sur la protection des majeurs ; loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie.

[50] Avis 18-26 du 31 octobre 2018 relatif au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

[51] 39 262 habilitations familiales ont été prononcées en 2023 contre 28 495 en 2020.

pas souhaitable de réduire encore davantage cette intervention notamment, comme mentionné ci-avant, en dispensant le juge d'intervenir en cas de changement de domicile du majeur protégé.

Par ailleurs, dans son avis 24-02[52], le Défenseur des droits a considéré que le retrait significatif de l'office du juge des tutelles devait être compensé par des dispositifs permettant de soutenir et d'informer les aidants et familles désignées. En effet, le mouvement de déjudiciarisation ne doit pas constituer un transfert de charge sur ces derniers.

Il convient donc de donner les moyens aux proches d'exercer les différentes mesures dans des conditions satisfaisantes et respectueuses d'une certaine éthique, tout en garantissant les droits et libertés des majeurs protégés. De nombreuses saisines reçues par le Défenseur des droits démontrent que les proches méconnaissent les contours de la protection juridique ordonnée par le juge dans le cadre d'une habilitation familiale. Ce constat est exacerbé par une activité normative foisonnante qui contribue à les désorienter. Dès lors, la recommandation formulée dans son avis 19-01 visant à revaloriser les crédits alloués aux services d'informations et le soutien aux tuteurs familiaux doit être renouvelée. En raison de leur spécialisation, ces structures de proximité sont un dispositif indispensable à l'accompagnement des proches chargés d'une mesure de protection.

Des garanties doivent également encadrer l'habilitation familiale. En ce sens, le Défenseur des droits considère que permettre le renouvellement de l'habilitation familiale sur production d'un certificat médical non circonstancié ne semble pas souhaitable. Toute mesure de protection doit être prise après un examen sérieux de la situation du majeur protégé qui par essence peut évoluer. Si le certificat médical est un élément indispensable à l'appréciation de la nécessité et à l'individualisation de la mesure par le juge, il n'en reste pas moins insuffisant pour appréhender la situation globale du majeur protégé.

2. Le mandat de protection future

Dès 2016, dans le cadre de son rapport « *protection juridique des majeurs vulnérables* », le Défenseur des droits appelait de ses vœux la promotion des mesures d'anticipation telles que le mandat de protection future.

A cet égard, le Défenseur des droits relevait que le recours au mandat de protection future notarié permet de concilier liberté individuelle et sécurité juridique, le notaire devant respecter ses obligations de conseil dans le cadre de la rédaction du mandat. Il résulte d'ailleurs des chiffres du ministère de la justice que, dans plus de neuf cas sur dix, le mandat de protection future est établi par acte notarié[53].

---

[52] Avis 24-02 du 29 janvier 2024 relatif à la proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir en France.
[53] « Références Statistiques Justice – année 2024 » (p.67) : En 2022, ont été décomptés 1 394 actes notariés contre 103 actes sous seing privé.

Toutefois, il paraît indispensable qu'une réflexion sur les coûts occasionnés par la systématisation d'un recours à l'acte notarié soit engagée.

La sécurité juridique initiée par la rédaction notariée du mandat est, de plus, utilement complétée par la possibilité d'un contrôle du juge dans le cadre de l'exécution du mandat.

Pour permettre une individualisation et une progressivité dans le cadre de la mise en œuvre d'un tel mandat, le Défenseur des droits est en outre favorable à l'extension des mandats de protection future aux mesures d'assistance.

3. La tutelle et la curatelle

Le Défenseur des droits insiste régulièrement sur la nécessité de mettre en œuvre une véritable politique publique respectueuse des droits fondamentaux des majeurs vulnérables.

Les saisines adressées au Défenseur des droits démontrent que les principes de nécessité, de proportionnalité et de subsidiarité des mesures de protection juridique, ne sont pas encore assez respectés. Faute de temps et de moyens, l'individualisation des mesures par les juges reste en pratique assez marginale. Le principe de graduation des mesures de protection, avec un recours parcimonieux aux mesures de représentation, est loin de s'être concrétisé. La majorité des mesures prononcées consiste encore aujourd'hui en des mesures privatives de la capacité juridique. En dépit de leur contrariété avec l'article 12 de la CIDPH et les recommandations adressées à la France en 2015 par le Comité des droits des personnes handicapées des Nations-Unies visant à les retirer de notre ordre juridique interne, les mesures substitutives restent largement répandues. Dès lors, le Défenseur des droits considère qu'il convient, plutôt que d'essayer de décharger le juge de certaines de ses attributions pour pallier le manque de moyens, de renforcer les moyens alloués à la protection des majeurs pour permettre aux juges d'être véritablement mis en mesure d'apprécier *in concreto* la situation de chaque majeur.

Le Défenseur des droits considère que dans le cadre de ces procédures judiciaires, prévoir, comme la mission le propose, « *une procédure de mise à disposition de la décision à intervenir en fonction du délai d'achèvement de la procédure* » et « *permettre une prorogation temporaire (art. 443) nécessitée notamment par le délai nécessaire à l'établissement des certificats médicaux* », semblent pertinents et répondre à des besoins pratiques.

Enfin, la mission propose d': « *uniformiser les règles de compétence territoriale du juge des tutelles* ».

A cet égard, le Défenseur des droits recommande depuis 2016, notamment à la lumière des difficultés rencontrées par les majeurs protégés français hébergés dans des établissements situés en Belgique, de :

- Compléter l'article 1211 du code de procédure civile par un alinéa ainsi rédigé : « *Le juge des tutelles territorialement compétent pour une personne à protéger ou protégée ayant sa résidence habituelle dans un pays étranger, par application de la Convention sur la protection internationale des adultes de La Haye du 13 janvier 2000, est celui du tribunal d'instance le plus proche géographiquement de ce lieu de résidence.* ».
- Modifier la rédaction du 1er alinéa du même article pour étendre la compétence territoriale du juge des tutelles au domicile de la personne chargée de l'exercice de la mesure de protection, car rien ne justifie de limiter cette option au domicile du seul tuteur.
- Plus largement, organiser une réflexion interministérielle afin de solutionner les difficultés posées par l'application des règles de compétence territoriales relatives aux mesures de protections juridiques.

E) L'hospitalisation sans consentement :

Le document de réflexion sur les thématiques civiles questionne la « *Suppression de la présence d'un magistrat dans la commission départementale des soins psychiatriques (CDSP) (art. L. 3222-5 et L. 3223-1 du code de la santé publique)* ».

Or, le Défenseur des droits relève que la loi 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a déjà abrogé la disposition prévoyant la présence du magistrat. Dorénavant, elles sont composées en majorité de médecins et de représentants d'usagers.

Les CDSP ont pour mission de veiller au respect des libertés individuelles et de la dignité de personnes faisant l'objet de soins psychiatriques sans consentement. La CDSP est chargée du suivi de l'ensemble des admissions en soins psychiatriques sans consentement de son territoire d'intervention.

Dès lors, le Défenseur des droits recommande la présence d'un magistrat dans une telle instance ce qui participe à garantir l'exercice effectif de cette mission, renforce la rigueur de ce suivi et assure la pluridisciplinarité des CDSP.

F) Les Commissions :

La mission interroge sur la possibilité de réexaminer la nécessité de la présence des magistrats judiciaires dans les commissions administratives et notamment dans la Commission d'expulsion des étrangers (art. L. 632-1 et suivants et R. 632-3 à R. 632-8-1 du CESEDA).

Le Défenseur des droits n'est pas favorable à une déjudiciarisation de la Commission d'expulsion des étrangers (COMEX), qui dans le contexte d'un fort amoindrissement des protections légales contre l'expulsion opérée par la loi n°2024-42 du 26 janvier 2024 (voir en ce sens l'Avis du Défenseur des droits 23-07 du 24 nov. 2023, pp. 9 à 11), pourrait réduire le

niveau de garantie offert par la procédure d'expulsion et exposer en conséquence les personnes concernées à un risque accru d'atteinte aux droits.

À cet égard, le Défenseur des droits a présenté à plusieurs reprises, en 2024, des observations dans le cadre du contentieux de l'expulsion (décisions 2024-063 et 2024-135, publiées et consultables en ligne sur le site internet du Défenseur des droits). Il y souligne un risque inhérent d'arbitraire en la matière dès lors que l'autorité administrative est appelée à se prononcer, lorsqu'elle envisage de prendre un arrêté d'expulsion, non pas seulement au regard de faits tangibles, mais également d'un risque à prévenir, dont l'évaluation revêt une dimension nécessairement subjective. C'est au regard de ce risque que le Défenseur des droits estime nécessaire de présenter, en matière d'expulsion, des observations en droit dans des cas où il est en mesure d'identifier la réunion de circonstances objectives de nature à créer un risque renforcé d'atteintes aux droits. Parmi ces circonstances objectives, il retient l'existence d'un avis de la COMEX défavorable à l'expulsion. Le Défenseur des droits estime qu'un tel avis, compte tenu du caractère collégial qu'il revêt et des garanties procédurales fortes qui entourent sa délivrance, devrait conduire à présumer l'existence d'une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale, et renforcer en conséquence les obligations de motivation pesant sur l'administration. Dans ce cadre, le Défenseur des droits rappelle également que la présence de magistrats au sein de la COMEX apparaît comme un gage supplémentaire de la solidité de l'avis rendu.

G) L'aide juridictionnelle :

1) Proposition de la mission : « *envisager de confier à l'administration fiscale l'examen et les décisions en matière d'aide juridictionnelle, les BAJ/juridictions n'en connaissant qu'en cas de refus ou de retrait* »

Le Défenseur des droits n'est pas favorable à cette proposition.

La loi n°91-647 du 10 juillet 1991 garantit le droit d'accès à la justice au bénéfice des plus démunis par l'octroi de l'aide juridique. Toute personne dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir ses droits en justice peut bénéficier de l'assistance d'un avocat en effectuant une demande auprès du BAJ du tribunal judiciaire.

Le décret n°2020-1717 du 28 décembre 2020 portant application de ladite loi, a élargi les conditions d'admission au bénéficie de l'aide juridictionnelle (AJ) et a assoupli les exigences en matière de justificatifs à produire concernant la situation économique du demandeur.

L'article 46 dudit décret, permet de considérer qu'une certaine souplesse doit être appliquée dans l'appréciation des pièces à fournir permettant l'octroi de l'AJ puisqu'il est précisé qu'en l'absence de versement de toutes les pièces demandées, le BAJ « *peut (...) demander de fournir (...) tout renseignement de nature à justifier qu'il satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide.* ».

En effet, certaines exigences pouvaient jusque-là apparaître comme excessives au regard de la situation économique de certains demandeurs. C'est d'ailleurs en ce sens que la dépêche de la ministre de la justice sur le défaut de production de justificatif et la caducité de la demande d'aide juridictionnelle du 19 février 2015[54] expliquait que « *la production de pièces ne pouvant raisonnablement pas être produites au vu de la situation déclarée ou manifeste du demandeur ne saurait être exigée (…)* ». Elle précisait à cet égard qu' « *il en est ainsi (…) d'une quittance de loyer, un contrat de bail ou un titre de propriété, si le demandeur déclare ou est manifestement sans-domicile fixe (…) [ou d'] une attestation de la caisse d'allocation familiale, alors que celui-ci n'est pas allocataire.* ». C'est la raison pour laquelle, la ministre de la justice recommandait aux BAJ « *d'inviter les demandeurs sans domicile fixe et sans domiciliation à se faire domicilier auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale ou tout autre organisme agrée en application des articles 264-1 et 264-2 du code de l'action sociale et des familles, et de surseoir à statuer sur leurs demandes dans un délai raisonnable permettant aux demandeurs d'effectuer les diligences nécessaires ; [et] d'inviter les demandeurs sans avis d'imposition à déclarer auprès d'un centre des impôts leur situation pour se faire délivrer un avis, et surseoir à statuer sur leurs demandes dans un délai raisonnable permettant d'effectuer les diligences nécessaires.* ».

Il ressort dès lors de ces constats que l'analyse des dossiers par des greffes formés et des magistrats professionnels apparaît tout particulièrement nécessaire afin de garantir l'accès au bénéfice de l'AJ des personnes présentant une particulière vulnérabilité du fait de leur situation économique ou de leur mode vie et qui ne pourraient pas répondre aux exigences de production de pièces fiscales.

De surcroît, confier l'analyse des dossiers a deux entités distinctes, l'administration fiscale et le BAJ en cas de difficultés, risqueraient d'allonger encore davantage les délais de traitement des demandes, ce qui pourrait entraîner des atteintes au droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable au sens de l'article 6, § 1 de la Conv. EDH et éloigner encore davantage les justiciables de la justice voire les conduire à renoncer à toute demande.

Enfin, le manque de moyens alloués au BAJ entraînant des délais déraisonnables de traitement des demandes, ne saurait justifier la suppression d'un examen individualisé qui concernent les justiciables les plus fragiles économiquement.

2) Proposition de la mission : « *explorer les mesures de simplification envisageable en matière d'AJ : suppression de l'AJ partielle, limitation de contrôle du caractère sérieux du recours à la demande d'AJ en appel* »

- Sur la suppression de l'AJ partielle

[54] Dépêche de la garde des sceaux, ministre de la justice, datée du 19 février 2015 ayant pour objet le « *Défaut de production de justificatif et caducité de la demande d'aide juridictionnelle* ».

La mise en place de l'AJ partielle permet aux personnes ayant des revenus modestes d'accéder à un tribunal et de faire valoir leurs droits. Dans cette hypothèse, la part contributive de l'Etat peut varier entre 25% et 55 % en fonction des ressources du demandeur.

L'échelonnement de la part contributive de l'Etat apparaît absolument nécessaire pour garantir le droit à l'accès au juge pour l'ensemble des personnes en faisant la demande.

- Sur la limitation de contrôle du caractère sérieux du recours à la demande d'AJ en appel

Le Défenseur des droits s'interroge sur le sens de cette proposition.

Dans l'hypothèse où il s'agirait pour le BAJ de contrôler le caractère sérieux du fondement du recours, il formule les observations suivantes.

L'article 7 de la loi du 10 juillet 1991, précitée, précise que « *l'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable ou dénuée de fondement*». Cette précision implique de la part du BAJ un contrôle minimal en s'assurant que le recours présente des éléments de recevabilité et un fondement. Il n'implique donc pas un contrôle approfondi de sa part. En permettant au BAJ d'apprécier *de facto* le caractère sérieux de la demande, cela conduirait le BAJ à évaluer les chances de succès en appel. Il s'agirait donc de transférer au BAJ une forme de contrôle au fond de l'affaire puisqu'il devrait apprécier si le recours repose sur des arguments suffisamment solides pour envisager une issue favorable en appel.

Dans son avis n°19-09 du 27 mai 2019, le Défenseur des droits a déjà émis un certain nombre de recommandations visant à améliorer la procédure d'obtention de l'aide juridictionnelle afin de garantir l'accès au droit au juge pour les personnes dont les ressources le justifieraient.

H) La procédure civile :

Proposition de la mission : « *l'extension de la représentation obligatoire* »

Le Défenseur des droits s'inquiète de cette extension de la représentation obligatoire qui n'est pas accompagnée de mesures relative à l'aide juridictionnelle. Dans ce contexte, cette mesure constitue un obstacle à l'accès au juge et créée un déséquilibre entre les parties. En effet, les justiciables concernés par les contentieux sans représentation obligatoire sont souvent en situation de grande précarité. Le Défenseur des droits souligne les effets déjà perceptibles de l'extension de la représentation obligatoire par avocat devant les chambres sociales des cours d'appel laquelle a conduit à une forte diminution des recours.

Le Défenseur des droits recommande d'adopter les mesures nécessaires afin de garantir le droit d'accès au juge dans ces contentieux, notamment en engageant une réflexion puis une révision des plafonds et des barèmes de l'aide juridictionnelle.

l) La promotion du règlement amiable des différends :

Le Défenseur des droits s'est déjà positionné en faveur du règlement amiable des litiges, sous réserve du respect de certaines garanties, en particulier dans les avis 18-22 du 27 septembre 2018 relatif au projet de loi n° 463 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et 21-05 du 3 mai 2021 relatif au projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire.

Dans ce dernier avis, le Défenseur des droits souligne que la médiation peut contribuer à réduire le nombre de litiges et la charge de travail des tribunaux, tout en apportant une solution extrajudiciaire rapide et peu onéreuse aux litiges en matière civile au moyen de processus adaptés aux besoins des parties.

Cependant, comme l'a rappelé le Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur la médiation en matière civile, « *même si les parties utilisent la médiation, l'accès au tribunal devrait être disponible car il constitue la garantie ultime de protection des droits des parties* »[35].

Par ailleurs, le Défenseur des droits est favorable aux mesures tendant à inciter au règlement amiable des litiges, dès lors que les parties ont la faculté d'y mettre fin, avec ou sans motif, et que leur retrait n'a pas de conséquences défavorables à leur égard dans les étapes suivantes du litige.

A cet égard, des garanties doivent être apportées afin que les droits des parties soient préservés, et que ces dernières ne puissent pas faire l'objet de mesures défavorables, en cas d'échec de la médiation, notamment dans l'hypothèse où celle-ci aurait été enjointe par le juge.

Proposition de la mission : « *instauration d'un droit de timbre pour l'accès à la justice, le cas échéant susceptible de restitution partielle en cas d'extinction de l'instance sans décision au fond* »

En ce sens, l'instauration d'un droit de timbre pour l'accès à la justice, envisagé comme mesure favorisant le recours au règlement amiable des différends apparaît en contradiction avec les principes ci-avant rappelés, constituerait un filtre supplémentaire dans l'accès au juge et poserait de sérieuses difficultés au regard du principe de non-discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité économique.

En effet, l'instauration d'un droit de timbre comme condition d'accès à la justice, d'autant plus si elle n'est pas assortie de dispenses fondées sur la situation de vulnérabilité économique, paraît constituer un obstacle injustifié et disproportionné au droit d'accès à un « tribunal » tel que garanti à l'article 6 de la Conv. EDH et est susceptible, dans certaines situations, de

[35] La recommandation (2002)10 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur la médiation en matière civile préconise que « même si les parties utilisent la médiation, l'accès au tribunal devrait être disponible car il constitue la garantie ultime de protection des droits des parties ». De même que 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, citée par l'étude d'impact de ce projet de loi en référence, rappelle que « le recours à la médiation obligatoire ou soumis à des incitations ou à des sanctions » ne doit pas empêcher « les parties d'exercer leur droit d'accès au système judiciaire ».

caractériser une discrimination indirecte fondée sur la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique en violation de l'article 14 combiné avec l'article 6 de la Conv. EDH.

Le droit à un recours effectif et le droit à un procès équitable étant des droits fondamentaux consacrés par les articles 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et 6, § 1 de la Conv. EDH, les procédures de règlements amiables des litiges ne sauraient, en aucun cas, avoir pour effet d'empêcher les parties d'exercer leur droit d'accès au système judiciaire.

34

Annexe 5.17. Conférences des bâtonniers (pénal)

Conférence des Bâtonniers

Missions d'urgence de la Chancellerie relative à la déjudiciarisation

(volet pénal)

Rapport de la Conférence des bâtonniers présenté par la Commission Pénale de la Conférence

Voté en assemblée générale du 24 janvier 2025

Composition du groupe de travail

Monsieur Didier-Laurent TABUTEAU, Vice-Président du Conseil d'Etat
Monsieur Christophe SOULARD, Premier président de la Cour de cassation
Monsieur Rémy HEITZ, Procureur général près la Cour de cassation
Monsieur Pierre MOSCOVICI, Premier président de la Cour des comptes

Constats partagés

- Déficit de moyens, notamment humains, qui génère des difficultés croissantes des juridictions à traiter les procédures dans des délais raisonnables, tant en matière civile que pénale.
- Cette situation qui ne cesse de s'aggraver entraine des insatisfactions parmi les justiciables et expose les juridictions à des risques de dysfonctionnements.
- Des procédés de déjudiciarisation peuvent permettre d'accélérer le traitement de certains contentieux notamment en recourant aux sanctions administratives et aux amendes forfaitaires délictuelles.
  Cependant ces procédés doivent préserver les principes fondamentaux du droit et notamment ne pas porter atteinte aux droits de la défense.

Sur les pistes de réflexion communiquées :

1. **Transaction pénale et contentieux général** :

La Conférence des Bâtonniers n'est pas, par principe, en la matière, opposée à une justice pénale négociée dès lors que :

- L'assistance par avocat est obligatoire
- Le dossier pénal est communiqué en amont à l'avocat
- Un espace de discussion existe
- La transaction pénale est admise au titre de l'aide juridictionnelle garantie

Sous les réserves exprimées ci-dessus, la transaction pénale nous apparaît satisfaisante, de nature à la fois à accélérer le traitement des infractions relevant notamment de la composition pénale et à décharger le juge correctionnel de leur l'homologation.

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél. +33 (0)1 44 41 90 10 / Fax. +33 (0)1 45 25 12 85
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

les avocats

2. **Transaction pénale et contentieux spécialisés** :

   - Le dispositif nous semble très peu utilisé.

3. **Extension de l'amende forfaitaire** : /

4. **Filtrer les plaintes avec constitution de partie civile** :

   - La Conférence des Bâtonniers souscrit pleinement à la proposition de rendre obligatoire l'assistance par un avocat pour maîtriser le nombre des informations ouvertes sur plainte avec constitution de partie civile.

5. **Créer une procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire** :

Pas d'opposition de principe à ce procédé qui permettrait de décharger le juge d'instruction actuellement sous tension, sous réserves de renforcement du contradictoire à ce stade de la procédure, de l'accès au dossier et de la préservation des droits de la défense

L'accès au dossier pose toujours aujourd'hui beaucoup de difficultés puisque tous les dossiers ne sont pas numérisés et que le décret n° 2022-546 du 13 avril 2002 a été annulé.

Or l'accès au dossier est évidemment d'une importance primordiale pour assurer la défense.

De la même manière, doit être ménagé un délai pour préparer la défense et le principe du contradictoire au stade de l'enquête préliminaire doit être renforcé.

Enfin les droits de la défense doivent être préservé et notamment :

- Le droit de demander des actes d'enquête supplémentaires
- La possibilité de formuler des requêtes en nullité
- Le droit de faire des observations sur les constatations techniques et expertises

6. **Dépénalisation de la diffamation et de l'injure entre particuliers** :

   - La Conférence est favorable à la proposition d'abandonner la voie pénale pour la diffamation et l'injure envers un particulier, en maintenant uniquement la voie civile.

7. **Favoriser une meilleure articulation entre poursuites pénales et poursuites devant le juge financier** :
   /

8. **Décharger le juge pénal du contentieux lié aux refus de satisfaire au droit de communication des juridictions financières et des autres autorités de contrôle** :

   - Proposition de créer un mécanisme commun aux juridictions financières et aux autorités de contrôle pour assurer le respect du droit de communication : La Conférence s'interroge sur les voies de recours qui seraient alors ménagées.

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél : +33 (0)1 44 41 90 10 / Fax : +33 (0)1 43 29 12 80
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

9. **Créer un juge unique de l'indemnisation pour les victimes :**

   - Pas d'opposition de principe à cette création qui semble de nature à permettre un traitement plus spécialisé de l'indemnisation des victimes.

10. **Recentrer le JAP sur ses missions juridictionnelles** :

    - Pas d'opposition de principe pour que certaines missions aujourd'hui confiées au juge de l'application des peines (*autorisation de permission de sortir, attribution des réductions de peines, libération sous contrainte de plein droit…*) soient traitées sous forme de décisions administratives à condition que les contestations de ces décisions relèvent du JAP.

****

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS

Tél : +33 (0)1 44 41 90 10 / Fax : +33 (0)1 43 29 12 60
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

Annexe 5.18. Conférences des bâtonniers (civil 1)

Conférence des Bâtonniers

Mission d'urgence de la Chancellerie relative à la déjudiciarisation (thématiques civiles)

Rapport de la Conférence des bâtonniers voté en assemblée générale du 24 janvier 2025

Le garde des Sceaux a installé le 28 novembre 2024, à la Cour de cassation, trois missions d'urgence, dont les lettres de mission portent sur les thématiques suivantes :

- Audiencement criminel et correctionnel.
- Exécution des peines.
- Déjudiciarisation.

S'agissant de cette troisième mission, la Conférence des bâtonniers sera entendue le 31 janvier place Vendôme.

Cette mission comporte un volet pénal et un volet civil et administratif.

Dans la perspective de cette audition, le groupe de travail mis en place par la Chancellerie a adressé le 16 janvier 2025 à la Conférence des bâtonniers le présent document de réflexion relatif aux thématiques civiles.

Les réponses de la Conférence des bâtonniers sont intégrées à ce document ci-après (étant précisé que les propositions reçues de la Chancellerie figurent en italique).

*****

Document de réflexion – Thématiques civile

Ce questionnaire a pour objet de faciliter le recueil des observations des acteurs consultés en les orientant sur les pistes envisagées dans les rapports déposés au cours des deux dernières décennies mais également sur les pistes nouvelles explorées par le groupe de travail à la suite de suggestions qui lui sont parvenues.

Ces pistes vous paraissent-elles de nature :

- à recentrer le juge sur son office, qu'il soit gracieux, contentieux ou amiable ?

- à rationaliser son intervention et celle du greffe et raccourcir les délais de traitement de procédures judiciaires ?

- à apporter des réponses aux insatisfactions des justiciables ou à limiter les risques de dysfonctionnement auxquels sont exposées les juridictions ?

- à rétablir la confiance de nos concitoyens envers la Justice ?

Ces pistes vous paraissent elles au contraire présenter des risques ? Dans l'affirmative, quelles garanties devraient-être prévues pour les limiter ?

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél. +33 (0)1 44 41 86 10 | Fax. +33 (0)1 43 25 12 82
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

les avocats

REPONSES DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Les pistes de réflexion proposées ne sont pas documentées :

- Le nombre de dossiers traités dans chaque matière proposée à la déjudiciarisation n'est pas mentionné
- L'équivalent temps plein magistrat et greffier économisé n'est pas renseigné
- Les dysfonctionnements frappant le traitement de chaque matière proposée à la déjudiciarisation ne sont pas visés
- En somme, aucune étude d'impact n'a été effectuée ni en première instance ni en appel
- Cette carence d'information est tout à fait regrettable et fait apparaitre les choix proposés comme ne relevant pas d'une réflexion documentée.

Il y a lieu également de rappeler que :

- La déjudiciarisation ne saurait porter atteinte aux droits de la défense
- La déjudiciarisation ne saurait porter atteinte au principe du contradictoire ni aux règles du procès équitable
- L'article 425 du code de procédure civile précise les matières communicables au ministère public dont la filiation, et à chaque fois que la loi dispose qu'il doit faire connaître son avis »

Droit des personnes

- ***Dons d'organe prélevé sur une personne vivante*** : *transfert au notaire du consentement donné par le donneur au notaire devant le président du tribunal judiciaire (art. R. 1231-2 et suivants du code de la santé publique)*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Le principe de l'inviolabilité du corps a été consacré par le législateur dans la loi n° 94-653 du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain et se trouve traduit dans l'article 16 du Code civil. L'article 16-1 affirme de manière très claire que « *chacun a droit au respect de son corps. Le corps humain est inviolable* ».

Le principe a pour finalité de protéger le corps humain des atteintes des tiers. Ces derniers sont obligés de respecter le corps d'autrui.

Le Conseil constitutionnel a, à ce titre, affirmé que « *la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle* » (décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994).

Mais, si les textes reconnaissent à la personne le droit de s'opposer à toute atteinte à son intégrité physique, ils admettent également que celle-ci a le droit d'autoriser une telle atteinte.

La protection du corps humain est donc constitutionnellement reconnue. Et seul le juge peut avoir le contrôle de cette protection.

La Conférence des bâtonniers est d'avis que retirer au juge la réception et le contrôle du consentement serait un affaiblissement inacceptable de la protection constitutionnelle due au corps humain. Il

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél. : +33 (0)1 44 41 86 10 | Fax : +33 (0)1 43 25 12 82
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

convient de rappeler que cette protection relève de l'office du juge indépendant ce qui n'est pas le cas du notaire qui intervient souvent comme notaire familial pour le donneur et le receveur.

Le don d'organe ne doit pas donner lieu à déjudiciarisation

- ***Adoption simple de l'enfant majeur du conjoint, du partenaire ou du concubin par acte notarié :*** *transfert au notaire du prononcé de l'adoption (art. 343-1 du code civil) :*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Première observation : donner au notaire le pouvoir de prononcer l'adoption, c'est lui donner un pouvoir juridictionnel qu'il ne détient pas de par la constitution (art. 64).

Deuxième observation : Il s'agit de l'état des personnes qui relève de la compétence exclusive du Tribunal judiciaire sous le contrôle du parquet civil (art. 425 du CPC) (changement ou adjonction de nom, vocation successorale, protection des enfants nés d'une autre union).

Les parties doivent être assistées d'un avocat, seul compétent pour leur permettre de prendre une décision éclairée.

La Conférence des bâtonniers est d'avis que seul le juge peut prononcer l'adoption simple par une décision qui reçoit la force exécutoire par le greffe sous le contrôle du ministère public et avec présence obligatoire de l'avocat.

Droit de la famille

- ***Convention en matière de responsabilité parentale entre parents non mariés*** *par acte de procédure d'avocat sans préalable obligatoire d'une médiation, conciliations ou procédure participative et sans homologation judiciaire (art. 1157, art. 1565 et suivants, art. 1568- du code civil et L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution).*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Il est renvoyé à la contribution générale de la Conférence, qui propose d'aligner le traitement de la rupture des couples et des familles hors mariage, aux couples mariés.

Il sera ajouté la nécessaire suppression de l'exception procédurale figurant à l'article 2067 alinéa 2 du code civil, qui ne se justifie plus depuis la création du divorce par consentement par acte d'avocats. Il devait être possible de soumettre en audience de jugement tout différend subsistant à l'issue de la procédure participative en matière de divorce, sans encombrer le tribunal d'une procédure d'une audience d'orientation et d'une mise en état déjà aboutie dans le cadre de la procédure participative avant saisine.

- ***Encadrement du fait nouveau en matière de contribution à l'entretien et l'éducation des enfants*** *(art. 1355 du code civil)*

  Il s'agirait d'explorer les voies permettant, en matière alimentaire, d'éviter que l'évolution prévisible des besoins de l'enfant autorise des saisines successives du juge pour ajuster la contribution parentale laquelle est d'ordre public : travail sur des barèmes (EGJ civil n° 16) prenant en compte le coût réel d'un enfant et les ressources de chaque obligé alimentaire, prise considération de l'évolution prévisible des besoins de l'enfant, mise en place de lignes directrices ou de bonnes pratiques : fixation d'une somme, prise en charge directe de frais, distinction des frais normaux et des autres frais - exceptionnels, imprévisibles, excédant la contribution financière sous forme de pension ...Les pratiques allemandes ou belges, qui se déploient dans le cadre de l'office conciliatoire du juge, pourraient être expertisées.

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

L'obligation alimentaire est prévue par l'article 371-2 du code civil, article inscrit dans le livre 1er, titre IX, chapitre 1er du code civil : autorité parentale relativement à la personne de l'enfant, il s'agit donc d'un élément de l'autorité parentale.

Le barème ne répondra jamais à la spécificité des situations familiales, et un désaccord sur la pension ou les frais masque généralement un désaccord sur l'usage qui est fait de l'argent, et donc un conflit d'autorité parentale relatif au quotidien de l'enfant.

Ces procédures doivent être traitées comme les conventions sur la responsabilité parentale, pour protéger l'enfant d'une faille dans l'exercice conjoint de la responsabilité parentale, que traduit ce litige.

Il convient de prévoir une convention par acte d'avocats, enregistré par le greffier, sauf recours au juge pour les quelques dossiers où aucun accord n'aurait été trouvé.

- ***Délégations de l'autorité parentale** : transfert au notaire de tout ou partie des demandes (art. 376 et suivants du code de procédure civile)*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

La délégation d'autorité parentale est régie par les articles 377 à 377-3 du code civil. Le Parquet peut être à l'initiative de la procédure. Ce sont des affaires communicables au ministère public. Il s'agit de la protection de l'enfant, acte grave qui justifie que les parties soient assistées d'un avocat.

Il résulte de ces textes que la délégation d'autorité parentale ne peut résulter que d'un jugement.

Le notaire n'a aucun pouvoir juridictionnel et lui en donner serait une atteinte à l'autorité judiciaire

Cependant, il existe des cas de délégation consensuelle, notamment lorsque des parents sont appelés à vivre loin de leurs enfants. Il pourrait être prévu un acte de délégation d'autorité parentale par acte d'avocat, enregistré devant greffier, après communication au parquet, et soumis au juge en cas de difficultés.

- ***Appel sur les mesures provisoires prononcées par le juge de la mise en état en matière de divorce ou de séparation de corps** : appel différé avec l'examen de la décision au fond, sauf autorisation du premier président (art. 795, 1118 et 1119 du code de procédure civile)*
  - *s'il est justifié d'un motif grave et légitime (cf. sursis à statuer – art. 150 code de procédure civile- ou expertise – art. 272)*
  - *ou lorsqu'il existe un moyen sérieux d'annulation ou de réformation de la décision de première instance et que son l'exécution risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives –(cf. art. 514 pour l'arrêt de l'exécution provisoire).*

Il s'agirait d'accélérer le traitement du fond des affaires tant en première instance qu'en appel. En effet l'instance au fond devant le premier juge est retardée dans l'attente de l'examen de l'appel des mesures provisoires, lequel examen qui obère les capacités de traitement des juridictions d'appel. Le propre d'une mesure provisoire étant d'être modifiée en cas de survenance d'un fait nouveau intervenu dans la situation des parties postérieurement à la décision dont la modification est sollicitée (1re Civ., 19 juin 2007, pourvoi n° 06-16.656, Bull. 2007, I, n° 241), l'appel soumis à autorisation n'interdit pas cette révision. Les critères proposés pour l'autorisation réserveraient l'excès de pouvoir du juge, la méconnaissance de la loi, l'erreur manifeste d'appréciation, l'intérêt supérieur de l'enfant et le caractère disproportionnée de la mesure provisoire ordonnée.

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél. : +33 (0)1 44 41 86 10 | Fax : +33 (0)1 44 41 86 12
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Le rapport « Rendre justice aux citoyens », du Comité des Etats généraux de la justice, rendu en avril 2022, contenait un chapitre portant sur la « qualité amoindrie des décisions en première instance ».

Dans ce contexte, les citoyens ne pourront que ressentir un déni de justice lorsqu'ils devront attendre l'issue du divorce pour faire reconnaître que les mesures provisoires n'étaient pas adaptées, si toutefois la Cour n'estime pas alors que l'appel « n'a plus d'objet », comme elle le fait actuellement, notamment pour les mesures relatives à la résidence et au droit de visite et d'hébergement. Car les Juges aux Affaires Familiales n'attendent pas l'issue de l'appel pour clôturer et statuer sur le fond du dossier.

Aussi, cette réforme n'aurait aucune incidence sur la durée de la procédure de première instance, et générerait une nouvelle défiance des justiciables à l'égard de notre institution judiciaire.

- ***Possibilité pour le juge du fond de joindre l'incident au fond*** *(art. 789 et 913-5 du code de procédure civile)*

  Il s'agirait d'éviter les incidents dilatoires qui ont pour objet d'entraîner le report de l'examen de l'affaire au fond, en permettant au magistrat chargé de la mise en état, aux fins de bonne administration de la justice et lorsqu'il considère que l'affaire est en état d'être jugée, par une même décision de renvoyer l'examen de l'incident à la juridiction de jugement et de déclarer l'instruction close.

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

La dernière réforme a pour effet de statuer sur l'incident formé tardivement et sur le fond, en un seul jugement. Joindre l'incident au fond simplifierait la procédure, en ce que les avocats n'auraient pas à intégrer leurs conclusions d'incident à leurs conclusions récapitulatives au fond. La Conférence y est favorable.

- ***Faciliter l'arbitrage en matière familiale***

Il s'agirait, à la lumière de l'état du droit de la famille et des récents mouvements de contractualisation, d'explorer les voies permettant de faciliter aux familles qui le souhaitent le recours à l'arbitrage dans les matières arbitrables de droit de la famille (art. 267, art. 2059 à 2061 du code civil).

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Dès lors qu'il s'agirait d'un choix laissé aux parties, que l'objet du litige serait patrimonial, et que l'assistance des parties par avocat serait obligatoire, la Conférence n'y voit pas d'opposition.

Droit patrimonial

- ***Prévoir que la procédure de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux se passe exclusivement devant le notaire****, le dispositif en vigueur en Alsace Moselle (Loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle) pouvant être source d'inspiration pour revoir le dispositif issu de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 (art. 837, 840 et suivants du code civil ; art. 1360 et suivants du code de procédure civile).*

  Il s'agirait, lorsque dans le cadre de la phase amiable d'un partage, un notaire constate qu'il s'élève des contestations sur la manière d'y procéder ou de le terminer, de basculer en partage judiciaire sans intervention du juge, le notaire alors désigné, sauf accord des coindivisaires par le

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél. : +33 (0)1 44 41 86 10 | Fax : +33 (0)1 43 25 12 82
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

président de la chambre départementale, disposerait des pouvoirs prévus aux articles 1365 et suivants du code de procédure civile, sous le contrôle d'un juge d'appui, conçu sur le modèle du juge chargé du contrôle des expertises et qui pourrait également être le juge d'appui des expertises amiables. Le juge du fond serait saisi sur les désaccords subsistants sur la base d'un projet d' état liquidatif.

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Le dispositif en vigueur en Alsace Moselle prévoit la possibilité pour chaque partie de désigner un notaire. Les notaires constatent les désaccords et dressent un PV de difficulté, permettant au tribunal de trancher, à charge d'appel, avant de revenir devant les notaires pour dresser l'acte de liquidation – partage. Les notaires ne prennent pas position et ne dressent pas de projet d'état liquidatif.

La Conférence des bâtonniers a proposé de rendre la tentative de procédure participative obligatoire, laquelle permettra de désigner un technicien notaire, dont le rapport aura valeur d'expertise judiciaire. La Conférence a également fait une proposition d'acte d'avocat de demande initiale, et les avocats pourraient désigner un notaire par acte de procédure d'avocats, détaché de la procédure participative depuis plusieurs années.

Cette proposition de basculer d'une tentative de règlement amiable vers un partage judiciaire pourrait rencontrer la proposition de la conférence, car il pourrait être créé un acte de procédure d'avocats de désignation du notaire avec les pouvoirs des articles 1365 et suivants.

Cette réforme suppose de rendre l'avocat obligatoire dès la phase amiable chez le notaire.

La Conférence continue de préconiser la procédure participative ou l'acte d'avocat de demande initiale, car le partage des patrimoines ne contenant aucun immeuble ne nécessite pas l'intervention d'un notaire, et le coût en émoluments et honoraires de négociations qui peuvent être conséquents pour les justiciables.

- ***Confier au notaire les successions vacantes et les successions en déshérence** (art. 809 et suivants), le cas échéant à charge d'en référer au juge en cas de difficulté : aller au-delà de 809-1 à condition de prévoir des modalités de publicité **et transférer à l'administration des domaines la tenue des registres des successions vacantes** (art. 1334, 1339 du code de procédure civile) et la charge de sa publication (art. 1335) - (CDJ civ p. 42)*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Le règlement des successions vacantes ou en déshérence peut s'avérer essentiel pour les tiers, notamment les voisins d'un immeuble qui tombe en ruine après des années d'abandon. Il est donc important que le règlement des successions, même déficitaires, aboutissent. Aussi, cette réforme nécessiterait d'imposer au notaire une obligation d'avoir à sommer les héritiers à prendre position, dans un délai déterminé, et de fixer un délai pour régler la succession, délai qui devra être sanctionnable pour être effectif.

Protection des majeurs et tutelle des mineurs

- ***Faciliter les actes de disposition relatif au logement de la personne protégée, quelle que soit la mesure de protection** (art. 426, 437 du code civil)*

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél. : +33 (0)1 44 41 90 10 | Fax : +33 (0)1 43 25 12 82
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

La Conférence rappelle qu'il s'agit de populations vulnérables.

Que le ministère public veille aux intérêts des personnes vulnérables.

Le logement de la personne protégée est parfois son point de repère essentiel à son équilibre. Le contrôle du juge est primordial.

- ***Mandat de protection future (MPF)*** *(art.477 et suivants du code civil et 1258 et suivants du code de procédure civile)*
  - *Confier au notaire le soin de constater la prise d'effet du MPF, le cas échéant en l'assortissant de mesures de porter à connaissance des tiers permettant un recours*
  - *Faire du MPF un acte exclusivement notarié*
  - *Elargir l'objet du MPF à l'assistance et permettre les actes relatifs au logement de la personne protégée*
  - *Contractualiser l'obligation du mandataire d'établir les comptes de gestion et mutualiser les opérations de contrôle*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Confier au notaire le constat de la prise d'effet du mandat de protection future.

La déontologie des notaires n'est ni celle des magistrats, ni celles des avocats, car ils sont avant tout le notaire de famille, chargé des secrets des uns et des autres, rôle essentiel mais ne répondant pas aux principes d'impartialité ou de respect du contradictoire des magistrats, ni aux principes du respect du procès équitable et du conflit des intérêts des avocats. Qui désignera l'expert ? quel contrôle du ministère public, alors qu'il s'agit de priver un majeur de sa capacité juridique ?

Il s'agit de la protection des droits fondamentaux, qui sont justement le cœur de métier du juge judiciaire.

Le mandat de protection future peut également être rédigé par les avocats. Rien ne justifie d'exclure les avocats de ce champ d'activité.

Pas d'opposition pour élargir l'objet du mandat à l'assistance, dès lors que la prise d'effet est constatée par le juge.

Les actes relatifs au logement doivent être pris uniquement sous contrôle du juge, pour les raisons déjà indiquées.

Les comptes de gestion et opérations de contrôle : attention à ne pas créer une défiance à l'égard de ces mesures, par un défaut de contrôle annoncé par la loi !

- ***Habilitation familiale*** *(art. 494-1 et suivants du code civil et art. 1260-1 et suivants du code de procédure civile)*
  - *Elargir le cercle des personnes susceptibles d'être désignée aux membres de la famille présentant un lien étroit et stable avec le majeur (art. 494-1/ cf. art. 430)*
  - *Permettre par anticipation le remplacement de la personne habilitée*
  - *Clarifier le régime de l'habilitation « assistance » qui s'entend par référence à la curatelle simple (art. 467 et 472 du code civil)*
  - *Permettre le renouvellement sur production d'un certificat médical non circonstancié (art. 494-6, dernier al).*

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél. : +33 (0)1 44 41 86 10 | Fax : +33 (0)1 43 25 12 82
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Elargir le cercle des personnes pouvant être habilitées : le constat a été fait que le cercle actuellement défini crée déjà des conflits au sein des familles.

Le renouvellement ne pourra pas être fait sur un certificat non circonstancié, alors qu'il s'agit de décider de la capacité juridique d'un majeur.

- ***Tutelle et curatelle*** *(art. 440 et suivants)*
  - *Actes de disposition et d'administration : apprécier la nécessité de déclasser certains actes (ouvertures de comptes, résiliation de baux … (décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008).*
  - *Prévoir une procédure de mise à disposition de la décision à intervenir en fonction du délai prévisible d'achèvement de la procédure*
  - *Uniformiser les règles de compétence territoriale du juge des tutelles*
  - *Permettre une prorogation temporaire (art. 443) nécessitée notamment par le délai nécessaire à l'établissement des certificats médicaux*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Le classement des actes de disposition et d'administration semble adapté à l'importance que ces actes peuvent revêtir pour toute personne ayant perdu sa capacité juridique et devant être protégée.

La Conférence ne peut accepter de voir les droits des justiciables vulnérables mis en cause. Plus vulnérables que les autres justiciables, ils devraient affronter un impossible accès au greffe pour prendre connaissance de la décision les concernant, avec une difficulté supplémentaire pour diligenter une voie de recours. Des mesures prononcées pour cinq ans devraient encore être prorogées pour un délai indéterminé ?

- ***Tutelle des mineurs***
  - ***supprimer l'autorisation du juge pour l'acceptation pure et simple des successions*** *(art. 387-1)*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

De nombreux parents usent des fonds appartenant à leurs enfants, et des successions peuvent s'avérer déficitaires. Aucun enfant ne devrait avoir à assumer les dettes de son parent décédé, pour cause d'imprévoyance de son parent survivant.

Hospitalisation sans consentement

- ***Desserrement des délais pour statuer en matière d'hospitalisation sans consentement :*** *contrôle systématique des mesures d'hospitalisation complète au bout de 12 jours (L. 3211-12 et L. 3211-12-1) mesures d'isolement et de contention (art. L3222-5-1 du code de la santé publique)*

- ***Suppression de la présence d'un magistrat dans la commission départementale des soins psychiatriques*** *(art. L. 3222-5 et L. 3223-1 du code de la santé publique)*

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél. : +33 (0)1 44 41 86 10 | Fax : +33 (0)1 44 41 86 12
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Il entre dans la mission du juge judiciaire de veiller à la liberté des personnes. Il s'agit d'un droit fondamental. Il est inacceptable de retarder le contrôle par le juge de la rétention des personnes en milieu hospitalier, encore plus en cas de mesure de contention. Ce contrôle doit être effectif y compris dans les commissions ayant un impact direct sur les mesures pouvant être prises sur la liberté d'aller et venir.

Droit fiscal

- *Unification du contentieux fiscal au profit du juge administratif*
  - *Sur les contentieux d'assiette : L. 199 du CGI*
  - *Sur le contentieux du recouvrement : art. L 281 du LPF*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Cette proposition est intéressante car on ne voit guère l'intérêt de conserver la compétence judiciaire sur une matière technique pour un certain nombre de taxes ou sur le contentieux de l'assiette lors d'opération de recouvrement, alors que le juge administratif traite déjà la plus grande partie des litiges fiscaux depuis des dizaines années, ce qui lui permet de disposer de magistrats formés et sensibilisés dès leur formation à la matière.

Droit de la commande publique

- *Unification du contentieux de la commande publique au profit du juge administratif*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Un certain nombre de contrats, bien que devant répondre aux règles de la commande publique, sont en cas de litige dévolus à la juridiction judiciaire, notamment lorsqu'ils ont été conclus par des personnes de droit privé. Un bloc de compétence pourrait parfaitement se justifier au profit du juge administratif, lequel traite évidemment déjà la majeure partie des dossiers mettant en jeu les principes et règles de la commande publique.

Indemnisation des victimes d'infractions (EGJ civile n° 17)

- *Soumettre le contentieux des intérêts civils aux règles de la procédure civile et confier la gestion de ce contentieux aux formations de jugement civiles.*
- *Instaurer la saisine directe en phase amiable du FGTI par le dépôt d'une requête par les victimes d'infractions de droit commun.*
- *Supprimer l'homologation par le président de la CIVI de la transaction conclue par le FGTI et la victime.*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Dès lors que l'avocat sera obligatoire, la Conférence est favorable à ces réformes.

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél. : +33 (0)1 44 41 86 10 | Fax : +33 (0)1 43 25 12 82
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

Contentieux aérien (règlement CE 261/2004 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne en date du 11 février 2004)

- *Mise en place d'un titre exécutoire ad hoc délivré par le commissaire de justice en cas de défaut de réponse d'une compagnie aérienne (art. L 111-3 du code des procédures civiles d'exécution – cf chèque sans provision).*

Commissions

- *Réexaminer la nécessité de la* ***présence des magistrats judiciaires dans les commissions administratives suivantes*** *(Juge 21's proposition n° 1 - CDJ civ p. 44)*
  - *Commission d'expulsion des étrangers (art. L. 632-1 et suivants et R. 632-3 à R. 632-8-1 du CESEDA)*
  - *Commission départementale des soins psychiatriques (art. L. 3222-5 et L. 3223-1 du code de la santé publique)*

  Il s'agirait de réexaminer, à la lumière des dispositions de simplification intervenues au cours des dernières années, les critères qui justifient la présence des magistrats judiciaires dans les commissions administratives où ils demeurent ou ont été prévus : protection des droits des personnes vulnérables, compétences juridictionnelle ou para juridictionnelles, contrôle des professions du droit, contrôle de l'administration, technicité juridique, lien avec l'environnement du magistrat, proximité ...

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Cette idée paraît à proscrire car le juge judiciaire doit demeurer le premier garant des libertés individuelles en vertu de l'article 66 de la Constitution. Elle doit être d'autant plus écartée que la formation et la culture du juge administratif sont davantage orientées vers la notion de préservation de l'intérêt général que vers celle de protection des libertés individuelles.

Aide juridictionnelle (AJ)

- *Envisager de confier à l'administration fiscale l'examen et les décisions en matière d'aide juridictionnelle, les BAJ/juridictions n'en connaissant qu'en cas de refus ou de retrait*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Cette proposition paraît dangereuse en ce qu'elle transférerait au Ministère des finances une appréciation qui devrait demeurer purement juridictionnelle puisqu'elle concerne directement l'accès au droit qui est un enjeu démocratique majeur.

Le fisc ne connaît pas les procédures judiciaires, et il sera impossible de passer avec la juridiction des accords pour fluidifier le traitement de la demande d'AJ, notamment en cas d'urgence. Le droit d'accès au juge serait désormais filtré par l'administration fiscale, au seul vu des revenus et non plus du patrimoine, alors même que l'administration fiscale est également le payeur des indemnités d'AJ.

Les avocats estiment leur présence au bureau du BAJ importante, tout comme le contrôle des conventions d'honoraires par les bâtonniers en cas d'AJ partielle, dans les 15 jours de leur signature.

- *Explorer les mesures de simplification envisageable en matière d'AJ : suppression de l'AJ partielle, limitation de contrôle du caractère sérieux du recours à la demande d'AJ en appel.*

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél. : +33 (0)1 44 41 86 10 | Fax : +33 (0)1 44 41 86 12
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Supprimer l'AJ partielle constituerait une nouvelle limitation de l'accès au droit, pour de nombreux concitoyens. La limitation du contrôle du caractère sérieux en appel créerait une discrimination entre les citoyens pouvant payer leur avocat, libre d'interjeter appel, et les justiciables devant avoir recours à l'AJ.

Procédure civile

- *Augmentation du taux de dernier ressort*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Le taux de dernier ressort est une exception au droit du second degré de juridiction, essentiel à une justice de qualité, recueillant la confiance des concitoyens. La Conférence ne peut que s'opposer à une augmentation du taux de ressort qui représente déjà plusieurs mois de salaire pour un justiciable, et donc un objet du litige déjà important pour le budget d'un ménage.

- *Extension de la représentation obligatoire*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

La profession ne peut qu'y être favorable, chaque citoyen devrait pouvoir bénéficier d'un égal droit d'accès au droit, et la représentation par avocat en est le moyen le plus abouti.

- *Revoir la distinction procédure écrite et procédure orale dans les instances avec représentation obligatoire ou dans celles où toutes les parties ont fait le choix d'être assistées par avocat*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Les procédures orales semblent actuellement bien correspondre aux besoins des matières auxquelles elles s'appliquent, qui nécessitent dialogue et échanges libres et souples.

- *Envisager la possibilité, dans l'office de protection du juge, d'une simplification de la formalisation des décisions, dont seul l'entête et le dispositif serait formalisé, voire de procéder par jugement oral.*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Une telle réforme, outre le fait qu'elle rendrait de fait impossible un appel ou un pourvoi en cassation, aurait un effet direct sur la perte de confiance des citoyens dans leur justice.

Promotion du règlement amiable des différends

- *Instauration d'un droit de timbre pour l'accès à la justice, le cas échéant susceptible de restitution partielle en cas d'extinction de l'instance sans décision au fond.*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

La Conférence n'est pas favorable à l'instauration d'un droit de timbre, qui remettrait en cause le principe de l'accès au droit et au juge pour tous.

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél. : +33 (0)1 44 41 86 10 | Fax : +33 (0)1 44 41 86 12
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

- *Augmentation du taux de l'article 750-1 du code de procédure civile, extension de son champ, élargissement des modes amiables visés (médiation de la consommation, commission départementale d'expulsion…*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

La Conférence préconise l'instauration de l'avocat obligatoire dans les contentieux de masse, avec obligation de tentative de procédure participative, laissant aux parties la possibilité de désigner un médiateur ou un conciliateur par acte de procédure d'avocats, s'ils l'estiment nécessaire dans le cadre de cette procédure avant saisine de la juridiction.

- *Consécration de la procédure de mise en état extrajudiciaire*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

La Conférence préconise même l'utilisation d'une procédure participative avant saisine de la juridiction, permettant de limiter les mises en état.

- *Interruption des délais de forclusion par le recours aux MARD*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Il s'agit d'une demande désormais ancienne de la profession, notamment pour permettre l'utilisation de la procédure participative en matière de construction.

Une autre réforme législative est demandée : suppression de l'exception procédurale de l'article 2067 alinéa 2 du code civil :

« Une convention de procédure participative peut être conclue par des époux en vue de rechercher une solution consensuelle en matière de divorce ou de séparation de corps.

L'article 2066 n'est pas applicable en la matière. La demande en divorce ou en séparation de corps présentée à la suite d'une convention de procédure participative est formée et jugée suivant les règles prévues au titre VI du livre Ier relatif au divorce. »

L'alinéa 2 ne se justifie plus depuis la création du divorce par consentement mutuel par acte d'avocats, ayant supprimé le nécessaire recueil du consentement des parties au divorce par le juge. Il devrait être permis de ne soumettre au juge du divorce, directement en audience de jugement, que les points sur lesquels les époux restent en désaccord, le plus souvent, le montant de la prestation compensatoire.

- *Mise en place des dispositifs permettant le développement de l'expertise amiable ou conventionnelle par acte de procédure d'avocats, appelés à tarir le contentieux engagé sur le fondement de l'article 145 du code de procédure civile : réforme de l'article 145 du code de procédure civile (exigence d'un motif légitime et de l'impossibilité de recourir à une expertise conventionnelle), mise en place d'un juge d'appui, interruption des délais de prescription et de forclusion, opposabilité aux tiers, obligation de recourir à un MARD avant de saisir le juge après une expertise judiciaire, notamment si elle a été prise en charge par l'AJ*

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél. : +33 (0)1 44 41 86 10 | Fax : +33 (0)1 43 25 12 82
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

La Conférence y est favorable. Au motif légitime doit être intégré le droit à l'aide juridictionnelle, sauf à faciliter la prise en charge des frais d'expertise conventionnelle par l'aide juridictionnelle.

L'obligation de recourir à un MARD devrait être limitée à l'obligation de recourir à une tentative de procédure participative, dès lors qu'au sein de celle-ci, les parties pourront désigner un médiateur ou un conciliateur, par acte de procédure d'avocats.

La mise en place d'un juge d'appui est importante.

- *Homologation des transactions par le notaire*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Le notaire n'est pas magistrat, il ne saurait homologuer les actes des avocats.

Les transactions rédigées sous forme d'acte d'avocats reçoivent désormais la formule exécutoire par le greffier, comme les accords issus d'un MARD. Il convient de maintenir ce processus unique plutôt que de complexifier les voies d'obtention de la formule exécutoire.

La réforme pourrait consister à privilégier cette voie d'obtention de la formule exécutoire plutôt que l'homologation par le juge.

Une réforme législative serait alors nécessaire : donner à la formule exécutoire apposée sur l'acte d'avocats la même valeur que celle obtenue par homologation par le juge, à savoir une exécution possible durant 10 ans, et non 5 ans, ce qui reste un frein à l'utilisation de ce processus devant greffier.

Etablissement des listes des partenaires de justice (experts, médiateurs, médecins PJM, enquêteurs sociaux, administrateurs ad hoc ...)

Il s'agirait, tout en conservant une sélection rigoureuse des partenaires de justice répondant aux besoins des juridictions du fond et de la Cour de cassation, de revoir les procédures d'instruction des candidatures et d'établissement des différentes listes, pour :

- *d'une part, alléger les charges qui en découlent pour les juridictions de première instance, d'appel ainsi que pour la Cour de cassation*
- *d'autre part, améliorer la sélection des professionnels qui proposent leur concours à l'institution judiciaire et assurer le respect des obligations qui s'en suivent,*
- *enfin, disposer d'outils qui pourraient utilement contribuer à la mise en place d'une politique civile.*

REPONSE DE LA CONFERENCE DES BATONNIERS :

Cette proposition semble à contrecourant de la précédente.

Dès lors que les techniciens seront choisis par les parties et désignés par acte de procédure d'avocats, sans contrôle préalable du juge, il convient de maintenir une haute exigence en matière de compétences, et de connaissances de la procédure d'expertise, notamment en matière de respect du principe du contradictoire, même si les techniciens désignés par APA peuvent être choisis hors liste de la Cour d'Appel.

Les avocats ont fréquemment recours à ces listes, pour la désignation d'experts conventionnels, faute pour eux de connaître des experts dans la matière considérée, ou encore dans la zone géographique du litige.

*****

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél. : +33 (0)1 44 41 86 10 | Fax : +33 (0)1 43 25 12 82
Email : conference@conferencedesbatonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

Annexe 5.19. Conférences des bâtonniers (civil 2)

Conférence des Bâtonniers

Mission d'urgence de la Chancellerie relative à la déjudiciarisation (thématiques civiles)

Rapport et propositions de la Conférence des bâtonniers votées en assemblée générale du 24 janvier 2025

1. Introduction

Le garde des Sceaux a annoncé, le 20 novembre 2024, trois missions d'urgence pour recentrer la justice judiciaire sur son rôle.

Sur le plan civil, la mission d'urgence relative à la déjudiciarisation est plus particulièrement saisie d'une réflexion sur « *l'évolution de l'office des magistrats judiciaires, en identifiant les procédures et contentieux civils et pénaux qui apparaîtraient, pouvoir être pris en charge en tout ou partie :*

- *selon des procédures judiciaires faisant intervenir les magistrats aux seules étapes et dans des 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 autres modes alternatifs de règlement des litiges* ».

Il est attendu de *formuler toutes propositions utiles, d'ordre normatif ou organisationnel, permettant d'aller plus loin, **dans le strict respect des intérêts des justiciables**, de tiers et dans le **respect de nos principes** ainsi que de **l'exigence de sécurité juridique** qui s'attachera à toute transition d'un système à un autre.*

La lettre de mission rappelle également : *Il apparaît nécessaire d'aller encore plus loin dans cette voie, **en préservant les principes fondamentaux qui régissent notre droit**, pour répondre aux attentes légitimes de nos concitoyens mais également pour contribuer à un meilleur fonctionnement de la justice.*

2. Position de la Conférence des bâtonniers

La Conférence des bâtonniers adhère pleinement aux observations formulées par le CNB dans son rapport adopté en assemblée générale ce vendredi 17 janvier 2025, rappelant :

- Que la déjudiciarisation ne saurait être motivée par la gestion des flux, l'intérêt du justiciable devant primer,
- Que la déjudiciarisation ne saurait avoir pour conséquence de confier le rôle du juge à une administration publique,
- Que les MARD ne sauraient être utilisés comme un outil de gestion des stocks,
- Que la déjudiciarisation doit être pensée avec l'avocat.

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS
Tél. : +33 (0)1 44 41 86 15 / Fax : +33 (0)1 45 25 12 85
Email : conference@conference-avocats-batonniers.com
www.conferenceavocatsbatonniers.com

les avocats

Constats :

La Conférence fait le constat d'un engorgement des juridictions relativement aux contentieux de masse. Les délais d'audiencement ne cessent d'augmenter, alors même que les saisines des tribunaux judiciaires sont artificiellement restreintes par la limitation des dates mises à la disposition des avocats pour leur permettre d'assigner. Il y a ainsi un retard au lancement des procédures, puis un retard au traitement de celles-ci, et enfin un délai très important, devant beaucoup de juridictions, pour la délivrance d'un délibéré, puis du jugement.

Propositions :

La Conférence estime que la profession dispose d'outils qui permettraient de soulager les tribunaux de la gestion des dossiers, de limiter leur saisine, dans les procédures dans lesquelles l'avocat est obligatoire. L'extension de la représentation obligatoire par avocats permettrait d'étendre à de nouveaux contentieux les outils dont la profession dispose pour travailler à la résolution des litiges avant saisine de la juridiction.

1. La généralisation de la tentative de procédure participative avant saisine de la juridiction

La procédure participative telle qu'elle a été créée initialement, permet aux avocats des parties de rechercher un accord, lequel peut désormais faire l'objet d'un constat dans un acte d'avocats qui reçoit la formule exécutoire par le greffier du tribunal, avec un contrôle limité et donc rapide du greffier.

Aussi, rendre obligatoire la tentative de procédure participative avant toute saisine du tribunal ou du juge aux affaires familiales, en matière de succession, liquidation de régime matrimonial, notamment, c'est-à-dire là où l'avocat est obligatoire, permettrait d'éviter de nombreuses saisines de la juridiction. Si les parties parviennent à un accord, elles le rendront exécutoire par devant un notaire si la succession comprend un bien immobilier, ou par choix des parties, et à défaut de bien immobilier, elles pourront faire apposer la formule exécutoire sur l'acte d'avocats issu de la procédure participative et contenant liquidation - partage des liquidités.

Si les parties ne parviennent pas à un accord total, elles mèneront leur mise en état dans le cadre de la procédure participative et saisiront le tribunal d'un dossier complet, ainsi qu'il est prévu par les textes relatifs à la procédure participative, directement en audience de jugement.

Ainsi, le nombre de dossiers appelés à être jugés serait nécessairement réduit, car de nombreux dossiers traités en procédures participatives aboutissent à des accords et des actes notariés, et les dossiers soumis à la juridiction, à défaut d'accord, n'encombreront pas la mise en état judiciaire.

Pour ce faire, il conviendrait d'ajouter dans les textes une tentative obligatoire de procédure participative dans ces matières, avant saisine de la juridiction. Seule la tentative de procédure participative serait obligatoire à l'exclusion de tout autre mode amiable.

D'une part parce que l'avocat est obligatoire, donc prévoir une tentative de procédure participative n'ajoute pas aux frais de procédure.

D'autre part parce qu'au sein d'une procédure participative, qui est aussi une procédure civile sui *generis*, les avocats peuvent désigner par acte d'avocats un médiateur ou un conciliateur conventionnel si les parties en ressentent le besoin.

Cette réforme aurait pour vertu également d'habituer les avocats à utiliser les outils mis à leur disposition, modifier leurs réflexes et leurs pratiques, de sorte qu'ils pourraient les appliquer à des matières où la tentative de procédure participative ne serait pas obligatoire, mais simplement possible.

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS

Tel : +33 (0)1 44 41 86 15 / Fax : +33 (0)1 43 25 12 89
Email : conference@conference-des-batonniers.com
www.conference-des-batonniers.com

les avocats

2. La création d'un acte d'avocats de demande initiale et d'un acte de mise en état conventionnelle

Il ne serait pas conforme à notre Constitution de contraindre les parties à signer une convention de procédure participative. C'est la raison pour laquelle la première proposition suggère de rendre obligatoire une tentative de procédure participative.

Cependant, il pourrait aussi être prévu une réforme des modalités de saisine de la juridiction, plus généralement, une réforme de la procédure, par la création d'actes de procédure d'avocat.

Il serait créé un acte d'avocat *sui generis* et il est suggéré, à l'image des articles 54 et suivants du CPC qui serait réservés aux procédures sans avocat obligatoire, la création dans notre CPC d'articles prévoyant que :

La demande initiale est formée par acte d'avocat signifié par commissaire de justice au défendeur, contenant à peine de nullité :

- L'état civil des parties,
- L'objet de la demande,
- Un exposé des moyens de fait et de droit,
- Le cas échéant les mentions relatives à la désignation des immeubles,
- La liste des pièces selon bordereau en annexe,
- L'indication selon laquelle le défendeur dispose d'un délai d'un mois pour constituer avocat auprès de l'avocat du demandeur (le délai de quinzaine étant trop court), afin que les avocats dressent un acte d'avocats contenant accord sur les modalités de la mise en état conventionnelle du dossier, ou constate leur désaccord.
- L'indication de la juridiction qui sera saisie à défaut de constitution reçue par RPVA, dans ce délai, par l'avocat du demandeur, ou en cas d'impossibilité de dresser un acte de procédure d'avocats de mise en état conventionnelle.

Il pourrait aussi être créé un juge d'appui exclusivement dédié à ces procédures, pour éviter les blocages.

Il serait bien entendu indispensable de prévoir que cet acte d'avocat de demande initiale ait un effet interruptif de prescription et de forclusion.

Il serait enfin prévu qu'un accord issu de cette procédure donnerait lieu à apposition de la formule exécutoire par le greffier, et qu'un désaccord subsistant ou total donnerait lieu à la saisine de la juridicton, en jour fixe.

3. Utiliser l'acte d'avocats pour les conventions parentales issues d'une médiation

Les parties sont fréquemment assistées de leurs avocats durant le processus de médiation.

Rendre obligatoire la rédaction de l'accord issu de la médiation par les avocats des parties permettra de généraliser l'apposition de la formule exécutoire par le greffe, et de libérer les juges des demandes d'homologation.

Si les parties ne sont pas assistées d'avocats, il pourrait être prévu de rendre obligatoire la saisine d'un avocat unique rédacteur de la convention parentale, qui recevrait l'apposition de la formule exécutoire par le greffier.

En effet, l'accord aurait été négocié par les parties en présence d'un médiateur, tiers neutre, et l'avocat serait un simple rédacteur d'acte, qui sécuriserait la convention et qui garantirait son efficacité. Ainsi, encore, la saisine de la juridiction serait évitée, au profit d'une apposition de formule exécutoire par le greffier, alors même que les demandes d'homologation des accords qui n'ont pas été rédigé par des avocats sont souvent source de renvois, pour imprécision de l'accord.

L'avocat est le professionnel du droit naturel à privilégier pour la rédaction de ces conventions parentales, puisqu'il les rédige au sein des conventions de divorce par consentement mutuel, et qu'il veillera au respect de l'ordre public, ainsi qu'à l'intérêt des enfants.

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS

Tel : +33 (0)1 44 41 86 15 / Fax : +33 (0)1 43 25 12 89
Email : conference@conference-des-batonniers.com
www.conference-des-batonniers.com

les avocats

4. Utiliser l'acte d'avocats pour la séparation de couples non mariés

La profession a montré son utilité et son efficacité dans le cadre des divorces par consentement mutuel par acte d'avocats.

Il doit être souligné que la déjudiciarisation a amené vers le divorce par consentement mutuel de nombreux couples souhaitant impérativement divorcer sous cette forme, sans pour autant avoir muni un accord préalable à la saisine des avocats.

Les avocats ont donc développé de véritables compétences en négociation, en écoute active et reformulation, lors de réunions à quatre, permettant d'apaiser les relations familiales, accompagnant les familles durant parfois de nombreux mois afin de leur laisser le temps d'évoluer, de tester des modalités de résidences pour les enfants, avant de concrétiser le divorce par un consentement mutuel.

Ce faisant, les avocats ont permis d'éviter aux familles les tensions d'une procédure judiciaire, et ont permis d'éviter la saisine d'une juridiction d'un divorce contentieux.

Les couples non mariés et leurs enfants devraient pouvoir bénéficier des mêmes informations et des mêmes garanties que les couples mariés, tant pour l'apaisement nécessaire des relations au sein des familles, que pour l'équité des accords financiers à trouver.

Aussi, la Conférence des bâtonniers propose de rendre l'assistance par avocat obligatoire en matière de fixation des modalités de l'autorité parentale (autorité parentale, résidence des enfants, droit de visite et d'hébergement, contribution à l'entretien et l'éducation des enfants).

Une tentative de procédure participative obligatoire pourrait être prévue, ou encore, l'acte d'avocat de demande initiale, et la procédure conventionnelle qui s'en suivrait.

Un accord donnerait lieu à apposition de la formule exécutoire par le greffe, un désaccord à une saisine de la juridiction accompagnée d'une garantie que le dossier est en état d'être plaidé et ne fera pas l'objet d'un renvoi.

Le Bureau de la Conférence est conscient des potentielles réticences :

- Relatives au coût de l'AJ

Or, la plupart des justiciables entrant dans les critères d'attribution de l'AJ usent déjà de ce droit alors même que l'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire.

Par ailleurs, si cette réforme peut être source d'une dépense supplémentaire au titre de l'AJ, elle générera une économie de juge et de greffier. Une étude macro-économique pourra démontrer que l'économie sera plus élevée que la dépense d'AJ.

- Relatives à l'accès au droit

Il est souvent opposé que le contentieux de masse doit être exclu de l'assistance obligatoire par avocat, pour ne pas éloigner les justiciables des juridictions.

Or, il est surtout important de permettre aux familles non mariées de bénéficier des mêmes droits que les familles mariées.

La dernière réforme de la procédure de divorce a rendu obligatoire la représentation par avocat de l'époux défendeur dès l'ACMP, et le bénéfice qui en est ressorti, en termes de droits de la défense, n'est pas à démontrer.

*****

Conférence des Bâtonniers
12 Place Dauphine
75001 PARIS

Tel : +33 (0)1 44 41 86 15 / Fax : +33 (0)1 43 25 12 89
Email : conference@conference-des-batonniers.com
www.conferencedesbatonniers.com

les avocats

Annexe 5.20. Conseil national des barreaux (pénal)

CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX
LES AVOCATS

Rapport sur la mission concernant la déjudiciarisation en matière pénale

Commission Libertés et droits de l'Homme
Assemblée générale du 7 février 2025

Rapport sur la mission concernant la déjudiciarisation en matière pénale

SOMMAIRE

I. CONTEXTE DE LA LETTRE DE MISSION CONCERNANT LA DEJUDICIARISATION ... 3
II. LES PISTES EVOQUEES EN MATIERE DE DEJUDICIARISATION EN MATIERE PENALE ... 3
1. La transaction pénale ... 3
2. Extension de l'amende forfaitaire ... 4
a. L'égalité devant la justice pénale (art. préliminaire du code de procédure pénale, art. 6 de la DDHC) ... 5
b. Cumul des fonctions de poursuite et de condamnation des officiers de police judiciaire ... 5
c. L'exercice des droits de la défense compromis ... 5
d. L'individualisation de la peine ... 6
3. Filtrer les plaintes avec constitution de partie civile : ... 6
4. Le recul annoncé du recours à un juge indépendant ... 7
5. La création d'un juge unique chargé de l'indemnisation ... 8

Adopté par l'assemblée générale du 7 février 2025

I. CONTEXTE DE LA LETTRE DE MISSION CONCERNANT LA DEJUDICIARISATION

Le ministre de la Justice a mise en place, fin 2024, trois missions d'urgence
- sur l'audiencement criminel et correctionnel
- sur l'exécution des peines
- sur la déjudiciarisation

La lettre de mission concernant la déjudiciarisation constatait : « Depuis plusieurs années, le ministère de la Justice est alerté sur les difficultés croissantes des juridictions à audiencer, dans des délais raisonnables, les procédures, tant en matière civile que pénale.
Outre les insatisfactions légitimes que cette situation suscite auprès des justiciables concernés, en particulier des victimes, en raison des délais parfois inacceptables de jugement, et qui ne font que nourrir la défiance de nos concitoyens envers la Justice, ces difficultés exposent parallèlement les juridictions à des risques de dysfonctionnements et par suite de contentieux. »
La mission a pour objectif de proposer une l'évolution de l'office des magistrats judiciaires, en identifiant les procédures et contentieux civils et pénaux qui apparaitraient pouvoir être pris en charge en tout ou partie :
- selon des procédures judiciaires faisant intervenir les magistrats aux seules étapes et dans des 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 autres modes alternatifs de règlement des litiges.

Le CNB, représenté par la Présidente Julie Couturier et Amélie Morineau, a été auditionné le 31 janvier dernier sur la base d'un document de réflexion concernant le contentieux pénal et financier.
Le présent rapport vise à présenter à l'Assemblée générale les grandes orientations qui ont été évoquées lors de cette audition et de soumettre aux votes les positions n'ayant pas fait à ce jour l'objet d'une position institutionnelle.

II. LES PISTES EVOQUEES EN MATIERE DE DEJUDICIARISATION EN MATIERE PENALE

1. La transaction pénale

Le document de réflexion évoque la possibilité de de remplacer l'ensemble disparate des alternatives aux poursuites, par une mesure unique, que les Etats généraux de la justice désignent sous le nom de transaction pénale et qui serait à la main du parquet. Celui-ci en définirait les modalités. Au-delà de l'intérêt en termes de clarification, le juge correctionnel se trouverait déchargé de l'homologation des compositions pénales. Pour équilibrer la perte de cette garantie, l'accès au dossier serait possible pour la défense et le mis en cause pourrait toujours revenir sur l'accord donné pour demander à ce que l'affaire soit soumise au tribunal.

Le document de réflexion évoque également, en matière de contentieux spécialisé, d'harmoniser la transaction pénale en unifiant la peine maximale d'emprisonnement prévue pour en définir le périmètre. Il pourrait également être étendu à d'autres contentieux spécialisés.

Pour rappel, la transaction pénale est une alternative aux poursuites pénales qui constitue l'une des modalités d'extinction de l'action publique. La transaction porte plus souvent sur une somme d'argent dont l'auteur d'une infraction doit s'acquitter. Il peut également s'agir de réparer un dommage causer ou de cesser une infraction.
Avant d'être introduite dans le droit pénal, la transaction était déjà utilisée en matière administrative et commerciale, notamment en droit fiscal et douanier.

La loi du 15 août 2014 a introduit une véritable transaction pénale pour certaines contraventions et délits.

En matière délictuelle, la transaction pénale doit faire l'objet d'une homologation par le juge du siège chargé de vérifier la proportionnalité de la mesure, le respect des droits du mis en cause et son acceptation claire, libre et éclairée.

Si nous comprenons bien la proposition, elle implique une disparition de l'homologation de la mesure proposée, y compris lorsqu'elle est susceptible de porter atteinte à une liberté individuelle.

Le CNB s'opposera à toute disparition de l'homologation de la mesure par un juge du siège, qui représenterait un recul notable de l'accès à juge indépendant et plus généralement de l'accès au droit et une disparition du contrôle de légalité de la mesure proposée.

Plus généralement le CNB s'oppose à toute proposition qui ferait primer l'efficacité de la justice sur les droits des justiciables.

S'agissant de la transaction pénale en contentieux spécialisé, le CNB exprime des réserves concernant l'harmonisation du recours à la transaction pénale en unifiant la peine maximale d'emprisonnement prévue pour en définir le périmètre.

Le CNB rappelle l'origine de la transaction pénale, qui concernait certaines infractions fiscales ou douanières et qui a peu à peu été étendue à certaines infractions, en droit de l'environnement notamment.

L'idée de généraliser le recours à la transaction pénale en fonction de la peine maximale d'emprisonnement prévue pour en définir le périmètre interroge, notamment concernant les infractions qui cause un dommage à une personne physique. Cela impliquerait l'extinction de l'action publique sans considération de la place des victimes dans la procédure.

2. Extension de l'amende forfaitaire

L'idée d'étendre le périmètre de l'amende forfaitaire délictuelle a déjà été mise en œuvre par des réformes récentes à la conduite sans permis, la conduite d'un véhicule avec un permis d'une catégorie n'autorisant pas la conduite, le défaut d'assurance(article 495-17 du cpp), à l'installation illicite et en réunion sur un terrain (art 322-4-1 cp), à la vente d'alcool non autorisée (L.3353-3 du code de la santé publique) et à l'usage de stupéfiants (article L3421-1 du code de la santé publique), à la vente à la sauvette article 446-1 du code pénal), à l'occupation en réunion des halls d'immeuble (article L126-3 du code de la construction et de l'habitation), à la non-conformité de la carte de conducteur (L3315-5 du code des transports). Selon le Conseil constitutionnel, cette procédure n'est possible que pour des délits punis d'une peine de 3 ans ou moins et lorsque l'amende forfaitaire ne dépasse pas 3000 euros (décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019). Le Conseil d'Etat s'est opposé à un projet généralisant le recours aux AFD en dessous d'un certain seuil d'emprisonnement.

Depuis, le législateur a ajouté de nouvelles infractions à la liste des AFD : introduction d'alcool dans les stades, pénétration sur l'aire de jeu troublant une compétition sportive, port d'arme de catégorie D, entrave à la circulation. Il est prévu d'ajouter à la liste quatre-vingts autres infractions dans les trois années à venir.

Le document de réflexion s'interroge sur l'opportunité de développer ces amendes forfaitaires dans des contentieux techniques tels que les transports, l'urbanisme, l'environnement, le droit pénal du travail, l'hygiène et la sécurité, la consommation.

Le CNB rappelle sa position concernant l'extension de l'amende forfaitaire délictuelle arrêtée en novembre 2022 et constante depuis.

La procédure d'amende forfaitaire délictuelle souffre de nombreuses limites en ce qu'elle ne permet pas une application égalitaire du droit pénal, qu'elle entraîne une confusion chez les officiers de police judiciaire des fonctions de poursuites et de condamnation, que l'exercice des droits de la défense est rendu particulièrement compliqué au sein de cette procédure et qu'elle ne permet qu'une application résiduelle du principe d'individualisation de la peine. L'amende forfaitaire remet en cause de façon plus ou moins importante au moins quatre principes acquis en droit pénal et procédure pénale. Ces critiques valant tant pour la procédure d'amende forfaitaire contraventionnelle que délictuelle. Toutefois, les enjeux en matière délictuelle apparaissent bien plus importants au regard du montant des amendes et des conséquences sur le casier judiciaire de la personne verbalisée bien que l'amende forfaitaire délictuelle ne constitue pas un premier terme de récidive.

a. L'égalité devant la justice pénale (art. préliminaire du code de procédure pénale, art. 6 de la DDHC)

Selon les mots du Président de la République l'amende forfaitaire a pour vocation de toucher au portefeuille « là où ça fait vraiment mal », mais la bourse des personnes impliquées est plate. C'est ainsi que les populations les plus vulnérables sont les plus concernées. Ces populations sont surreprésentées dans ce type de procédure et subissent une répression supplémentaire que ne subissent pas les personnes plus aisées.

Ensuite, **l'empreinte pénale de l'amende forfaitaire est reçue différemment selon le niveau de vie de la personne verbalisée. En particulier, pour les personnes en situation de précarité, qui sont les plus visées par cette procédure, la peine est ressentie à un degré supérieur que chez les personnes plus aisées. Ce sentiment d'inégalité est renforcé par le fait que l'amende est un forfait insusceptible de varier selon les capacités financières de la personne condamnée.**

Enfin, le pouvoir de décider de recourir ou non à la procédure d'amende forfaitaire est laissé à la discrétion de l'agent verbalisateur. **Aucun critère légal n'encadre en effet l'opportunité de recourir ou non à l'amende forfaitaire. Une même infraction peut ainsi être traitée de manière totalement différente sans que l'autorité judiciaire ne puisse exercer de contrôle.** Le contrôle ne se fait qu'a posteriori si l'autorité judiciaire est saisie. Or précisément, tous les justiciables ne saisissent pas l'autorité judiciaire d'une contestation.

b. Cumul des fonctions de poursuite et de condamnation des officiers de police judiciaire

La procédure de l'amende forfaitaire reconnaît à l'officier de police judiciaire **1)** le pouvoir de constater les faits, **2)** de choisir d'avoir ou non recours à cette procédure, **3)** de caractériser l'infraction à la loi pénale et **4)** de condamner le contrevenant en lui infligeant une amende forfaitaire. Ainsi, en dépit de l'article 16 de la DDHC, l'officier de police judiciaire cumule les fonctions de poursuite et de condamnation.

La fonction autonome de poursuite reconnue aux officiers de police judiciaire est d'autant plus importante que les circulaires relatives à la procédure d'amende forfaitaire rappellent que l'agent verbalisateur ne doit pas prendre attache avec le parquet au moment de la verbalisation. Le parquet est alors dépossédé de la possibilité de contrôler l'action des officiers de police judiciaire et de prendre une décision sur l'opportunité des poursuites alors que l'article 40 du code de procédure pénale lui en reconnaît le pouvoir exclusif et qu'il présente des garanties plus grandes qu'un officier de police judiciaire.

L'office du juge est lui-même remis en cause par la procédure de l'amende forfaitaire. Le juge est effectivement écarté du processus et ne peut donc statuer sur la culpabilité ni sur le choix individualisé de la peine (v. infra). **Finalement, c'est une véritable fonction de juger et de condamner qui est reconnue aux officiers de police judiciaire. Cela peut alors accroître le risque d'arbitraire à l'égard des populations les plus vulnérables ou les plus précaires**. En outre, ce pouvoir de condamnation, en l'absence de tout contrôle du parquet et de tout débat contradictoire interroge au regard du principe de la présomption d'innocence protégée par l'article 9 de la DDHC. En effet, la contestation de l'amende devra être motivée dans les conditions de l'article D45-19 du code de procédure pénale qui dispose que « ne sont considérées comme motivées que les requêtes ou réclamations dans lesquelles la personne soit conteste avoir commis l'infraction, soit reconnaît avoir commis l'infraction tout en fournissant des éléments circonstanciés susceptibles de justifier le classement sans suite pour des raisons juridiques ou d'opportunité. ».

c. L'exercice des droits de la défense compromis

L'exercice des droits de la défense au cours de la procédure de l'amende forfaitaire est entravé par de nombreux obstacles alors qu'il dispose d'une assise constitutionnelle (art. 16 de la DDHC) et conventionnelle (art. 6 de la Conv. EDH).

En premier lieu, le procès-verbal de constatation d'infraction est dressé sur un terminal « PVo » qui ne permet ni à l'agent verbalisateur ni à la personne verbalisée de prendre connaissance du procès-verbal rédigé automatiquement par le terminal. **La personne verbalisée ne peut donc pas relire le procès-verbal avant de le signer. Ce procès-verbal n'est pas non plus envoyé par voie postale à la personne verbalisée en même temps que l'avis d'amende forfaitaire. Il ne pourra être consulté qu'en cas de contestation et de saisine d'un tribunal correctionnel.** L'accès limité au procès-verbal de constatation d'infraction empêche donc l'étude de la situation par la personne verbalisée elle-même ou son défenseur en dehors de toute procédure judiciaire.

En second lieu, l'accès à une juridiction est rendu particulièrement complexe par l'existence de deux verrous liés à **l'obligation de motivation et à l'obligation de déposer une consignation**. La conventionnalité de la condition de consignation n'est pas assurée.

d. L'individualisation de la peine

Le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la DDHC, est le principe de droit pénal le plus clairement remis en cause par la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.

Comme son nom l'indique, le montant de l'amende est un forfait insusceptible d'être adapté, ni à la hausse ni à la baisse, au regard des capacités financières de la personne poursuivie. Il est également impossible de prononcer une peine complémentaire visant à réhabiliter l'individu tel qu'un stage de sensibilisation.

Lorsque l'amende forfaitaire est majorée, l'individualisation à la baisse est déléguée à un fonctionnaire des finances publiques. L'article 495-24 du code de procédure pénale permet en effet de solliciter auprès du comptable public des délais de paiement ou une remise gracieuse alors que cette décision devrait revenir à l'autorité judiciaire, s'agissant d'une sanction pénale.

Quand le juge, après contestation de l'amende forfaitaire, est saisi, ce dernier ne bénéficie pas l'ensemble de son office. En effet, son pouvoir d'individualisation de la peine est limité par l'article 495-21 du code de procédure pénale qui prévoit une peine plancher : si la personne verbalisée est finalement reconnue coupable, elle ne pourra pas être condamnée à une amende inférieure au montant de l'amende contestée majorée de 10%. Si le juge souhaite faire preuve de clémence, il devra motiver spécialement sa décision au regard des charges et revenus de la personne poursuivie[1].

En conclusion, l'amende forfaitaire délictuelle, nouvelle forme de sanction des délits prononcée de fait par la police et la gendarmerie contre la personne considérée comme coupable, est une condamnation correctionnelle sans débat contradictoire, sans juge, sans avocat. Son extension significative n'est pas acceptable et constituerait incontestablement un recul des droits et garanties des justiciables, en particulier des plus précaires d'entre eux.

3. Filtrer les plaintes avec constitution de partie civile :

Pour mieux maîtriser le nombre des informations ouvertes sur plainte avec constitution de partie civile, les Etats généraux de la justice proposent de rendre obligatoire l'assistance par un avocat. Toute plainte directe serait déclarée irrecevable.

Le document de réflexion s'interroge la pertinence de cette mesure.

Le CNB comprend l'intérêt d'une telle réforme dans la mesure où la technicité de l'acte requiert une assistance par un avocat, seul à même de qualifier les faits.

En outre, le CNB constate que le principe d'accès à la justice n'est pas entravé du fait de la possibilité de déposer une plainte et que l'aide juridictionnelle est de droit pour la plupart des infractions les plus graves en application de l'article 9-2 de la loi du 10 juillet 1990.

Le CNB rappelle que la plainte avec constitution de partie civile est une tâche supplémentaire de l'avocat et qui ne donne pas lieu à une indemnisation en tant que telle.

Dans son rapport sur « les revendications financières (ou ayant un impact budgétaire) des avocats » adopté en mars 2024, le CNB relevait que « l'indemnisation de l'avocat au titre de l'AJ assistant une partie civile dans le cadre de l'information judiciaire est inchangée, que l'avocat ait ou non rédigé une plainte avec constitution de partie civile initialement. »

Une telle rédaction doit pouvoir faire l'objet d'une majoration, d'autant plus si le recours à l'avocat devient obligatoire.

---

[1] La dispense de peine reste toutefois applicable

Par ailleurs, une telle réforme doit nécessairement s'accompagner d'une campagne d'information à destination des justiciables, notamment concernant le bénéfice de l'aide juridictionnelle, afin de s'assurer de la bonne information et de la capacité du public à faire valoir ses droits pour accéder à un juge.

4. Le recul annoncé du recours à un juge indépendant

Plusieurs propositions évoquées dans le document de réflexion envisagent de renforcer les pouvoirs du Parquet ou de l'administration au détriment du juge judiciaire.

Il s'agit notamment :

- **De la création d'une procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire** pour décharger les juges d'instruction des informations dont l'objet consiste uniquement à recueillir les derniers éléments utiles avant la saisine du tribunal tout en prononçant une mesure de sûreté. Les Etats généraux de la justice envisagent cette comparution aux fins d'enquête complémentaire, possible dans le même périmètre que celui des comparutions immédiates, permettant au parquet de solliciter une mesure de sûreté devant le JLD et d'ordonner lui-même les mesures complémentaires d'enquête.

Une telle réforme nécessiterait que les parquets s'organisent pour conserver un original du dossier et en permettre l'accès aux avocats.

Le document de réflexion s'interroge sur les questions de savoir si une telle réforme permettrait des gains de temps et quelles mesures seraient susceptibles d'en limiter les risques.

Une telle réforme menacerait le maintien du rôle du juge d'instruction en permettant des investigations complémentaires à la seule main du parquet.

Cette proposition est donc cohérente avec plusieurs réformes récentes qui vont dans le sens d'un renforcement des compétences du Parquet au détriment du juge judiciaire, et ce, alors que son fonctionnement et la gestion des carrières des procureurs est sujet à question depuis de nombreuses années.

C'est avec la même constance que le CNB s'opposera au renforcement des prérogatives du Parquet au détriment du rôle du juge d'instruction, sans réforme préalable des procédures de nomination et de discipline des magistrats du parquet, ce que préconise d'ailleurs le rapport des Etats généraux de la justice.

- **De recentrer le JAP sur ses missions juridictionnelles**

Selon le document de réflexion, certaines missions confiées au juge de l'application des peines ne relèvent pas naturellement de l'office du juge : autorisation de permission de sortir, attribution des réductions de peines, libération sous contrainte de plein droit. Il pourrait être envisagé de les traiter sous forme de décisions administratives, en réservant l'intervention du JAP aux contestations. Dans une perspective plus large, cette nouvelle approche de l'office du juge de l'application des peines pourrait même conduire, en milieu ouvert, à lui retirer les entretiens de notification ou de rappel des obligations, ou de recherche d'un aménagement de peine.

Le CNB est fermement opposé à une réforme de l'office du JAP. Le JAP est un acteur central de la réinsertion des personnes privées de liberté, seul à même d'accorder des mesures d'aménagement, de conversion ou de réduction de peine.

Réserver l'intervention du JAP aux seules contestations reviendrait à restreindre le droit des personnes détenues d'accéder à un juge indépendant en confiant à l'administration le soin de prendre des décisions ayant un impact lourd sur leurs droits et libertés.

- **La déjudiciarisation de l'assistance éducative :** L'assistance éducative relève de la déjudiciarisation en matière civile. Néanmoins, le groupe de travail droit des mineurs du CNB dépend de la commission LDH, il a été décidé d'intégrer ces développements dans la partie pénale.

Le CNB est très fermement opposé à la mesure de déjudiciarisation de l'assistance éducative

Le CNB rappelle que ce sujet n'est pas nouveau. Il a été notamment évoqué à l'occasion des travaux du Comité indépendant, présidé par Jean-Marc Sauvé, qui a remis son rapport, baptisé « Rendre justice aux citoyens », au

Président de la République le 8 juillet 2022. Cette idée avancée à un moment donnée et qui n'avait pas l'adhésion des membres du groupe de travail « Justice de protection » a été écartée.

Ce n'est pas non plus l'idée défendue par la Défenseure des droits Claire Hédon et de son adjoint Éric Delemar dans la décision cadre du 29 janvier 2025.

Ce n'est pas plus une option retenue par le CESE dans les nombreuses recommandations qu'il a faites dans son rapport d'octobre 2024.

Tout porte d'ailleurs à ne pas la retenir :

- Constitutionnellement, depuis 1958, le juge naturel de la protection de l'enfance est le juge des enfants. L'Assistance éducative relève de sa compétence.
- S'il existe un accompagnement dans un cadre administratif, c'est sur la base du volontariat des familles. Le juge tranche les difficultés et intervient lorsque le mineur est en situation de danger dans le cadre des articles 375 du code civil.
- En cas de difficultés, de carences familiales ou de maltraitance, il doit y a avoir un jugement après un débat judiciaire au cours duquel chacun doit pouvoir avoir la possibilité de s'exprimer et d'intervenir avec l'assistance d'un avocat. Le CNB plaide pour l'intervention systématique de l'avocat en matière d'assistance éducative aux côtés de l'enfant (ISAEE).
- S'il y avait déjudiciarisation, toutes ces garanties procédurales ne seraient pas assurées, en ce compris l'intervention de l'avocat (qui de surcroît n'aurait pas de rétribution au titre de l'AJ).
- Si l'assistance éducative était déjudiciarisée, se pose alors la question de savoir qui serait chargé des mesures d'Assistance éducative :
  - Les départements ? Il y aurait un évident conflit d'intérêt et les départements sont déjà surchargés. Ils ne peuvent pas assumer cette mission supplémentaire et ne le souhaitent pas.
  - Une Agence dédiée ? Il n'en existe pas. Sa création aurait un coût inutile et rajouterait une complexité supplémentaire dans la protection de l'enfance.
  - L'Etat ? Il peine à investir les moyens de ses missions actuelles. Ce serait de surcroît la recréation de la DASS dont personne ne veut. C'est une machinerie lourde et loin des problèmes locaux qui n'a pas de sens à l'heure de la décentralisation.

L'institution judiciaire existe et peut mener cette mission si on lui en donne les moyens.

En définitive
- La solution pour faire face aux délais et à la surcharge des TPE réside dans l'octroi de plus moyens humains et financiers
- La solution pour face aux mesures non exécutées réside également dans l'octroi de moyens suffisants et d'une plus grande synergie et de cohérence des politiques publiques au niveau des départements.

Le renforcement de l'attractivité des métiers de l'enfance est également un axe prioritaire.

On ajoutera que le rapport d'enquête parlementaire traitant des dysfonctionnements des politiques publiques en matière de protection de l'enfance est en cours de finalisation. Il s'y trouvera certainement des recommandations intéressantes qui vont pouvoir nourrir le débat.

Pour l'ensemble de ces raisons, le CNB est très défavorable à la déjudiciarisation de l'assistance éducative.

5. La création d'un juge unique chargé de l'indemnisation

Enfin, le document de réflexion évoque la création d'un juge unique de l'indemnisation pour les victimes qui pourrait également être saisi par les victimes qui n'auraient pas été en mesure de se constituer partie civile, faute d'avoir été convoquées.

Cette réflexion paraît intéressante, alors qu'un juge unique de l'indemnisation pour les victimes existe déjà en pratique dans certaines juridictions.

Cette proposition interroge néanmoins sur les moyens alloués pour permettre au juge de l'évaluation du préjudice de remplir ses fonctions de manière satisfaisante, notamment dans les petites juridictions.

Par ailleurs, le CNB est fermement opposé à la saisine possible par les victimes qui n'auraient pas été en mesure de se constituer parties civiles. Il s'agit en l'occurrence de protéger la sécurité juridique.

Annexe 5.21. Conseil national des barreaux (civil)

CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX
LES AVOCATS

RAPPORT SUR LA MISSION RELATIVE À LA DÉJUDICIARISATION [aspects civils]

Assemblée Générale
7 FEVRIER 2025

Assemblée générale

Rapport Mission Déjudiciarisation

INTRODUCTION

Le garde des Sceaux a annoncé, le 20 novembre 2024, trois missions d'urgence pour juger dans des délais raisonnables et mieux exécuter les peines.

La première de ces missions, relative à déjudiciarisation[1], tend à « recentrer la justice sur son rôle ».

Les membres de la mission sont Pascal BOUGY, avocat général à la Cour de cassation ; Frédérique AGOSTINI, conseillère à la Cour de cassation ; Rémy SCHWARTZ, conseiller d'État ; Nathalie ESCAUT, conseillère d'État ; Louis GAUTIER, procureur général honoraire près la Cour des comptes ; Thierry SAVY, conseiller maître à la Cour des comptes.

Considérant que la justice est aujourd'hui embolisée et parvient difficilement à traiter son cœur de métier, en dépit de l'engagement des professionnels de la Justice, et que les contentieux pénaux ou civils explosent alors que certaines procédures pourraient être traitées par d'autres voies ou d'autres juges, ils sont invités à mener un examen des dispositifs alternatifs, notamment pour les actes de la vie quotidienne, afin d'envisager tout ce qui peut contribuer à désengorger la justice judiciaire. La mission devra proposer les voies et moyens de nature à simplifier la vie du justiciable, à rendre plus efficiente l'action de la justice, à poursuivre et amplifier le recours aux voies amiables, pour ce qui est de la justice civile.

Cette idée n'est pas nouvelle. Les États Généraux de la justice, lancés le 18 octobre 2021 par le Président de la République, avaient donné lieu à la mise en place de groupes de travail dont un sur la simplification de la justice civile, piloté par Stéphane NOEL, président du Tribunal judiciaire de Paris. Ce dernier avait comme objectif de répondre à la question « Comment réduire et mieux maîtriser les délais dans le procès civil ? », en réfléchissant notamment « *à la déjudiciarisation : par exemple, les demandes d'expertises sur le fondement de l'article 145 CPC ; ou la pratique du référé dit « préventif* ». De même pour le groupe de travail « Justice de protection », concernant les majeurs vulnérables, devait travailler sur l'opportunité ou non de poursuivre la déjudiciarisation.

Des travaux dits Justice du 21ème siècle, « J 21 » initiés en 2014 avec 15 actions directrices dégagées par la ministre de la justice et présentées en conseil des ministres le 10 septembre 2014 afin de guider la réforme de la Justice du 21 ème siècle au rapport des Etats généraux de la justice, en passant par les Chantiers de la justice ayant abouti à la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, dite loi Belloubet, sans

[1] La notion de déjudiciarisation peut s'entendre comme « *un ensemble de procédés permettant d'éviter le règlement du litige par le juge lui-même, en matière civile comme en matière pénale, soit en imposant aux parties de tenter de conclure un accord avec ou sans l'aide d'un tiers, soit en permettant à l'une des parties de proposer à l'autre un mode de règlement non juridictionnel, soit enfin en permettant aux parties de choisir une voie conventionnelle ou en reconnaissant l'accord conclu par elles* » - Sylvie Cimamonti, Jean-Baptiste Perrier, Les enjeux de la déjudiciarisation, 2016, rapport intermédiaire, Mission droit et justice, 2016, n°3.

oublier les nombreuses missions et groupes de travail installés dans l'intervalle, difficile de croire que toutes les bonnes idées n'ont pas déjà été mobilisées .

Le Conseil national des barreaux s'est prononcé, le 17 janvier 2025, sur les orientations que la mission devait donner à ses travaux.

Après avoir déploré qu'aucun avocat ne soit membre de cette mission, alors même que l'avocat est le témoin quotidien des difficultés rencontrées par la justice et la première victime collatérale de ces difficultés qui affectent avant tout le justiciable, dont l'avocat assure la défense des intérêts et est le porte-voix, le Conseil national des barreaux s'est étonné que la déjudiciarisation soit une nouvelle fois avancée comme la solution miracle aux maux de la justice alors même que le rapport final du Comité des Etats généraux de la justice soulignait que la déjudiciarisation « a aujourd'hui atteint ses limites » et que « les marges de manoeuvre en matière de déjudiciarisation sont désormais limitées »[1].

Dans la perspective de l'audition du Conseil national des barreau, la mission a adressé un document de réflexion, qui se présente sous la forme d'un questionnaire destiné à faciliter le recueil des observations des acteurs consultés en les orientant sur les pistes envisagées dans les rapports déposés au cours des deux dernières décennies mais également sur les pistes nouvelles explorées par le groupe de travail à la suite de suggestions qui lui sont parvenues. Il est ainsi proposé à l'AG de compléter les orientations adoptées en janvier, qui doivent poser le cadre de toute réflexion sur la déjudiciarisation (**PARTIE I**), par des observations plus ponctuelles sur les pistes envisagées par le questionnaire (**PARTIE II**).

[1] Il ajoutait : « En matière civile, de nombreuses réformes ont déjà sorti du périmètre du juge des contentieux numériquement importants et répétitifs, qu'il s'agisse du divorce par consentement mutuel, de la suppression de l'administration légale sous contrôle judiciaire ou de celle de l'homologation des plans de surendettement. Si toutes ces mesures ont permis de désengorger partiellement la justice, elles ne présentent pas, même cumulées, un caractère suffisamment systémique pour répondre à la crise et leurs effets n'ont été que très partiellement ressentis sur le terrain »

SOMMAIRE

INTRODUCTION 2
I. Le cadre de la réflexion (AG le 17 janvier 2025) 5
1. La déjudiciarisation ne saurait être motivée par la gestion des flux – l'intérêt du justiciable doit primer 5
2. La déjudiciarisation ne saurait avoir pour conséquence de confier le rôle du juge a une administration publique 6
3. Les MARD ne sauraient être utilisés comme un outil de gestion des stocks 7
4. Une déjudiciarisation pensée avec l'avocat 7
5. Une ambition pour la justice civile 8
II. Le questionnaire 9
1. Droit des personnes 9
2. Droit de la famille 9
3. Droit patrimonial 13
4. Protection des majeurs et tutelle des mineurs 14
5. Hospitalisation sans consentement 16
6. Droit de la commande publique 18
7. Contentieux sociaux 18
8. Indemnisation des victimes d'infractions 19
9. Commission d'expulsion des étrangers 21
11. Procédure civile 22
12. Promotion du règlement amiable des différends 23

I. LE CADRE DE LA REFLEXION (AG LE 17 JANVIER 2025)

1. La déjudiciarisation ne saurait être motivée par la gestion des flux – l'intérêt du justiciable doit primer

Dans une motion adoptée le 12 février 2021 intitulée « *dysfonctionnement, absence de moyens et lenteurs de la justice* », prise en réaction à la création, par le Garde des Sceaux, d'un groupe de travail « en charge de proposer des mesures visant à la résorption des stocks », le Conseil national des barreaux soulignait déjà que « *les dysfonctionnements, les lenteurs de la justice ne relèvent pas seulement de facteurs exceptionnels et conjoncturels, mais demeurent récurrents et structurels, conséquence des moyens largement insuffisants octroyés à notre justice par l'Etat* ».

Dans son rapport de synthèse sur les Etats généraux de la Justice, présenté par le bureau le 14 janvier 2022, le Conseil National des barreaux réitérait le constat d'un manque de moyen criant dont les conséquences dépassent largement la question des stocks. Outre l'allongement des délais, ce manque criant de moyens a des répercussions sur la collégialité, l'oralité, le respect du contradictoire et des droits de la défense, etc. Il soulignait qu'aucune réforme ne saurait prospérer sans un travail préalable de remise à niveau substantielle des moyens donnés à la justice pour fonctionner.

Dans une société qui ne cesse de se judiciariser, la réduction de l'investissement de l'Etat dans la justice n'est pas mathématique, elle est un choix politique. L'Etat doit se donner l'ambition de garantir une réponse civile de qualité dans un délai raisonnable.

Penser la Justice civile uniquement en termes de chiffres et de délais contribue à augmenter la perte de confiance des justiciables dans l'institution judiciaire.

Une telle méthode peut conduire à priver les citoyens d'accéder au juge et d'accéder à la justice, sans pour autant offrir d'autres voies pertinentes permettant de régler effectivement leurs difficultés ou leurs litiges.

Toute réforme de procédure civile doit être pensée à l'aune du justiciable. Il n'y a pas de petit litige : tous les contentieux des conflits de voisinage, aux conflits locatifs en passant par le droit de la consommation, sont au cœur des préoccupations des justiciables et doivent pouvoir recevoir une réponse judiciaire de qualité.

La procédure est d'abord la chose des parties. Elle doit, pour cela, garantir un véritable débat judiciaire, comme le soulignent les principes directeurs du procès énoncés dans le code de procédure civile. La suppression de l'audience, qu'implique la déjudiciarisation, est délétère pour le pacte social.

« Vitrine de la Justice pour le justiciable », dans un contexte de crise de confiance du citoyen en ses institutions, l'audience ne doit surtout pas disparaître. C'est un moment d'aboutissement, d'échange, de débat et de confrontation, le moment où la justice est visible. C'est par l'audience que le citoyen voit comment la justice de son pays est rendue. Facteur d'acceptation de la décision par le justiciable, elle joue un rôle fondamental dans la pacification des rapports sociaux.

C'est notamment en considération du seul intérêt du justiciable que l'Assemblée générale du CNB des 11 et 12 mai 2023 adoptait une résolution s'opposant à toute déjudiciarisation de la procédure de saisie des rémunérations confiée aux seuls commissaires de justice, dénonçant une mesure qui ne peut qu'aggraver la précarité des plus démunis et leur éloignement du juge.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'Etat, sans remettre le principe de cette réforme, s'interrogeait aussi sur les « effets tant sociaux, sur une population souvent vulnérable qu'une dérive même modique des coûts maintiendrait dans l'endettement, qu'économiques, privant les créanciers d'une part peut-être plus importante de ce qui leur revient ».

Le CNB n'a pas été entendu puisque cette déjudiciarisation a été actée par la loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027.

Déjà, en 2008, le CNB s'inquiétait des travaux de la commission présidée par le recteur Serge Guinchard, chargée de faire des propositions sur le périmètre d'intervention du juge, notamment quant aux projets de déjudiciarisation des saisies immobilières. En 2008, le CNB dénonçait par avance tout projet qui priverait les débiteurs de la garantie que la vente forcée et contrainte de leur bien ne se ferait pas en catimini et à la discrétion du créancier. Soulignant

que la saisie-vente est un conflit de droits qui ne saurait échapper au contrôle du juge, le CNB considérait que toute déjudiciarisation en ce domaine constituerait « une atteinte manifeste à la protection des plus faibles ». En ce domaine, l'intervention judiciaire garantit l'équilibre entre les droits des créanciers et des débiteurs, spécialement lorsque l'immeuble saisi constitue le logement de la famille.

Le CNB avait ainsi fait, au premier semestre 2018, des propositions pour une amélioration et une simplification de la procédure de saisie immobilière afin de garantir la vente au meilleur prix, qui n'ont jamais donné lieu à ne serait-ce qu'à un échange avec la Chancellerie.

2. La déjudiciarisation ne saurait avoir pour conséquence de confier le rôle du juge a une administration publique

Le risque d'une déjudiciarisation à marche forcée pourrait être de confier certaines missions du juge civil à des organismes tels que la CAF, comme nous avons pu le voir par le passé, ce qui ne peut se concevoir dans un Etat de droit.

Rappelons que l'article 7 de la loi justice du 23 mars 2019, dite loi Belloubet, prévoyait, à titre expérimental, de permettre, sous certaines conditions, aux organismes débiteurs des prestations familiales (c'est-à-dire aux caisses d'allocations familiales), de délivrer des titres exécutoires portant exclusivement sur la modification du montant d'une contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants, en application d'un barème national.

Saisi, le Conseil constitutionnel a examiné cette disposition au regard du principe de la séparation des pouvoirs, des droits à un recours juridictionnel effectif et à un procès équitable, aux principes des droits de la défense, du contradictoire, d'indépendance et d'impartialité des juridictions, « indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles ».

Dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 7 de la loi, visant à confier aux caisses d'allocations familiales la délivrance de titres exécutoires portant sur la modification du montant d'une contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants. Il a relevé que ces caisses sont des personnes privées en charge d'une mission de service public, que la loi leur donnait compétence pour réviser le montant des contributions à l'entretien et à l'éducation des enfants qui ont fait l'objet d'une fixation par l'autorité judiciaire ou d'une convention homologuée par elle. De plus, dès lors qu'en application du code de la sécurité sociale, elles sont tenues de verser l'allocation de soutien familial en cas de défaillance du parent débiteur, elles peuvent être ainsi intéressées à la détermination du montant des contributions à l'entretien et à l'éducation de l'enfant.

Alors même que les décisions de révision prises par les caisses peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge aux affaires familiales, le Conseil constitutionnel juge que législateur a autorisé une personne privée en charge d'un service public à modifier des décisions judiciaires sans assortir ce pouvoir de garanties suffisantes au regard des exigences d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789. La disposition est donc censurée.

Depuis, l'article 72 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a créé un service public d'intermédiation financière des pensions alimentaires (IFPA), géré par l'agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires (ARIPA), tandis que l'article 100 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 a rendu systématique l'intermédiation financière des pensions alimentaires pour la partie numéraire de toutes les contributions à l'entretien et à l'éducation d'un enfant, fixées par tout titre exécutoire, qu'il s'agisse d'une décision judiciaire ou d'un acte extrajudiciaire tel que la convention de divorce par consentement mutuel contresignée par avocats et déposée au rang des minutes d'un notaire.

Nombreux sont ceux qui émettent des réserves sur ce recouvrement qui, certes exonère le créancier d'aliments des démarches de recouvrement de leur sa pension alimentaire, mais il ressort de la procédure en vigueur, que l'IFPA ne fonctionne que si tout va bien et ne règle pas les difficultés de recouvrement.

En effet, cette automatisation du recouvrement est limitée dans son efficacité par le fait qu'elle suppose que le débiteur règle spontanément, qu'il soit salarié et non travailleur indépendant, et qu'il n'y ait pas de décisions modifiant le montant de cette contribution.

Dès lors que le débiteur d'aliments ne paie pas sa pension alimentaire, l'ARIPA ne poursuit le recouvrement que s'il est simple à mettre en œuvre ; en règle générale, en cas de paiement direct contre un débiteur salarié. Les mises en œuvre de mode d'exécution forcée plus complexe sont renvoyées au créancier d'aliments. Ce mécanisme fonctionne pour les situations où antérieurement les pensions alimentaires étaient spontanément recouvrées.

Afin de limiter son désengagement dans les contentieux civils, l'Etat ne saurait s'en remettre à ses administrations qui n'ont ni la nature, ni la fonction, ni les compétences.

Et surtout rappelons que les Juges ont un statut d'indépendance, garanti par la constitution, visant à leur assurer la possibilité de prendre des décisions à l'abri de toute influence ou pression : ni le législateur, ni le gouvernement ni aucune autorité administrative ne peuvent empiéter sur les fonctions d'un juge.

C'est la garantie de l'Etat de droit.

Aucun des organismes envisagés pour délester les juges ne présentent ces garanties : il n'est donc aucunement envisageable de leur déléguer aucun des attributs des juges.

Cette tendance lourde se traduisant par un recul de l'intervention du juge au profit de l'administration est délétère comme nous avons pu le constater ces dernières années dans la protection des libertés publiques. Le privilège du préalable dont dispose l'administration et les difficultés qu'ont les justiciables dans la saisine des juridictions aboutit à priver bon nombre de justiciable d'une réponse juridictionnelle de qualité, intervenant en temps utile.

3. Les MARD ne sauraient être utilisés comme un outil de gestion des stocks

Le CNB a toujours considéré que les modes amiables devaient prendre leur essor et s'est investi pour ce faire. Cependant, il a toujours affirmé qu'ils ne sauraient pallier les manques d'effectifs de magistrats.

Il est consternant de constater alors que tous les travaux, recherches et analyses se sont multipliés ces dernières années pour démontrer que les MARD doivent être pensés comme un mode supplémentaire de règlement des conflits, adaptés à certaines situations et en aucune façon pour pallier l'insuffisance des moyens d'une justice de qualité, de les voir à nouveau envisagés comme un outil de gestion des flux.

Cette conception a conduit aux médiocres résultats des dix dernières années et n'a fait qu'éloigner les citoyens de toute confiance en cette justice lointaine et déshumanisée.

Afin de limiter son désengagement dans les contentieux civils, l'Etat ne saurait donc imposer le recours systématique à des médiations qui peuvent n'être ni pertinentes, ni efficaces. Une mesure de médiation imposée qui n'est pas souhaitée par les parties va nécessairement échouer et ne fait que rajouter une étape inutile qui aura pour effet de rallonger le procès. Des coûts inutiles sont d'ailleurs parfois créés.

La TMFPO qui faisait l'objet d'une expérimentation en matière familiale a d'ailleurs été abandonnée.

Les modes amiables offrent l'avantage d'une solution à court délai, avec un coût maîtrisé et en faisant des parties des acteurs de la résolution de leurs litiges. Ils peuvent être un outil efficace et de qualité pour rétablir un lien social atteint par le conflit imposant les parties. Mais ceci ne peut fonctionner que s'ils trouvent leur origine dans la volonté des parties et dans les matières où elles sont maîtresses de leurs droits. En raison de leur nature même, imposer le recours systématique aux MARD est contreproductif, voire contre nature dans un Etat de droit.

Les travaux ne doivent pas de surcroit marquer un recul par rapport à la politique de l'amiable du garde des Sceaux DUPONT-MORETTI et il est indispensable de laisser leur place et le temps nécessaire aux mécanismes nouveaux de l'ARA et de la césure.

4. Une déjudiciarisation pensée avec l'avocat

Afin de restituer au juge civil son office, le rapport AGOSTINI-MOLFESSIS sur l'« *amélioration et simplification de la procédure civile* », rendu dans le cadre des chantiers de la Justice dits chantiers Belloubet, préconisait de procéder à de nombreuses déjudiciarisations en transférant aux notaires des actes consensuels (changement de régime matrimonial, procréation médicalement assistée…), aux greffiers l'audition des parties en matière de tutelles, en matière familiale ainsi que des missions de conciliation et aux administrations des activités juridictionnelles (modification du montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant par la Caisse d'Allocation Familiales).

Certaines de ces propositions ont été consacrées par la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice qui a transféré au notaire la compétence pour établir les actes de notoriété délivrés pour établir un lien de filiation par possession d'état (art. 317 du Code civil) ainsi que le recueil du consentement du

couple en cas de procréation médicalement assistée (PMA) par tiers donneurs (art 311-20 du Code civil, abrogé par L. 2 août 2021)[3].

L'avocat, et à travers lui, la protection des droits des justiciables, sont souvent les grands oubliés de la déjudiciarisation.

Pourtant, en matière civile et familiale, la déjudiciarisation peut ne pas être synonyme de régression des droits des justiciables si elle s'opère avec l'assistance d'un avocat et/ou sous sa conduite. Pour ce faire, elle doit nécessairement s'accompagner d'une évolution du tableau du barème de l'aide juridictionnelle correspondant[4], afin de ne pas créer de nouvelles inégalités entre les justiciables : entre ceux qui ont les moyens de rémunérer leurs avocats, et ceux qui ne le pourront pas.

La réforme du divorce par consentement mutuel « sans juge » issu de la loi « J21 » 18 novembre 2021 puis l'extension du recours à l'acte sous signature privé contresigné par avocats à la séparation de corps (L. 23 mars 2019), avec dans ces deux procédures, la présence obligatoire de deux avocats, illustrent un exemple de déjudiciarisation réussie.

Rappelons également que la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, modifiant l'article L.111-3 du code des procédures civiles d'exécution, a apporté une évolution intéressante en permettant au greffier de la juridiction compétente de conférer la force exécutoire à l'accord des parties issu d'une médiation, d'une conciliation ou d'une procédure participative qui prend la forme d'un acte contresigné par les avocats de chacune des parties[5].

En effet, les avocats ont par hypothèse vérifié la conformité de l'accord à l'ordre public, la réalité du consentement des parties et ils ont veillé à la sauvegarde des intérêts de la partie qu'ils assistent, de la préservation des intérêts en cause. Cet acte produira donc les effets qu'elles en attendent.

Toute piste de déjudiciarisation doit être pensée avec l'avocat, sous sa conduite ou avec son accompagnement, en intégrant *ab initio* les questions d'accès au droit et la question de l'aide juridictionnelle pour les personnes qui n'ont pas les moyens de rémunérer un avocat.

5. Une ambition pour la justice civile

Il est apparu nécessaire de réitérer une nouvelle fois la lassitude de la profession, et plus largement de l'ensemble des professionnels du droit, saturés par le caractère incessant des réformes. Imposées sans justification autre que l'appel médiatique, à l'instar des lois de circonstances qui se sont multipliées ces dernières années en matière pénale, ou le manque de moyens, tels les décrets de déstockages Magendie, ces réformes n'apportent aucune amélioration au fonctionnement de la justice.
Plutôt que la déjudiciarisation, il aurait été judicieux, comme l'indiquait déjà la Commission des Textes dans sa contribution aux Etats généraux de la justice adoptée le 14 janvier 2022, de travailler préalablement sur :

- La prévisibilité du droit et son intelligibilité (leviers susceptibles de diminuer le contentieux) ;
- La production normative effrénée en procédure civile réalisée dans la plus grande précipitation, sans réflexion suffisante et globale, dans le seul but d'en maitriser les coûts. Les règles de procédure civile se superposent sans cohérence entrainant une instabilité processuelle et une certaine complexité, ainsi qu'un accroissement de la charge des magistrats et des avocats. Pour le justiciable qui ne voit pas sa cause examinée sur le fond, il en résulte un véritable déni de justice.
- Sur la complexité de l'organisation juridictionnelle entrainant des conflits de compétence et des pertes de temps après des jugements d'incompétence *ratione loci*.

[3] La loi « bioéthique » du 2 août 2021 a confié au notaire le soin de recueillir la reconnaissance conjointe de l'enfant à naître par le couple de femmes dans les procédures de PMA.
[4] En l'état, le barème ne prévoit pas la prise en charge, en matière civile, des actes préalables obligatoires à un contentieux, et la consultation préalable ne donnant pas lieu à l'engagement d'une procédure ni à homologation d'un accord par le juge. Cf. rapport « revendications financières (ou ayant un impact budgétaire) des avocats, adopté par l'AG du CNB le 15 mars 2025, pages 26 et suivantes pour les missions manquantes, et page 30 pour la revalorisation de l'indemnisation prévue par le barème.
[5] Article 24, L. 22 déc. 2021 : *L'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution est complété par un 7° ainsi rédigé : « 7° Les transactions et les actes constatant un accord issu d'une médiation, d'une conciliation ou d'une procédure participative, lorsqu'ils sont contresignés par les avocats de chacune des parties et revêtus de la formule exécutoire par le greffe de la juridiction compétente. »*

II. LE QUESTIONNAIRE

1. Droit des personnes

1.1. Dons d'organe prélevé sur une personne vivante : *transfert au notaire du consentement donné par le donneur au notaire devant le président du tribunal judiciaire (art. R. 1231-2 et suivants du code de la santé publique)*

Il s'agit jusqu'à présent d'un acte gratuit, sans ministère d'avocat. Le donneur exprime son consentement devant le président du tribunal judiciaire ou son délégué saisi par simple requête.

Un transfert de cette attribution vers un notaire si cette prestation devait être rémunérée, risquerait de faire entrer cet acte dans un échange économique par le biais, dans un premier temps, d'un remboursement de frais, ouvrant la porte à des dérives.

La gratuité de l'acte doit demeurer fondamentale. Le corps humain ne relève pas de la marchandisation. L'inscrire dans des échanges de nature économique porterait atteinte à ces principes.

Cet acte, qui doit rester un acte de générosité, pourrait être confié à un officier d'Etat civil, un greffier, ou un notaire qui interviendrait gratuitement, sous réserve que le professionnel soit capable et en mesure de vérifier la réalité du consentement du donneur.

1.2. Adoption simple de l'enfant majeur du conjoint, du partenaire ou du concubin par acte notarié : *transfert au notaire du prononcé de l'adoption (art. 343-1 du code civil)*

L'adoption est un acte important qui ne peut être délégué à une autre autorité que le juge.

Il s'agit dans tous les cas d'un acte lourd de conséquences qui touche à la filiation. Tout ce qui concerne l'état des personnes impose de prendre des précautions particulières.

De surcroit, l'adoption des personnes majeures est très souvent le terreau d'un terrain de jeu successoral complexe. Il ne faudrait pas ouvrir un appel d'air sur le contentieux de l'adoption.

Ces lourdes conséquences et ces forts enjeux de vigilances paraissent disproportionnés face au peu de gain de temps qu'il en résulterait pour les magistrats, dès lors qu'il s'agit d'un petit nombre de dossiers et pour l'essentiel de dossiers sans audience.

De plus, le notaire n'est pas en capacité de vérifier la réalité du concubinage ? Ainsi, il existe un risque de détournement de cette procédure.

Dans tous les cas, les difficultés que font peser ces dossiers sur la juridiction nécessiteraient d'être explicitées.

2. Droit de la famille

2.1. Convention en matière de responsabilité parentale entre parents non mariés par acte de procédure d'avocat sans préalable obligatoire d'une médiation, conciliations ou procédure participative et sans homologation judiciaire (art. 1157, art. 1565 et suivants, art. 1568- du code civil et L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution).

Remarque préliminaire : seul l'article 1568 du code de procédure civile doit en réalité faire l'objet de l'ouverture proposée ici : les conventions en matière de responsabilité parentale doivent effectivement être dispensées d'homologation judiciaire et se contenter de l'apposition de la formule exécutoire par le greffe dès lors qu'elles sont formalisées par acte d'avocats.

- Article 1557 (et non 1157) du code de procédure civile : cet article vise la forme de la demande (requête) présentée au juge d'homologation d'un accord trouvé dans le cadre d'une procédure participative. L'homologation de l'accord lui-même est réglé par les articles 1565 et 1568 du même code.
- Article 1565 du code de procédure civile: Homologation par le juge des accords trouvés par les parties à une médiation, conciliation, procédure participative afin de rendre cet accord exécutoire.

Dans les deux premières hypothèses (médiation et conciliation), les parties n'ont pas nécessairement d'avocats. Il est donc préférable de maintenir l'homologation judiciaire afin que le juge puisse vérifier l'équilibre de l'accord et sa conformité à l'ordre public.

En revanche, les avocats sont obligatoires dans la procédure participative et garantissent, comme ils le font dans le cadre du DCM, l'équilibre de l'accord et le respect de l'ordre public. L'article 1568 CPC prévoit que dès lors que l'accord est formalisé sous forme d'un acte d'avocats, l'homologation judiciaire n'est pas nécessaire et la formule exécutoire doit pouvoir être demandée au greffe. Une distinction est donc faite entre la forme que revêt l'accord à l'issue d'une procédure participative, ce qui est de nature à encourager et promouvoir l'acte d'avocats.

- Dès lors, les accords visés à l'article 1565 CPC doivent continuer à recevoir l'homologation judiciaire puisqu'il est possible pour les avocats de passer outre en utilisant l'acte d'avocats.

- En revanche, la possibilité offerte par l'article 1568 du code de procédure (formule exécutoire apposée par le greffe en présence d'un accord constaté par acte d'avocats suite à une conciliation, médiation ou procédure participative) doit être étendue effectivement aux conventions parentales sans distinction et sans considération des conditions dans lesquelles a été trouvé l'accord (cela peut être de simples négociations) dès lors que celui-ci est formalisé par acte d'avocats. Il n'est pas cohérent, en effet, actuellement que les époux qui divorcent puissent organiser, via le DCM, la vie de leurs enfants sans aucun recours au juge et que les époux non mariés ne puissent pas le faire. Cette inégalité de traitement n'est pas justifiée.

Points de vigilance : l'indemnisation de l'avocat pour son intervention au titre de l'aide juridictionnelle est conditionnée à ce que l'accord fasse l'objet d'une homologation par le juge. Il conviendra donc décorréler préalablement l'homologation par le juge et l'octroi de l'aide juridictionnelle pour l'intervention de l'avocat. Et prévoir l'ouverture pour les justiciable du droit à l'avocat et l'indemnisation correspondante pour son intervention au titre de l'aide juridictionnelle.

Proposition complémentaire : Etendre cette possibilité d'apposition de la formule exécutoire à tout accord rédigé sous forme d'acte d'avocats et contresigné par les avocats de chacune des parties.

Proposition complémentaire : Retirer l'exclusion du droit de la famille pour la dématérialisation des actes d'actes d'avocats :

En effet, les articles 1174 et 1175 du Code civil posent des règles spécifiques pour les contrats conclus sous forme électronique lorsqu'un formalisme particulier est requis au titre de la validité de l'acte :

C. civ., art. 1174 : Lorsqu'un écrit est exigé pour la validité d'un contrat, il peut être établi et conservé sous forme électronique dans les conditions prévues aux articles 1366 et 1367 et, lorsqu'un acte authentique est requis, au deuxième alinéa de l'article 1369. Lorsqu'est exigée une mention écrite de la main même de celui qui s'oblige, ce dernier peut l'apposer sous forme électronique si les conditions de cette apposition sont de nature à garantir qu'elle ne peut être effectuée que par lui-même.

C. civ., art. 1175 Il est fait exception aux dispositions de l'article précédent pour : 1° Les actes sous signature privée relatifs au droit de la famille et des successions, sauf les conventions sous signature privée contresignées par avocats en présence des parties et déposées au rang des minutes d'un notaire selon les modalités prévues aux articles 229-1 à 229-4 ou à l'article 298 ; 2° Les actes sous signature privée relatifs à des sûretés personnelles ou réelles, de nature civile ou commerciale, sauf s'ils sont passés par une personne pour les besoins de sa profession.

Il doit être mis fin à la différence de traitement qu'introduit cette dernière disposition entre l'acte authentique, qui n'est pas un acte signature privée pouvant être établi par voie électronique, alors même que l'acte d'avocat ne peut l'être en matière de la droit de la famille, à l'exception du divorce par consentement mutuel.

2.2. Encadrement du fait nouveau en matière de contribution à l'entretien et l'éducation des enfants (art. 1355 du code civil) : *Il s'agirait d'explorer les voies permettant, en matière alimentaire, d'éviter que l'évolution prévisible des besoins de l'enfant autorise des saisines successives du juge pour ajuster la contribution parentale laquelle est d'ordre public : travail sur des barèmes (EGJ civil n° 16) prenant en compte le coût réel d'un enfant et les ressources de chaque obligé alimentaire, prise considération de l'évolution prévisible des besoins de l'enfant, mise en place de lignes directrices ou de bonnes pratiques : fixation d'une somme, prise en charge directe de frais, distinction des frais normaux et des autres frais - exceptionnels, imprévisibles, excédant la contribution financière sous forme de pension ...Les pratiques*

allemandes ou belges, qui se déploient dans le cadre de l'office conciliatoire du juge, pourraient être expertisées.

L'autorité de la chose jugée attachée au dispositif du jugement (article 1355 du code civil et jurisprudence) justifie l'irrecevabilité d'une demande (même objet, même cause, mêmes parties) sauf élément nouveau. Cela dépend donc essentiellement de l'appréciation faite par le juge de cet élément nouveau. Or cette appréciation, qui relève de son pouvoir souverain, peut varier beaucoup d'une juridiction à l'autre.

Cette proposition ne saurait conduire à interdire l'accès au juge alors que la décision ne serait plus adaptée, ce qui arrive souvent dès lors que de nombreux éléments ne peuvent être anticipés en cette matière. Sans compter que c'est parfois la conjonction d'éléments pouvant paraître minimes en eux-mêmes, qui rendent nécessaires la saisine du juge.

Parce que cette question traduit les difficultés rencontrées par le droit de la famille, dont la massification des contentieux aboutit à une justice insatisfaisante alors même qu'elle est lourde de conséquences au quotidien, il convient d'y travailler.

Il est proposé d'engager plutôt une réflexion sur la contribution de l'entretien de la famille prise dans son ensemble.

S'il ne paraît pas possible d'aller sur le terrain de la barémisation des pensions alimentaires, compte-tenu des réalités très différentes qu'elles recouvrent (situation respective des parents, besoins de l'enfant, train de vie, besoins particuliers, nombre d'enfants, lieu de vie…etc…), un travail sur des indicateurs qui pourraient aider le juge dans la fixation et l'anticipation des changements, en s'inspirant par exemple du modèle Suisse.

Il semble également opportun de réfléchir à des pratiques ou modalités permettant d'éviter les crispations du débiteur ou du créancier autour du règlement de cette pension, dont le montant peut être source de conflit et d'incompréhension alors que le principe est en règle générale totalement admis par les parents. Moins de crispation limiterait sans doute le recours au juge pour des montants parfois assez symboliques ou incompris.

Exemple Suisse :

La loi exige qu'il soit fourni un tableau de l'entretien convenable (art. 301a CPC). Le juge doit partir des coûts réels de l'enfant – et en tenir compte – pour décider du montant de la pension due (5A_454/2017).

Il faut donc produire un tel tableau lorsqu'un ou des enfants mineurs sont concernés, que ce soit dans une procédure de divorce, de séparation, de liquidation du partenariat, de modification d'un jugement (lorsqu'il s'agit de modifier une pension pour enfant) ou une convention relative aux enfants de parents non mariés. La pratique exige un tableau par enfant et des montants mensuels.

Le tableau permet au Tribunal de mieux apprécier le montant de la pension pour l'enfant.

Le but du tableau est de permettre d'estimer le coût de l'entretien convenable, qui dépend manifestement de plusieurs facteurs, notamment de son âge, des besoins essentiels de chaque enfant, plutôt faciles à déterminer. Il s'agit des frais fixes, en particulier :

- Le coût de son logement[3]
- Les frais de nourriture et d'habillement : poste qui dépend du revenu des parents et leu style de vie.
- Les primes d'assurance maladie.
- Les frais de prise en charge de l'enfant par des tiers (frais de crèche, maman de jour, garderie, baby-sitter, réellement payés à des tiers.
- Les frais de transports indispensables (abonnement transports publics au minimum, frais de vélo, de moto, etc.).
- Les frais médicaux non couverts (par exemple dentiste, lunettes) et/ou le montant de la franchise.
- Les frais particuliers liés à un handicap de l'enfant.

[3] Méthode usuelle : détermination du coût de la pièce (loyer mensuel + les charges courantes- divisés par le nombre de pièces) (si deux enfants dans la même pièce : moitié du coût d'une pièce dans le tableau de l'entretien convenable de chaque enfant) (si propriétaire : le coût d'une pièce est calculé des intérêts hypothécaires + les charges mensuelles courantes- divisés par le nombre de pièces). En cas de garde alternée : calcul du coût d'une pièce de l'un et de l'autre logement, puis moyenne des résultats. Les Tribunaux acceptent également des coûts de logement théoriques, exprimés en pourcentage du loyer (respectivement des intérêts hypothécaires) et des frais courants. Ces pourcentages varient alors forfaitairement d'un jugement à l'autre.

Aux coûts fixes, s'ajoutent les coûts variables et particuliers (coûts liés à la pratique d'un sport, cantine à l'école, activités parascolaires, leçons de piano ou de danse, vacances, frais de téléphone, argent de poche, etc)[7].
Ces éléments pourraient être étudiés.

2.3. **Délégations de l'autorité parentale** : transfert au notaire de tout ou partie des demandes (art. 376 et suivants du code de procédure civile)

Remarque préalable : 376 et s. du code civil et non du code de procédure civile.

La délégation d'autorité est un acte grave qui peut être source de conflit important dans la vie d'une famille. La délégation de l'autorité parentale s'inscrit de surcroit dans un contexte de fragilité de la famille.

Les parents peuvent être en désaccord. Dans certains cas, la demande peut aussi être formée par un tiers. Ces considérations s'opposent à un transfert au notaire du contentieux de la délégation de l'autorité parentale.

Par ailleurs, le notaire n'est aucunement un professionnel formé à l'autorité parentale, notion totalement maitrisée par les juges et les avocats et affinée par la jurisprudence.

En outre, on voit mal le bénéfice en termes de déjudiciarisation.

Et c'est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant qu'il n'y ait pas de contrôle du juge sur une délégation d'AP, donc exclusion sur 377 du code civil.

2.4. **Appel sur les mesures provisoires prononcées par le juge de la mise en état en matière de divorce ou de séparation de corps** : appel différé avec l'examen de la décision au fond, sauf autorisation du premier président (art. 795, 1118 et 1119 du code de procédure civile)

- s'il est justifié d'un motif grave et légitime (cf. sursis à statuer – art. 150 code de procédure civile- ou expertise – art. 272)

- ou lorsqu'il existe un moyen sérieux d'annulation ou de réformation de la décision de première instance et que son l'exécution risque d'entrainer des conséquences manifestement excessives –(cf. art. 514 pour l'arrêt de l'exécution provisoire).

Il s'agirait d'accélérer le traitement du fond des affaires tant en première instance qu'en appel. En effet l'instance au fond devant le premier juge est retardée dans l'attente de l'examen de l'appel des mesures provisoires, lequel examen qui obère les capacités de traitement des juridictions d'appel. Le propre d'une mesure provisoire étant d'être modifiée en cas de survenance d'un fait nouveau intervenu dans la situation des parties postérieurement à la décision dont la modification est sollicitée (1re Civ., 19 juin 2007, pourvoi n° 06-16.656, Bull. 2007, I, n° 241), l'appel soumis à autorisation n'interdit pas cette révision. Les critères proposés pour l'autorisation réserveraient l'excès de pouvoir du juge, la méconnaissance de la loi, l'erreur manifeste d'appréciation, l'intérêt supérieur de l'enfant et le caractère disproportionnée de la mesure provisoire ordonnée.

Cette proposition est une tentative de réponse au dysfonctionnement des juridictions et notamment, ici, des cours d'appel qui nous apparait tout à fait inacceptable.

- D'une part, l'appel formé sur les mesures provisoires ne fait pas obstacle à la poursuite de la procédure au fond, le juge statuant alors sur le principe du divorce et les conséquences du divorce. La décision n'est donc pas de même nature. S'il est vrai que certaines mesures provisoires ont un impact sur les mesures au fond (expertise, jouissance gratuite, règlement des charges à titre provisoire), une réflexion doit être menée à leur égard mais sans priver le justiciable de son droit à faire appel pour des mesures aussi importantes pour son quotidien que les mesures provisoires.

- D'autre part, l'appel formé à l'encontre de la décision qui fixe les mesures provisoires (article 1117 du code de procédure civile) ou les modifie ensuite en cas d'élément nouveau (article 1118 du même code) ou de nouvelle demande provisoire (article 789 du même code) est un appel à bref délai (article 906 par renvoi à l'article 795 3°). Or, dans de nombreuses cours, en dépit de la rapidité avec laquelle les appels devraient être traités, le délai de traitement se compte en années alors qu'il devrait se compter en mois, s'agissant du quotidien des justiciables, de leurs besoins et de leurs enfants. La réponse à ce traitement

[7] Pour un exemple, voir DA_468/21023.

anxiogène et qui peut s'avérer dramatique ne peut être résolu par la limitation de l'appel à une autorisation du premier président par référence à d'autres procédures qui posent déjà problème en pratique.

Enfin, un appel immédiat est nécessaire pour lui permettre une quelconque effectivité, s'agissant de mesures provisoires aux conséquences parfois importantes. L'interdire aboutirait à priver bon nombre de justiciables d'un recours effectif. Une telle restriction serait d'autant plus problématique que la notion « motif grave et légitime » est largement subjective, ouvrant la porte à de fortes disparités, voire à une forme d'arbitraire.

L'accès au second degré de juridiction est un droit auquel il ne peut être porté atteinte.

2.5. Possibilité pour le juge du fond de joindre l'incident au fond (art. 789 et 913-5 du code de procédure civile)

Il s'agirait d'éviter les incidents dilatoires qui ont pour objet d'entraîner le report de l'examen de l'affaire au fond, en permettant au magistrat chargé de la mise en état, aux fins de bonne administration de la justice et lorsqu'il considère que l'affaire est en état d'être jugée, par une même décision de renvoyer l'examen de l'incident à la juridiction de jugement et de déclarer l'instruction close.

La difficulté actuelle résulte plus de la pratique que de manœuvres dilatoires. Certains juges joignent encore l'incident au fond alors que la jonction n'est pas prévue par le code de procédure civile. En revanche, le code de procédure civile permet de sanctionner les incidents dilatoires s'il y a lieu.

Il conviendra d'être vigilant à ne pas définir l'incident dilatatoire par principe et à ne pas, par ce biais, fermer une voie de recours.

Cette possibilité ne saurait être limitée aux seuls cas dilatoires : le juge de la mise en état doit pouvoir joindre au fond les incidents tardifs, rattachables au fond ou encore présentant une question importante justifiant une formation collégiale.

En revanche, s'il convient de supprimer le caractère dilatoire, il paraît nécessaire d'ajouter une condition : celle de l'imminence de l'audience au fond, au regard des délais de traitement actuels.

La possibilité de joindre au fond peut être intéressante en ce qu'elle permettrait de limiter l'allongement de la procédure plus qu'elle ne l'est déjà, tout en allégeant en partie le travail des juges et des greffes. Elle doit cependant avoir pour contrepartie impérative un traitement plus rapide des demandes et donc la clôture plus rapide de l'affaire.

Ce dispositif n'aura d'intérêt que s'il permet un audiencement plus rapide.

2.6. Faciliter l'arbitrage en matière familiale

Il s'agirait, à la lumière de l'état du droit de la famille et des récents mouvements de contractualisation, d'explorer les voies permettant de faciliter aux familles qui le souhaitent le recours à l'arbitrage dans les matières arbitrables de droit de la famille (art. 267, art. 2059 à 2061 du code civil).

Ce sujet fera l'objet d'un rapport annexe ultérieur.

2.7. Autre proposition du CNB en matière familiale

Le Conseil national des barreaux invite à supprimer les restrictions au recours à l'acte d'avocats (obligations alimentaires, régimes matrimoniaux et responsabilité parentale) et à supprimer les restrictions à l'acte numérique.

3. Droit patrimonial

3.1. Prévoir que la procédure de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux se passe exclusivement devant le notaire, le dispositif en vigueur en Alsace Moselle (Loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle) pouvant être source d'inspiration pour revoir le dispositif issu de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 (art. 837, 840 et suivants du code civil ; art. 1360 et suivants du code de procédure civile).

Il s'agirait, lorsque dans le cadre de la phase amiable d'un partage, un notaire constate qu'il s'élève des contestations sur la manière d'y procéder ou de le terminer, de basculer en partage judiciaire sans intervention du juge, le notaire alors désigné, sauf accord des coindivisaires par le président de la chambre départementale, disposerait des pouvoirs prévus aux articles 1365 et suivants du code de procédure civile, sous le contrôle d'un juge d'appui, conçu sur le modèle du juge chargé du contrôle des expertises et qui pourrait également être le juge d'appui des expertises amiables. Le juge du fond serait saisi sur les désaccords subsistants sur la base d'un projet d' état liquidatif.

La réponse à cette question mérite une analyse approfondie des conditions et effets de cette procédure propre à l'Alsace Moselle afin d'apprécier quel en serait l'impact sur le traitement des liquidations et successions tel qu'il existe aujourd'hui (articles 1358 à 1378 du code de procédure civile) Un travail doit être également mené sur le rôle de l'avocat qui doit être obligatoire dans un processus où les parties ont besoin d'être conseillées de manière indépendante, place qu'il n'a pas actuellement lors d'une partie de la procédure (phase devant le notaire commis), ce qui peut s'avérer très préjudiciable pour le justiciable compte-tenu des dispositions de l'article 1374 du code de procédure civile. Il faut également voir comment cette procédure pourrait s'articuler avec la procédure liquidative menée pendant la procédure de divorce (article 267 du code civil).

Outre une réflexion approfondie sur les éléments mentionnés ci-dessus, la profession entend, avant de se prononcer, procéder à une analyse approfondie du régime Alsace Moselle et obtenir un retour d'expérience des avocats d'Alsace Moselle.

3.2. Confier au notaire les successions vacantes et les successions en déshérence (art. 809 et suivants), le cas échéant à charge d'en référer au juge en cas de difficulté ; aller au-delà de 809-1 à condition de prévoir des modalités de publicité et transférer à l'administration des domaines la tenue des registres des successions vacantes (art. 1334, 1339 du code de procédure civile) et la charge de sa publication (art. 1335) - (CDJ civ p. 42)

Il faudrait encadrer les modalités qui obligeraient le notaire à s'assurer de la connaissance donnée aux héritiers de l'ouverture de la succession et des droits qui leur seraient ouverts.

Notamment concernant le 3ème alinéa de l'article 809 : 3° Lorsque, après l'expiration d'un délai de six mois depuis l'ouverture de la succession, les héritiers connus n'ont pas opté, de manière tacite ou expresse.

Il faudrait notamment renforcer les mesures de publication permettant aux héritiers de se signaler et réglementer strictement les conditions financières d'intervention des généalogistes.

Le droit des successions est en effet souvent très obscur pour les justiciables qui ignorent souvent leurs droits.

4. Protection des majeurs et tutelle des mineurs

4.1. Faciliter les actes de disposition relatif au logement de la personne protégée, quelle que soit la mesure de protection (art. 426, 437 du code civil)

Ce type de mesures ne peut qu'être réfléchi à l'aune de la proposition du CNB **d'instaurer la présence obligatoire de l'avocat auprès du majeur protégé.**

S'il est important de renforcer l'autonomie du majeur protégé, il est tout aussi important de renforcer la place de l'avocat à ses côtés en la rendant obligatoire. Il est crucial qu'un avocat puisse assister un majeur vulnérable, quelle que soit la mesure de protection.

L'arrêt Vaudelle c/ France de la Cour européenne des Droits de l'Homme, en date du 5 septembre 2001, insiste sur la nécessité d'une assistance d'un avocat dans toute procédure qui met en cause une personne dont l'altération des capacités est constatée.

De par son statut d'auxiliaire de justice, l'avocat est libre et indépendant, il veille en particulier à ce qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêts entre les différentes parties à la procédure. Il a une obligation de compétence, de dévouement, de diligence et de prudence. Il veille au respect de la procédure et de la loi. Sa présence auprès du majeur vulnérable est essentielle pour garantir une solution individualisée et au plus près des besoins de la personne protégée. C'est également lui qui permet à la personne protégée de mieux comprendre les enjeux de la question examinée.

4.2. Mandat de protection future (MPF) (art.477 et suivants du code civil et 1258 et suivants du code de procédure civile)

- **Confier au notaire le soin de constater la prise d'effet du MPF, le cas échéant en l'assortissant de mesures de porter à connaissance des tiers permettant un recours**
- **Faire du MPF un acte exclusivement notarié**

Le mandat de protection future a été instauré par la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs pour permettre à « toute personne majeure ou mineure émancipée ne faisant pas l'objet d'une mesure de tutelle ou d'une habilitation familiale [de] charger une ou plusieurs personnes, par un même mandat, de la représenter pour le cas où, pour l'une des causes prévues à l'article 425 [du code civil], elle ne pourrait plus pourvoir seule à ses intérêts » (art. 477 alinéa 1, Cciv). Le mandat de protection future peut être conclu par acte sous seing privé ou par acte notarié. Le mandat de protection futur peut ainsi être rédigé par les avocats.

- Ces propositions ne sont pas acceptables car plutôt que de décharger le juge, elle excluait les avocats d'un champs de plus en plus investi par la profession. Elles sont à contre-courant de la dynamique insufflée ces dernières années.
- Proposition : examiner les pistes proposées par le Conseil national des barreaux pour introduire la médiation dans le champ de la protection juridique des majeurs vulnérables **(proposition complémentaire)**.

  - **Elargir l'objet du MPF à l'assistance et permettre les actes relatifs au logement de la personne protégée**
  - **Contractualiser l'obligation du mandataire d'établir les comptes de gestion et mutualiser les opérations de contrôle**

Ces deux propositions peuvent apparaître pertinentes.

4.3. Habilitation familiale (art. 494-1 et suivants du code civil et art. 1260-1 et suivants du code de procédure civile)

- Elargir le cercle des personnes susceptibles d'être désignée aux membres de la famille présentant un lien étroit et stable avec le majeur (art. 494-1/ cf. art. 430)
- Permettre par anticipation le remplacement de la personne habilitée
- Clarifier le régime de l'habilitation « assistance » qui s'entend par référence à la curatelle simple (art. 467 et 472 du code civil)
- Permettre le renouvellement sur production d'un certificat médical non circonstancié (art. 494-6, dernier al).

Si les 3 premières propositions peuvent apparaître pertinentes, la dernière soulève plus d'interrogations, alors qu'il s'agit de décider de la capacité juridique d'un majeur.

4.4. Tutelle et curatelle (art. 440 et suivants)

- **Actes de disposition et d'administration** : apprécier la nécessité de déclasser certains actes (ouvertures de comptes, résiliation de baux … (décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008).
- **Prévoir une procédure de mise à disposition de la décision à intervenir en fonction du délai prévisible d'achèvement de la procédure**
- **Uniformiser les règles de compétence territoriale du juge des tutelles**
- **Permettre une prorogation temporaire (art. 443) nécessitée notamment par le délai nécessaire à l'établissement des certificats médicaux**

4.5. Tutelle des mineurs : supprimer l'autorisation du juge pour l'acceptation pure et simple des successions (art. 387-1)

Sous réserve de disposer d'un état actif passif dressé par le notaire permettant de justifier le caractère bénéficiaire de la succession.

5. Hospitalisation sans consentement

5.1. Desserrement des délais pour statuer en matière d'hospitalisation sans consentement : contrôle systématique des mesures d'hospitalisation complète au bout de 12 jours (L. 3211-12 et L. 3211-12-1) mesures d'isolement et de contention (art. L3222-5-1 du code de la santé publique)

Ces mesures constituent des privations de liberté, tant en droit interne qu'en droit européen et international. Le Conseil Constitutionnel, notamment dans sa décision n° 2021-912/913/914 QPC du 4 juin 2021, a rappelé que ces mesures constituent une privation de liberté, et doivent être soumises au contrôle systématique du juge judiciaire, conformément aux dispositions de l'article 66 de la Constitution.

Toute privation de liberté doit donner lieu à un contrôle du juge judiciaire dans un délai raisonnable.

Ces mesures constituent également des privations de libertés au sens de l'article 5 de la CESDH et de la jurisprudence de la CEDH.

Les délais prévus actuellement apparaissent être adaptés aux mesures en cause.

- Hospitalisations psychiatriques sans consentement :

Les délais relatifs aux contrôles systématiques en matière d'hospitalisations psychiatriques sans consentement ont été déterminés successivement par les lois de 2011 et 2013.

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 a apporté des modifications substantielles par rapport à la loi n°90-527 du 27 juin 1990 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisations et aux autres lois intervenues depuis lors.

La 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 visait à renforcer les droits et garanties accordées aux personnes en soins psychiatriques sans consentement.

Le délai, pour le premier contrôle systématique du JLD, est ramené de 15 jours à 12 jours.

Actuellement des contrôles systématiques interviennent, pour les hospitalisations complètes, à 12 jours et le cas échéant à 6 mois.

Des réflexions denses étaient intervenues au moment des débats de la loi de 2011 et de 2013 quant au délai idoine.

Il ressort actuellement que le délai de 12 jours reste adapté.

- Isolement contention :

Il est important de prendre la mesure de la chronologie de la construction du texte constituant le corpus juridique en la matière.

L'article L3222-5-1 du Code de la Santé publique a été créé par la loi n°2016-41 du 26 janvier 2016. Il s'est agi d'introduire des dispositions spécifiques concernant l'isolement et la contention auxquelles les personnes faisant l'objet de soins psychiatriques sans consentement peuvent être soumises et de créer des contrôles.

Par une décision n° 2020-844 QPC du 19 juin 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé. L'abrogation de ces dispositions a été reportée au 31 décembre 2020.

Le Conseil constitutionnel a notamment précisé :
« 8. En revanche, la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible. Or, si le législateur a prévu que le recours à l'isolement et à la contention ne peut être décidé par un psychiatre que pour une durée limitée, il n'a pas fixé cette limite ni prévu les conditions dans lesquelles au-delà d'une certaine durée, le maintien de ces mesures est soumis au contrôle du juge judiciaire. Il s'ensuit qu'aucune disposition législative ne soumet le maintien à l'isolement ou sous contention à une juridiction judiciaire dans des conditions répondant aux exigences de l'article 66 de la Constitution.
9. Par conséquent et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, le premier alinéa de l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique doit être déclaré contraire à la Constitution. Il en va de même, par voie de conséquence, des deux autres alinéas de cet article ».

L'article 84 de la loi n°2020-1576 du 14 décembre 2020 a modifié les dispositions de l'article L3222-5-1 du Code de la Santé publique en introduisant explicitement un contrôle juridictionnel des mesures d'isolement et de contention.

Par décision n° 2021-912/913/914 QPC en date du 4 juin 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les troisième et sixième alinéas du paragraphe II de l'article L3222-5-1 du Code de la Santé publique résultant de la loi du 14 décembre 2020, du fait de l'absence de contrôle systématique du juge, et a reporté les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité au 31 décembre 2021.
Le Conseil constitutionnel a indiqué notamment :

« 19. Or, le médecin peut décider de renouveler les mesures d'isolement et de contention au-delà des durées maximales prévues par le législateur, sans limitation du nombre de ces renouvellements. Dans ce cas, les dispositions contestées prévoient, d'une part, que le médecin est tenu d'informer sans délai le juge des libertés et de la détention de sa décision, qui peut se saisir d'office pour mettre fin à cette prolongation. Elles prévoient d'autre part qu'il en informe la personne qui fait l'objet de la mesure d'isolement ou de contention ainsi que les autres personnes mentionnées à l'article L. 3211-12 du code de la santé publique, qui peuvent également saisir le juge pour demander la mainlevée de cette mesure. Il s'ensuit qu'aucune disposition législative ne soumet le maintien à l'isolement ou sous contention au-delà d'une certaine durée à l'intervention systématique du juge judiciaire, conformément aux exigences de l'article 66 de la Constitution ».

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, dans son article 41, prévoyait des modifications de l'article L3222-5-1 du Code de la Santé publique.

Le Conseil constitutionnel a été saisi par des Sénateurs.

Dans sa décision n°2021-832 DC du 16 décembre 2021, le Conseil constitutionnel précise que :

« 25. L'article 41 modifie les conditions dans lesquelles sont exécutées les mesures de contention ou d'isolement appliquées à des personnes hospitalisées sans leur consentement, et notamment les cas dans lesquels le juge des libertés et de la détention doit être saisi pour les renouveler au-delà de certaines durées.
26. Ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes 7 concourant à leur financement. Elles ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées au paragraphe V de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale. Elles sont donc contraires à la Constitution ».

La version actuellement en vigueur de l'article L3222-5-1 du Code de la Santé publique est issue de la loi n°2022-46 du 22 janvier 2022.

L'article L3222-5-1 du Code de la Santé publique prévoit un contrôle systématique des contentions à 48h et un contrôle systématique des isolements à 72h, avec un mécanisme d'informatique automatique du magistrat.

Il a fallu un temps d'adaptation pour que les professionnels concernés par ce nouveau contrôle systématique s'en empare, et pour appréhender correctement les délais fixés (magistrats, greffiers, avocats, psychiatres, établissements hospitaliers).

Les textes en la matière sont tout juste stabilisés.

Envisager d'apporter de nouvelles modifications n'est pas pertinent et est source d'insécurité juridique.

Les privations de liberté en cause nécessitent un contrôle d'un magistrat du siège le plus tôt possible et l'allongement des délais serait antinomique avec le type de mesure, le degré de privation de liberté et les réflexions qui ont présidé aux lois successives en la matière.

Adopté par l'assemblée générale du 7 février 2025

C'est d'autant plus important que l'avocat et le magistrat constituent souvent les seuls tiers ayant accès à la personne hospitalisée sans son consentement durant cette phase. L'intervention systématique du juge, dans un délai court, est ainsi fondamentale. L'intervention de l'avocat est systématique pour les hospitalisations complètes mais pas pour les isolements contentions, ce qui est regrettable pour permettre aux patients d'avoir accès aux informations juridiques utiles et de voir soulever les arguments juridiques pertinents dans leur intérêt.

5.2. Suppression de la présence d'un magistrat dans la commission départementale des soins psychiatriques (art. L. 3222-5 et L. 3223-1 du code de la santé publique)

L'article L3223-2 alinéa 1 du Code de la Santé publique, dans sa version en vigueur entre le 1er août 2011 et le 25 mars 2019, disposait que :

« *La commission prévue à l'article L. 3222-5 se compose :*
1° De deux psychiatres, l'un désigné par le procureur général près la cour d'appel, l'autre par le représentant de l'Etat dans le département ;
2° D'un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel ;
3° De deux représentants d'associations agréées respectivement de personnes malades et de familles de personnes atteintes de troubles mentaux, désignés par le représentant de l'Etat dans le département;
4° D'un médecin généraliste désigné par le représentant de l'Etat dans le département ».

Dans sa version en vigueur depuis le 25 mars 2019, le 2° de l'article L3223-2 alinéa 1 du Code de la Santé publique relatif au magistrat a été abrogé.

La formulation de la question apparaît donc étonnante.

La suppression déjà intervenue des magistrats au sein des CDSP est à déplorer. Le magistrat judiciaire est par essence le garant des libertés individuelles. La CDSP a vocation à apprécier la situation des patients faisant l'objet de soins psychiatriques sans consentement, et ainsi privés de liberté. Il est antinomique que plus aucun magistrat ne siège dans les CDSP.

Un déséquilibre existe dans la composition de la commission.

6. Droit de la commande publique

Proposition : unification du contentieux de la commande publique au profit du juge administratif.

La profession pourrait être favorable à ce que tout le contentieux de la commande publique soit confié exclusivement au juge administratif.

En effet, dans ce domaine, la juridiction judiciaire est compétente en matière de marchés publics ou de concession lorsque le contrat est de droit privé notamment si le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice est une personne privée. Il existe ainsi une procédure juridictionnelle d'urgence devant le tribunal judiciaire pour un contrat de droit privé (articles 1441-3-1 à 1441-3-1 du code procédure civile), à l'instar de la procédure du référé précontractuel organisé devant le tribunal administratif s'il s'agit d'un contrat administratif. Unifier ce contentieux au profit du juge administratif qui est, par nature, le juge de droit commun de la commande publique *lato sensu*, permettrait de gagner en clarté et en intelligibilité.

7. Contentieux sociaux

A l'inverse mais pour les mêmes raisons, il serait opportun d'unifier le contentieux FRANCE TRAVAIL au profit du juge judiciaire.

Historiquement, le contentieux ANPE (ouverture de droits) relevait du juge administratif, tandis que celui relatif à l'ASSEDIC (prestations, indus, ...) relevait du juge civil. En dépit de la fusion au sein de POLE EMPLOI devenu FRANCE TRAVAIL, cette répartition a été maintenue.

Cela rend le contentieux peu intelligible, en dépit de la vulnérabilité des justiciables concernés.

Une unification du contentieux serait donc souhaitable. Cependant, un transfert au juge administratif entraver l'accès aux justiciables s'agissant des « petits litiges », le recours en plein contentieux étant à représentation obligatoire.

Il serait donc souhaitable de créer un bloc de compétence au profit du juge judiciaire.

Il serait utile de faire un recensement pour vérifier si d'autres contentieux sociaux sont concernés par des difficultés similaires.

8. Indemnisation des victimes d'infractions

a) Soumettre le contentieux des intérêts civils aux règles de la procédure civile et confier la gestion de ce contentieux aux formations de jugement civiles.

La profession n'est pas favorable à cette proposition, notamment parce que :

- Les instances civiles et pénales sont différentes par leur procédure (même si des mises en état sont de plus en plus fréquemment mises en œuvre pour gérer le flux et le stock important des dossiers en intérêts civils) et par la spécialisation des juges : il faut préserver cette spécialisation ;
- La procédure pénale est de principe orale : il faut préserver l'oralité ;
- La représentation de la partie civile n'est pas obligatoire : il ne faut pas introduire une exception en matière de représentation obligatoire au civil avec ce départ vers les formations civiles ;
- Et de quelles formations civiles s'agirait-il ? En fonction du montant de la demande (+ ou - de 10.000 € avec ou sans droit d'appel alors qu'en matière pénale, il n'y a quasiment pas de seuil de montant) ? Ceci complexifierait plus que ne simplifierait et pourrait altérer le droit des victimes a une réparation effective et efficace ;
- Le rôle des affaires civiles est déjà engorgé et le report des affaires sur intérêts civils sur les formations civiles ne fera que reporter les choses et conduira à une réorganisation imposée à la juridiction, qui ne sera ni aisée ni forcément efficace. Ces réflexions n'ont de sens que si elles ne limitent pas à déplacer le problème car c'est tant au civil qu'au pénal que les juridictions sont surchargées.

En revanche, il conviendrait de mettre fin aux pratiques disparates concernant la communication du dossier pénal d'une juridiction à l'autre. Il n'est pas normal que la CIVI ne se fasse pas systématiquement communiquer le dossier pénal.

Il conviendrait également de réfléchir à la question de l'information du prévenu quand le FGTI, le SARVI ou la CIVI sont saisis puisque toute contribution du FGTI expose le prévenu à devoir le rembourser avec une majoration de 30%. Or la pratique montre que le prévenu n'en est pas toujours informé et découvre ces saisines lorsque le FGTI se retourne contre lui. Il conviendrait de prévoir un mécanisme d'information qui aurait de surcroît la vertu d'être incitatif à l'égard du prévenu (il pourrait peut-être se dépêcher ou s'organiser pour réunir les fonds pour indemniser la victime via son avocat).

b) Instaurer la saisine directe en phase amiable du FGTI par le dépôt d'une requête par les victimes d'infractions de droit commun.

La pratique s'est déjà instaurée de facto. La CIVI ne fait que transmettre les requêtes au FGTVI pour entamer la phase amiable, sans filtrer les procédures, ce qui apparait inutile.

En revanche, ceci ne pourrait être instauré qu'à plusieurs conditions :

- Faire de cette saisine directe une cause d'interruption des délais de forclusion.
- Imposer au FGTI de faire une proposition sur les frais de procédure (CPC). En phase amiable, sa jurisprudence consiste à rejeter toute contribution aux frais de saisine (donc aux frais d'avocat) alors que les requêtes nécessitent de nombreuses, longues et parfois complexes diligences. Le FGTI doit revoir sa position de rejet quasi systématique.
- Prévoir que la phase amiable donne lieu à une indemnisation complète de l'avocat pour son intervention au titre de l'AJ, ce qui n'est pas le cas actuellement.
- Garantir la célérité de la procédure

c) Supprimer l'homologation par le président de la CIVI de la transaction conclue par le FGTI et la victime.

L'intérêt de l'homologation est de vérifier que l'accord préserve l'intérêt de chacun et spécialement de la victime.

Si on supprime l'intervention du juge, il conviendra nécessairement de rendre obligatoire l'intervention de l'avocat pour assurer la préservation des intérêts de la victime face au FGTI qui a tendance à réduire sa contribution au nom de la solidarité nationale.

Cela parait inenvisageable si la victime n'est pas accompagnée par un avocat : un juge doit vérifier que les intérêts de la victimes ont été protégés, le FGTI étant une partie ayant des intérêts financiers propre.

Et, en cas de désaccord, la CIVI doit toujours pouvoir être saisie.

Il sera également impératif de maintenir, en cas de victime mineure, l'intervention du juge des tutelles.

Enfin, en phase amiable, il faut aussi réserver la possibilité de mettre en œuvre une éventuelle expertise : donc le choix de l'expert et de la mission doit être questionné. D'où l'opportunité de la présence systématique de l'avocat.

Enfin, on devrait inciter le FGTVI à faire accepter d'intégrer dans sa prise en charge, en plus des frais d'avocats et les intérêts moratoires de la créance indemnitaire : il ne le fait jamais. C'est contradictoire avec la notion de réparation intégrale qui préside un article 706-3 et suivants et à l'esprit du législateur.

9. Commission d'expulsion des étrangers

Proposition : Réexaminer la nécessité de la présence des magistrats judiciaires dans les commissions administratives.

L'expulsion d'un étranger n'est possible qu'après avis de la Commission d'expulsion, sauf urgence absolue. Il en est de même en cas de demande d'abrogation de la mesure d'expulsion.

En vertu des dispositions de L 632-1 du CESEDA, « *L'expulsion ne peut être édictée que dans les conditions suivantes :*

1° L'étranger est préalablement avisé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;
2° L'étranger est convoqué pour être entendu par une commission qui se réunit à la demande de l'autorité administrative et qui est composée :
a) du président du tribunal judiciaire du chef-lieu du département, ou d'un juge délégué par lui, président ;
b) d'un magistrat désigné par l'assemblée générale du tribunal judiciaire du chef-lieu du département;
c) d'un conseiller de tribunal administratif. »

L'expulsion est une mesure grave : elle concerne des étrangers résidents réguliers dont la présence constitue une menace à l'ordre public ayant des conséquences importantes puisqu'elle entraine l'éloignement de l'étranger du territoire de manière permanente sauf abrogation de la mesure.

Compte tenu de la gravité de la mesure, le législateur a toujours maintenu la saisine préalable de la Commission d'expulsion au cours de laquelle l'étranger souvent détenu peut disposer d'un véritable débat contradictoire avec l'administration laquelle a la charge de communiquer les motifs de l'expulsion. L'étranger qui peut être assisté d'un conseil y compris à l'AJ a alors accès à son dossier.

La présence des magistrats aussi bien judiciaires qu'administratifs est essentielle dans la Commission car le débat porte évidemment sur la légalité de la légalité de la mesure, sa proportionnalité et son opportunité.

Le plus souvent, les motifs d'ordre public sont tirés des condamnations judiciaires et la présence d'un magistrat judiciaire est donc essentielle car il est à même d'apprécier notamment au regard des faits et du quantum de la peine cette menace.

Quant au magistrat administratif, il est le garant du contrôle de la légalité de la mesure.

Or dès lors que cette mesure d'expulsion, si elle est prise par l'administration, risque de revenir devant le TA en cas de contestation, souvent le magistrat administratif, par son avis dans le cadre de la commission d'expulsion prévient l'administration d'un risque d'annulation si l'administration décidait quand même de maintenir la décision malgré l'avis défavorable de la commission.

Les magistrats des deux ordres donnent à cette commission une indépendance et une valeur et leurs avis sont d'ailleurs très souvent respectés par l'administration ce qui, en termes de gestion du contentieux, constitue une plus-value.

Il convient de rappeler que la Commission du titre de séjour a déjà perdu la présence d'une autorité judiciaire et n'est plus composée que de représentants désignés par les différentes administrations, ce qui pose un véritable problème d'indépendance à l'égard du justiciable mais également à l'égard de l'autorité préfectorale dont il faut rappeler qu'elle se charge déjà de la gestion du greffe de la Commission. Ses avis sont de fait de moins en moins respectés.

Au vu des enjeux d'ordre public de l'expulsion et des conséquences au regard de la vie privée et familiale des étrangers ; la présence des magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif est indispensable afin d'examiner la légalité, la proportionnalité et l'opportunité d'une telle mesure, garantir un examen contradictoire et un débat contradictoire devant une autorité indépendante .

10. Aide juridictionnelle (AJ)

10.1. Envisager de confier à l'administration fiscale l'examen et les décisions en matière d'aide juridictionnelle, les BAJjuridictions n'en connaissant qu'en cas de refus ou de retrait

10.2. Explorer les mesures de simplification envisageable en matière d'AJ : suppression de l'AJ partielle, limitation de contrôle du caractère sérieux du recours à la demande d'AJ en appel,

Voir Rapport déjudiciarisation AJ présenté AG 7 février par com Accès au droit.

11. Procédure civile

11.1. Augmentation du taux de dernier ressort

Le taux de dernier ressort est une exception au droit au second degré de juridiction.
Le droit à un second degré de juridiction constitue un droit auquel les avocats sont particulièrement attachés. La profession est donc hostile à une telle dérogation.

Son utilité apparaît limitée, les contentieux à la limite du taux de ressort ne sont pas ceux qui encombrent les juridictions. En revanche, les jugements rendues en dernier ressort ne sont pas non plus les mieux rédigées.

Toucher au taux de dernier ressort risquerait de surcroit d'aboutir à une augmentation du quantum des demandes pour ouvrir la possibilité d'un appel et par ce biais à aggraver l'engorgement du tribunal judiciaire à représentation obligatoire.

11.2. Extension de la représentation obligatoire

La profession ne peut qu'y être favorable sous la réserve que cette question soit travaillée matière par matière, en intégrant ab initio les questions d'accès au droit et la question de l'aide juridictionnelle pour les personnes qui n'ont pas les moyens de rémunérer un avocat.

Pour chaque matière, cette extension devra nécessairement s'accompagner d'une évolution du tableau du barème de l'aide juridictionnelle correspondant, afin de ne pas créer de nouvelles inégalités entre les justiciables : entre ceux qui ont les moyens de rémunérer leurs avocats, et ceux qui ne le pourront pas et se verront donc fermer l'accès au juge.

Il est également primordial de tenir compte de l'enjeu financier du procès pour ne pas priver l'action d'intérêt (petit contentieux de la consommation, ...).

Il est nécessaire de disposer d'un bilan précis et chiffré des conséquences des précédentes réformes ayant étendu la représentation obligatoire.

11.3. Revoir la distinction procédure écrite et procédure orale dans les instances avec représentation obligatoire ou dans celles où toutes les parties ont fait le choix d'être assistées par avocat

Les procédures orales paraissent correspondre aux besoins des matières auxquelles elles s'appliquent et qui nécessitent dialogue et souplesse. La décision d'avoir recours à un avocat ne saurait engendrer des contraintes procédurales supplémentaires. Les contentieux les plus simples ne doivent pas faire l'objet d'une complexification au prétexte qu'il y a un avocat.

En outre, le demandeur étant contraint, le plus souvent de faire connaître ses prétentions par écrit dans les actes introductif d'instance, cela aboutit à confier la détermination du régime procédural au défendeur, ce qui n'est pas satisfaisant.

11.4. Envisager la possibilité, dans l'office de protection du juge, d'une simplification de la formalisation des décisions, dont seul l'entête et le dispositif serait formalisé, voire de procéder par jugement oral.

Cette proposition apparait dangereuse et contre-productive. La motivation des décisions est essentielle et les justiciables font moins appel ou auront moins volontiers recours à nouveau au juge pour le même sujet s'ils comprennent la décision. Déjudiciarisation ne doit pas signifier une justice bâclée.

12. Promotion du règlement amiable des différends

12.1. Instauration d'un droit de timbre pour l'accès à la justice, le cas échéant susceptible de restitution partielle en cas d'extinction de l'instance sans décision au fond.

Le CNB est attaché aux principes fondamentaux de gratuité et d'égal accès au juge pour les justiciables. A l'heure où les délais de la justice sont insoutenables et constituent un frein au recours à la justice par nos concitoyens, ajouter aux frais d'avocats, à la TVA pour les particuliers, au frais des commissaire de justice, un droit de timbre conduirait les justiciables à renoncer purement et simplement à faire valoir leurs droits.

Comme rappelé dans sa résolution du 17 janvier 2025 sur la contribution pour la justice économique, le CNB considère que l'accès à la justice est l'un des fondements de la garantie des droits, consubstantiel à toute société démocratique. Il défend en conséquence, la gratuité de l'accès au service public de la justice.

12.2. Augmentation du taux de l'article 750-1 du code de procédure civile, extension de son champ, élargissement des modes amiables visés (médiation de la consommation, commission départementale d'expulsion, …

Le développement de l'amiable n'est pas compatible avec des mesures obligatoires. En outre, cela peut avoir pour effet de décourager des justiciables. Il est préférable que le juge remplisse son office de conciliation ou informe les parties en cours de procédure d'avoir recours aux MARD

Ceci poserait en plus de nouveaux problème de moyens : disposons-nous d'assez de conciliateurs ?

Préalable nécessaire : la prise en compte de l'amiable par les assureurs – ~~voir rapport CNB AG du 5 juillet 2024~~.

12.3. Consécration de la procédure de mise en état extrajudiciaire

Le CNB est d'accord avec cette disposition dès lors qu'elle répond à ses préoccupations.

- Supprimer toute référence à la procédure participative et en simplifier la mise en œuvre.
  - Maintenir la procédure participative de mise en état telle qu'elle existe habituellement dans le livre V titre II jusqu'à ce qu'à la modification par le législateur des articles 2062 et suivants du code civil excluant toute référence à la procédure participative de mise en état. Y auront recours ceux qui le souhaiteront (c'est-à-dire personne)
  - Prévoir parallèlement l'acte de procédure d'avocats, qui permettra la mise en œuvre de la mise en état extra-judiciaire, dans le Livre I Titre VII relatif à l'administration de la preuve (place à laquelle il était initialement proposé par le projet de décret soumis à Madame Taubira par Renaud Le Breton de Vanoise) ou dans le livre II. Mise en état extra-judiciaire très simplifiée et sans aucune référence à l'idée de mode amiable (même si le fait d'administrer la preuve de manière contractuelle est de nature à rapprocher les parties sur le fond. S'entendre sur l'objet du litige est en effet un pas déjà important.)

- Voir travaux CNB – rapporté Votè AG 11 octobre 2024 et notamment
  - Dans un souci de simplification, le CNB demande que pour l'entrée dans la mise en état conventionnelle, l'acte d'avocats régi par l'article 1374 du code civil ne soit pas rendu obligatoire comme cela est envisagé dans le projet. Il est proposé que cette mise en état conventionnelle soit formalisée par un acte seulement signé par les avocats des parties, qui serait un acte de procédure d'avocats.
  - De la même manière, le CNB recommande, par souci de simplification et de cohérence, de ne pas imposer un recours à l'acte d'avocats pour sortir de la mise en état conventionnelle (art. 130-7). Un accord écrit des avocats des parties doit suffire avec la production des conclusions récapitulatives.
  - Permettre une résiliation unilatérale de la convention en cas d'inexécution constatée de la convention par l'une des parties
  - Rôle du juge d'appui

12.4. Interruption des délais de forclusion par le recours aux MARD

Il faut également prévoir l'interruption de la péremption en cas de recours aux MARD

12.5. Mise en place des dispositifs permettant le développement de l'expertise amiable ou conventionnelle par acte de procédure d'avocats, appeler à tarir le contentieux engagé sur le fondement de l'article 145 du code de procédure civile : réforme de l'article 145 du code de procédure civile (exigence d'un motif légitime et de l'impossibilité de recourir à une expertise conventionnelle), mise en place d'un juge d'appui, interruption des délais de prescription et de forclusion, opposabilité aux tiers, obligation de recourir à un MARD avant de saisir le juge après une expertise judiciaire, notamment si elle a été prise en charge par l'AJ,

Sur l'expertise :

Intéressant pour le recours au MARD avant la saisine du juge / après expertise judiciaire

Attention toutefois à ce que ces mesures ne conduisent pas à nier l'existence du droit au juge.

Promouvoir l'amiable pour les mesures d'expertise ou l'administration de la preuve doit passer par le fait d'en faciliter l'accès et non par des sanctions qui risquent d'être contre-productives. L'amiable doit cesser d'être présenté comme le mécanisme nécessaire et obligatoire pour alléger le travail des juridictions mais être vécu comme la voie royale car elle permet aux parties de rester maitre des décisions qu'ils prennent et restent en responsabilité de ce qui est fait.

La mise en place d'un juge d'appui est importante.

12.6. Homologation des transactions par le notaire

Cette proposition doit être précisée.

En tout état de cause, si la transaction sort du champ judiciaire, elle pourrait aussi faire l'objet d'un acte d'avocats avec l'apposition de la formule exécutoire par le greffier, en application de l'article 1568 du code de procédure civile qui prévoirait également cette possibilité.

Annexe 5.22. Institut du droit du patrimoine et de la famille – Association française des avocats de la famille et du patrimoine

Document de réflexion - Thématiques civiles

Ce questionnaire a pour objet de faciliter le recueil des observations des acteurs consultés en les orientant sur les pistes envisagées dans les rapports déposés au cours des deux dernières décennies, mais également sur les pistes nouvelles explorées par le groupe de travail à la suite de suggestions qui lui sont parvenues.

Ces pistes, vous paraissent-elles, de nature :

- à recentrer le juge sur son office, qu'il soit gracieux, contentieux ou amiable ?

- à rationaliser son intervention et celle du greffe et raccourcir les délais de traitement de procédures judiciaires ?

- à apporter des réponses aux insatisfactions des justiciables ou à limiter les risques de dysfonctionnement auxquels sont exposées les juridictions ?

- à rétablir la confiance de nos concitoyens envers la Justice ?

Ces pistes vous paraissent-elles au contraire présenter des risques ? Dans l'affirmative, quelles garanties devraient-être prévues pour les limiter ?

***

Il a été répondu à ce questionnaire par l'IDFP (Institut du droit du patrimoine et de la Famille) et par l'AFAFP (Association française des avocats de la famille et du patrimoine) afin de faire un tour de table aussi complet que possible, au regard des pratiques qui peuvent être diversifiées d'un barreau à l'autre et d'un cabinet à l'autre, tous intervenant en matière familiale.

Il en ressort cependant essentiellement une homogénéité dans les réponses apportées, avec une préoccupation commune et essentielle qui se doit d'être rappelée en introduction: la nécessité que le mouvement de déjudiciarisation s'accompagne de la prise en compte des nouvelles pratiques de l'avocat, notamment en matière amiable, et que, dès lors, le bénéfice de l'aide juridictionnelle ne soit pas limitée à l'activité judiciaire de l'avocat. Celui-ci sera, en effet, dans l'incapacité économique d'accompagner ce mouvement s'il a pour conséquence la paupérisation de la profession d'avocat, et à terme, la disparition de nombreux cabinets.

Droit des personnes

- **Dons d'organe prélevé sur une personne vivante :** transfert au notaire du consentement donné par le donneur au notaire devant le président du tribunal judiciaire (art. R. 1231-2 et suivants du Code de la santé publique)

Position IDFP : opposition (majorité / favorable sous conditions strictes (minorité)

Non à la déjudiciarisation : majorité des membres du CA

La protection du corps humain est constitutionnellement reconnue. Seul le juge peut avoir le contrôle de cette protection.

Le don d'organes ne doit pas donner lieu à déjudiciarisation.

La déjudiciarisation sous conditions strictes : minorité

Quelle que soit la personne ou l'institution, le don d'organes doit rester gratuit.

Par ailleurs, les garanties aujourd'hui posées par les articles du Code de la santé publique doivent trouver leur transposition et notamment.

- ➔ Assurer que le recours au comité d'expert, quand il est nécessaire, aura lieu.
- ➔ Assurer l'accès au professionnel en cas d'urgence vitale.

Étant précisé que le CA dans son ensemble trouve que cette question mérite d'être précisée et plus approfondie, le contrôle du consentement et les conditions dans lesquelles il est donné apparaissant fondamentaux.

Position AFAFP : Réservée

Envisageable, mais il faut maintenir la possibilité de saisine du Président du TJ si difficultés (sur le même modèle que mandat de protection future)

- **Adoption simple de l'enfant majeur du conjoint, du partenaire ou du concubin par acte notarié** : transfert au notaire du prononcé de l'adoption (art. 343-1 du Code civil) :

Position IDFP : Opposition

L'adoption a des effets sur toute la famille et peut bouleverser les rapports, psychologiques et financiers. Elle a également des incidences successorales. L'adoption est un acte important qu'il semble difficile de déléguer à une autre autorité que le juge. De plus, le concubinage reste une union de pur fait dont le notaire ne peut apprécier la réalité avant de prononcer une adoption, même simple, de l'enfant majeur. Cette matière relève de l'état des personnes, elle doit rester juridictionnelle, sous le contrôle du parquet civil.

Les parties doivent être assistées d'un avocat qui les aide à constituer le dossier qui permettra le contrôle du juge.

Position AFAFP : Opposition

Cette question touche à l'état des personnes qui nécessite le contrôle du juge et l'intervention du MP sur les conditions légales et l'opportunité.

Il faut faire la distinction entre une reconnaissance qui naît du consentement des parties d'une adoption qui nécessite une décision de justice.

Le notaire n'est pas toujours un garde-fou - quid de l'impartialité du notaire de la famille ?

Proposition de l'AFAFP : permettre l'adoption par acte d'avocat avec formulaire exécutoire apposée par le greffe. Nécessité de l'intervention de l'avocat en amont de l'adoption ? Pourquoi ne pas envisager que cette démarche soit gérée par acte d'avocat, chaque partie ayant son avocat ?

Droit de la famille

- **Convention en matière de responsabilité parentale entre parents non mariés par acte de procédure d'avocat sans préalable obligatoire d'une médiation, conciliations ou procédure participative et sans homologation judiciaire** (art. 1157, art. 1565 et suivants, art. 1568- du Code de procédure civile et L. 111-3 du Code des procédures civiles d'exécution).

Position de l'IDFP : Favorable (art. 1568 CPC)

L'IDFP propose d'étendre la possibilité d'apposer la formule exécutoire par le greffe à d'autres situations que celles actuellement prévues. Cette extension viserait à simplifier certaines procédures tout en maintenant des garanties suffisantes.

Ainsi, la possibilité offerte par l'article 1568 du Code de procédure civile (formule exécutoire apposée par le greffe) doit être étendue effectivement aux conventions parentales sans distinction ou limite des conditions dans lesquelles a été trouvé l'accord (cela peut être de simples négociations) dès lors que celui-ci est formalisé par acte d'avocats (chacun ayant son propre avocat). Il n'est pas cohérent, en effet, actuellement que les époux qui divorcent puissent organiser, via le DCM, la vie de leurs enfants sans aucun recours au juge et que les couples non mariés ne puissent pas le faire. Cette inégalité de traitement n'est pas justifiée.

En revanche, l'article 1565 du Code de procédure civile qui prévoit l'homologation par le juge des accords trouvés par les parties à une médiation, conciliation, procédure participative pour rendre cet accord exécutoire, doit rester tel qu'il est.

Dans les deux premières hypothèses (médiation et conciliation), les parties n'ont pas nécessairement d'avocats. Il est donc préférable de maintenir l'homologation judiciaire afin que le juge puisse vérifier l'équilibre de l'accord et sa conformité à l'ordre public.

En revanche, les avocats sont obligatoires dans la procédure participative et garantissent, comme ils le font dans le cadre du DCM, l'équilibre de l'accord et le respect de l'ordre public. Cependant, l'article 1568 CPC prévoit que dès lors que l'accord est formalisé sous forme d'un acte d'avocats, l'homologation judiciaire n'est pas nécessaire et la formule exécutoire doit pouvoir être demandée au greffe. Une distinction est donc faite entre la forme que revêt l'accord à l'issue d'une procédure participative et nous semble justifiée.

Dès lors, les accords visés à l'article 1565 CPC doivent continuer à recevoir l'homologation judiciaire puisqu'il est possible pour les avocats de passer outre en utilisant l'acte d'avocats.

Proposition complémentaire : Étendre cette possibilité d'apposition de la formule exécutoire à tout accord rédigé sous forme d'acte d'avocats.

La contractualisation du droit de la famille est en marche et face à la complexification des rapports familiaux, elle répond à des besoins d'organisation sur mesure. L'acte d'avocats est de nature à la sécuriser, notamment en apportant le conseil nécessaire à un consentement éclairé.

Il devait être également possible de signer l'acte d'avocat par la voie électronique, ce qui suppose une suppression de l'article 1175 du Code civil qui exclut cette possibilité pour les actes relatifs au droit de la famille, à l'exception du DCM. Il conviendrait d'élargir cette possibilité à l'acte d'avocats d'acceptation du principe de la rupture.

4

Position AFAFP : Favorable

Il faudrait que les conventions en matière de responsabilité parentale soient dispensées de l'homologation judiciaire et puissent relever de l'apposition de la formule exécutoire. Cette possibilité devrait aussi pouvoir être généralisée à l'ensemble des actes d'avocats avec apposition de la formule exécutoire par le greffe. Exemple : révision de la prestation compensatoire.

- **Encadrement du fait nouveau en matière de contribution à l'entretien et l'éducation des enfants** (art. 1355 du Code civil)

Il s'agirait d'explorer les voies permettant, en matière alimentaire, d'éviter que l'évolution prévisible des besoins de l'enfant autorise des saisines successives du juge pour ajuster la contribution parentale laquelle est d'ordre public : travail sur des barèmes (EGJ civil n° 16) prenant en compte le coût réel d'un enfant et les ressources de chaque obligé alimentaire, prise considération de l'évolution prévisible des besoins de l'enfant, mise en place de lignes directrices ou de bonnes pratiques : fixation d'une somme, prise en charge directe de frais, distinction des frais normaux et des autres frais – exceptionnels, imprévisibles, excédant la contribution financière sous forme de pension... Les pratiques allemandes ou belges, qui se déploient dans le cadre de l'office conciliatoire du juge, pourraient être expertisées.

5

Position IDFP : favorable à un travail plus général sur la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant

Bien que le droit au juge doive rester un principe essentiel en matière familiale, un débat a eu lieu sur la possibilité d'anticiper certaines modifications de la pension alimentaire sans nécessité de repasser devant le juge. Différentes propositions ont été discutées, comme l'utilisation d'une méthode de calcul inspirée du modèle québécois ou l'instauration d'une médiation obligatoire avant toute nouvelle saisine du juge pour modification. La question de rendre obligatoire la médiation après certains jugements a aussi été débattue. La majorité des membres du CA y sont favorables, arguant que cela pourrait réduire les contentieux ultérieurs, tandis que d'autres craignent que cela ne complique l'accès à la justice.

En l'état, l'autorité de la chose jugée attachée au dispositif du jugement (article 1355 du Code civil et jurisprudence) justifie l'irrecevabilité d'une demande (même objet, même cause, mêmes parties) sauf élément nouveau. Tout dépend essentiellement de l'appréciation faite par le juge de cet élément nouveau. L'appréciation qui relève de son pouvoir souverain peut varier beaucoup d'une juridiction à l'autre...

Dès lors, sans accepter une barémisation des pensions alimentaires compte tenu des réalités très différentes qu'elles recouvrent (situation respective des parents, besoins de l'enfant, train de vie, besoins particuliers, nombre d'enfants, lieu de vie...), un travail doit être effectivement fait pour éviter le recours au juge dès le moindre changement, certains pouvant être assez facilement anticipés : le fait que les besoins évoluent en fonction de l'âge, la scolarité en tenant compte des choix pédagogiques des parents ou d'éléments connus au moment où le juge statue... Ce qui signifie que la décision ou la convention doit être complète sur les revenus respectifs pour apprécier le différentiel (et donc l'importance de l'évolution de celui-ci), l'âge et les besoins de l'enfant.

Il semble opportun également de réfléchir à des pratiques ou modalités permettant d'éviter les crispations du débiteur ou du créancier autour du règlement de cette pension, dont le montant peut être source de conflit et d'incompréhension alors que le principe est en règle générale totalement admis par les parents. Moins de crispation limiterait sans doute le recours au juge pour des montants parfois assez symboliques ou incompris, pour le moindre prétexte et sur la base d'un élément nouveau artificiel.

En réalité, c'est une réflexion plus profonde qui doit être menée sur la contribution à l'entretien et l'éducation des enfants, sa fixation et son recouvrement.

6

Position AFAFP : favorable à une réflexion sur ce que recouvrent la pension et les autres frais

Pas de barèmes, car cela revient à systématiser des situations très différentes.

Il faut effectivement réfléchir à la possibilité d'anticiper des frais prévisibles dans nos conventions, mais aussi dans les décisions de justice. On peut s'inspirer de la pratique Belge et allemande, avec une liste précise des frais hors alimentaire.

- **Délégations de l'autorité parentale : transfert au notaire de tout ou partie des demandes (art. 376 et suivants du Code de procédure civile)**

Position IDFP : Opposition (majorité) / Favorable (position très minoritaire)

Position majoritaire : Opposition

La délégation d'autorité est un acte important et peut-être source de conflit important dans la vie d'une famille. Le recours au juge doit rester la règle, car en cas de désaccord, elle nécessite l'appréciation du juge, et ce, d'autant que dans certains cas, cette demande est formée par un tiers. Elle est souvent faite dans le cadre de familles en difficulté et des enfants potentiellement en danger. De plus, il convient d'être très vigilant sur les raisons de la délégation d'autorité parentale parfois utilisée en cas de GPA ou PMA faites à l'étranger. La délégation d'autorité parentale ne peut résulter que d'un jugement. L'office du juge est essentiel, la matière étant d'ordre public.

Position très minoritaire sur une déjudiciarisation par acte d'avocats :

Exclusivement, lorsque cette délégation est faite d'un commun accord entre les parents, et sous la réserve exclusive qu'il s'agisse d'une délégation partage qui ne peut s'étendre aux décisions graves, il peut être fait exception à cette règle sous réserve de garanties très strictes, et uniquement par acte d'avocats (article 1568 CPC), chacune des parties (les délégants et délégataires) devant être dûment conseillée et assistée. L'enfant doit être informé de sa possibilité d'être entendu (article 388-1 CC) et il doit être prévu, par requête unilatérale, la possibilité de saisir le juge en cas de difficultés.

Position AFAFP : Opposition

Le notaire n'a pas de compétence spécifique, voire de spécialisation en matière d'état des personnes. Il est en outre inconcevable de faire sortir ce sujet du périmètre judiciaire.

En revanche ok avec la proposition de l'IDFP en cas d'accord.

- **Appel sur les mesures provisoires prononcées par le juge de la mise en état en matière de divorce ou de séparation de corps : appel différé avec l'examen de la décision au fond, sauf autorisation du premier président (art. 795, 1118 et 1119 du Code de procédure civile)**
  - s'il est justifié d'un motif grave et légitime *(cf. sursis à statuer – art. 150 code de procédure civile – ou expertise – art. 272)*
  - ou lorsqu'il existe un moyen sérieux d'annulation ou de réformation de la décision de première instance et que son exécution risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives *–(cf. art. 514 pour l'arrêt de l'exécution provisoire)*.

Il s'agirait d'accélérer le traitement du fond des affaires tant en première instance qu'en appel. En effet, l'instance au fond devant le premier juge est retardée dans l'attente de l'examen de l'appel des mesures provisoires, lequel examen qui obère les capacités de traitement des juridictions d'appel. Le propre d'une mesure provisoire étant d'être modifiée en cas de survenance d'un fait nouveau intervenu dans la situation des parties postérieurement à la décision dont la modification est sollicitée (1re Civ., 19 juin 2007, pourvoi n° 06-16.656, Bull. 2007, I, n° 241), l'appel soumis à autorisation n'interdit pas cette révision. Les critères proposés pour l'autorisation réserveraient l'excès de pouvoir du juge, la méconnaissance de la loi, l'erreur manifeste d'appréciation, l'intérêt supérieur de l'enfant et le caractère disproportionnée de la mesure provisoire ordonnée.

Position IDFP : opposition ferme et unanime

Cette proposition est la tentative de réponse au dysfonctionnement des juridictions et notamment, ici, des cours d'appel. Elle est tout à fait inacceptable.

D'une part, l'appel formé sur les mesures provisoires ne fait pas obstacle à la poursuite de la procédure au fond, le juge statuant alors sur le principe du divorce et les conséquences du divorce. La décision n'est donc pas de même nature. S'il est vrai que certaines mesures provisoires ont un impact sur les mesures au fond (expertise, jouissance gratuite, règlement des charges à titre provisoire), une réflexion doit être menée à leur égard, mais sans priver le justiciable de son droit à faire appel pour des mesures aussi importantes pour son quotidien que les mesures provisoires.

D'autre part, l'appel formé à l'encontre de la décision qui fixe les mesures provisoires (article 1117 du Code de procédure civile) ou les modifie ensuite en cas d'élément nouveau (article 1118 du même code) ou de nouvelle demande provisoire (article 789 du même code) est un appel à bref délai (article 906 par renvoi à l'article 795 3°). Or, dans de nombreuses cours, en dépit de la rapidité avec laquelle les appels devraient être traités, le délai de traitement se compte en années alors qu'il devrait se compter en mois, s'agissant du quotidien des justiciables, de leurs besoins et de leurs enfants. La réponse à ce traitement anxiogène et qui peut s'avérer dramatique ne peut être résolue par la limitation de l'appel à une autorisation du premier président par référence à d'autres procédures qui posent déjà problème en pratique. L'accès au second degré de juridiction est un droit auquel il ne peut être porté atteinte qu'exceptionnellement. Or, actuellement, la tendance s'inverse de plus en plus. Cela devient très préoccupant.

Position AFAFP : Opposition ferme et unanime

Cette proposition n'est pas acceptable ; il ne s'agit ni plus ni moins que d'une suppression d'un double degré de juridiction.

Cette proposition peut s'avérer dangereuse au regard des constats en matière de ce qui peut être fait en matière d'exécution provisoire.

C'est un leurre : cela ne va pas améliorer les délais et pire cela va exacerber le contentieux entre les parents et multiplier de nouvelles instances avec des pseudos "faits nouveaux".

- **Possibilité pour le juge du fond de joindre l'incident au fond (art. 789 et 913-5 du Code de procédure civile)**

Il s'agirait d'éviter les incidents dilatoires qui ont pour objet d'entraîner le report de l'examen de l'affaire au fond, en permettant au magistrat chargé de la mise en état, aux fins de bonne administration de la justice et lorsqu'il considère que l'affaire est en état d'être jugée, par une même décision de renvoyer l'examen de l'incident à la juridiction de jugement et de déclarer l'instruction close.

9

Position IDFP : favorable sous réserve d'un audiencement au fond plus rapide et à l'exclusion de certaines demandes

Cette proposition semble une bonne solution. Les incidents ont souvent pour effet de rallonger des procédures déjà longues. Ils sont parfois formés de manière dilatoire ou seulement pour modifier plus rapidement des mesures pour lesquelles un élément nouveau est survenu et qui ne peuvent attendre l'issue de la procédure pour être jugées compte tenu des délais de traitement. Ainsi, la possibilité de les joindre au fond pourrait éviter d'allonger la procédure plus qu'elle ne l'est déjà.

Cette possibilité, qui va alléger en partie le travail des juges et des greffes, doit cependant avoir pour **contrepartie impérative** un traitement plus rapide des demandes et donc la clôture plus rapide de l'affaire. Il conviendra de prévoir des critères précis pour éviter des situations de gestion de flux ayant pour conséquences un renvoi systématique au détriment des justiciables.

Cette proposition va dans le sens de ce qui existe depuis le décret du 1er septembre 2024 pour les fins de non-recevoir, traitées également par voie d'incident puisqu'en principe de la compétence exclusive du juge de la mise en état (article 789 du Code de procédure civile).

Devront en être exclues les demandes qui ont pour objet des mesures d'instruction ou de répondre au fond de manière éclairée comme les demandes de communication de pièces ou les demandes d'expertise.

Position AFAFP : Favorable sous les mêmes conditions

C'est déjà prévu par les textes s'agissant des fins de non-recevoir et pratiqué sur le terrain pour les autres incidents. OK pour joindre l'incident au fond dès lors que le fond est fixé à plaider dans un délai raisonnable.

- **Faciliter l'arbitrage en matière familiale**

Il s'agirait, à la lumière de l'état du droit de la famille et des récents mouvements de contractualisation, d'explorer les voies permettant de faciliter aux familles qui le souhaitent le recours à l'arbitrage dans les matières arbitrables de droit de la famille (art. 267, art. 2059 à 2061 du Code civil).

Position de l'IDFP: favorable sous réserve de garanties spécifiques à la matière familiale

Position majoritaire: favorable à l'arbitrage familial

10

Cette proposition est plus que bienvenue. L'arbitrage familial permet de délester les juridictions d'une partie d'un contentieux chronophage et qui réclame parfois une grande technicité à laquelle tous les juges ne sont pas suffisamment formés. Ainsi, la possibilité d'avoir recours à l'arbitrage doit être ouverte aux parties qui se séparent (couples mariés ou non) ou d'un contentieux familial (ex : succession). Ce recours est déjà théoriquement possible en matière liquidative ou successorale, mais étant impossible pour les autres contentieux familiaux, les praticiens ne l'ont pas encore fait entrer dans la palette d'outils à leur disposition, comme un mode alternatif des litiges à part entière. Les articles 2060 et 268 du Code civil doivent donc être modifiés pour permettre aux époux, sans besoin d'interpréter l'article 2060, d'exéquaturer la sentence arbitrale en prononçant le divorce, au même titre que la faculté qui lui est offerte d'homologuer les accords des époux (article 268), y compris les accords liquidatifs (article 265-2). L'article 1487 du Code de procédure civile devra faire l'objet d'un ajout pour tenir compte de cette décision d'exéquatur particulière puisqu'en principe, celle-ci est faite sous forme d'ordonnance et par voie de demande non contradictoire.

La procédure d'arbitrage est une procédure strictement définie par le Code de procédure civile (articles 1442 à 1527 du Code de procédure civile), qui n'écarte pas toute possibilité de recours au juge étatique, notamment pour l'exécution de la décision. Elle obéit aux principes directeurs du procès (article 1464 du Code de procédure civile qui renvoie aux articles 4 et suivants du même code).

La sentence arbitrale répond aux mêmes obligations qu'un jugement et doit notamment être, à peine de nullité, motivée. Il est également possible de faire appel de cette sentence si les parties n'y ont pas renoncé, hypothèse dans laquelle la voie de l'annulation reste ouverte, notamment si l'une des parties considère que la décision n'a pas respecté le principe du contradictoire. Ces recours sont portés devant la Cour d'appel dans le ressort duquel la sentence a été rendue (article 1494 du Code de procédure civile) et la procédure suit les règles propres à la procédure d'appel (article 1495 du Code de procédure civile qui renvoie aux articles 900 à 930-1 du même code).

Les règles propres à l'arbitrage donnent toute garantie sur l'impartialité et la compétence des arbitres choisis par les parties (article 1456 du Code de procédure civile), ainsi que la confidentialité de la procédure et de tous ceux qui s'y rattachent.

L'arbitrage international doit pouvoir être ouvert également aux parties dès lors qu'il existe un élément d'extranéité. L'article 1505 devra être modifié dans la mesure où il définit de manière limitative l'arbitrage international à « *celui qui met en cause les intérêts du commerce international* ». Un tel arbitrage, dans lequel les arbitres choisis pourront être de la même nationalité que les parties, peuvent permettre une justice plus adaptée et tenant compte des spécificités des pays concernés, sous réserve évidemment du respect de l'ordre public. Le recours à une sentence arbitrale permet également une meilleure circulation de la décision dans certains États, compte tenu des conventions internationales relatives à l'arbitrage.

Ce mode alternatif de règlement des litiges est dans les esprits limités au monde des affaires. Or, au-delà du fait qu'il avait historiquement toute sa place en France il y a plusieurs siècles, il fonctionne très bien dans d'autres pays, à commencer par nos voisins anglais, y compris en matière extra-patrimonial. Il est assez singulier qu'un État comme la France, précurseur en matière de divorce contractuel, n'ait pas encore fait le pas de ce mode alternatif dont le choix résulte strictement de l'accord des parties.

11

Le reproche qui est lui est fait d'être la porte ouverte à une justice à deux vitesses ne parait pas fondé. D'une part, la justice aujourd'hui n'est pas à deux vitesses, mais à cent vitesses, tant il existe une différence de traitement des affaires en fonction des juridictions et de leur charge de travail.

D'autre part, une inégalité de fait existe déjà dans l'accès à la justice et les conditions de sa défense, mais également dans la bonne compréhension et appréhension du système auquel les justiciables se trouvent confrontés.

Enfin, le coût de l'arbitrage varie en fonction du montant du litige et celui des avocats est le même que dans le cadre d'une procédure, mais avec une plus grande maitrise du temps et des diligences à effectuer. Ainsi, le fait qu'il s'agisse d'une justice payante ne peut suffire à écarter ce mode alternatif puisque cela résulte du choix des parties, comme cela est le cas aujourd'hui pour le choix d'un médiateur et la charge financière qu'il entraîne. Le justiciable peut choisir entre une médiation coûteuse ou une gratuite. De la même manière, il doit pouvoir avoir la possibilité de choisir entre la justice étatique et une justice privée si celle-ci présente les mêmes garanties que la première. Le justiciable a entre les mains une boîte à outil et c'est à lui de choisir celui qui lui semble le plus adapté à sa situation. Le contentieux chronophage qui sera soumis à des juridictions arbitrales permettra, de plus, d'alléger de manière significative la charge de travail des juges aux affaires familiales qui doivent pouvoir consacrer plus de temps aux affaires qu'ils ont à traiter, compte tenu de l'importance fondamentale que revêt le contentieux familial pour les familles.

Cependant, l'arbitrage doit faire l'objet de garanties particulières en matière familiale et donc de dispositions particulières, liées notamment à la formation, à l'audition de l'enfant, à l'appel, à une exequatur obligatoire à peine de caducité et à son champ d'application. Le ministère d'avocats doit être obligatoire avec la possibilité impérative d'un recours à l'aide juridictionnelle.

L'IDFP propose également qu'une réflexion soit menée reprenant les travaux initiés par le Président DRAI sur "l'arbitrage judiciaire" à partir des textes qui permettent de saisir des juges par voie de requête conjointe avec la possibilité de statuer en amiable compositeur (art. 58 CPC). Explorer cette possibilité permettrait de répondre aux soucis de certains membres du conseil d'administration d'une justice à deux vitesses.

Position très minoritaire:

Une réflexion doit être menée pour une prise en charge par l'AJ de l'arbitre afin d'éviter une justice à deux vitesses et que chacun puisse y avoir accès.

Position AFAFP : favorable avec réserves

L'arbitre est l'équivalent d'un juge, mais c'est de la justice privée.

Quid de l'aide juridictionnelle ? Il s'agit de la seule possibilité de démocratiser l'arbitrage en matière familiale.

S'agissant de la distinction droits disponibles / indisponibles, il faut raisonner par assimilation avec l'ARA : la sentence arbitrale sera valide, par exemple en matière de PC, sous réserve de la décision du juge à intervenir qui prononcera le divorce.

12

Cela présente un intérêt essentiellement dans les dossiers internationaux et à fort enjeux patrimoniaux.

Cela permet d'améliorer les délais.

Droit patrimonial

- **Prévoir que la procédure de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux se passe exclusivement devant le notaire,**

  le dispositif en vigueur en Alsace Moselle (Loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle) pouvant être source d'inspiration pour revoir le dispositif issu de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 (art. 837, 840 et suivants du Code civil ; art. 1360 et suivants du Code de procédure civile).

Il s'agirait, lorsque dans le cadre de la phase amiable d'un partage, un notaire constate qu'il s'élève des contestations sur la manière d'y procéder ou de le terminer, de basculer en partage judiciaire sans intervention du juge, le notaire alors désigné, sauf accord des co-indivisaires par le président de la chambre départementale, disposerait des pouvoirs prévus aux articles 1365 et suivants du Code de procédure civile, sous le contrôle d'un juge d'appui, conçu sur le modèle du juge chargé du contrôle des expertises et qui pourrait également être le juge d'appui des expertises amiables Le juge du fond serait saisi sur les désaccords subsistants sur la base d'un projet d'état liquidatif.

Position IDFP: groupe de travail à constituer

La réponse à cette question mérite une analyse approfondie des conditions et effets de cette procédure propre à l'Alsace Moselle afin d'apprécier quel en serait l'impact sur le traitement des liquidations et successions tel qu'il existe aujourd'hui (articles 1358 à 1378 du Code de procédure civile), et notamment sur la place et le rôle de l'avocat qui doit prendre toute sa place dans un process où les parties ont besoin d'être conseillées de manière indépendante. Il faut également voir comment cette procédure pourrait s'articuler avec la procédure liquidative menée pendant la procédure de divorce (article 267 du Code civil). Un groupe de travail doit être constitué sur le sujet.

Position AFAFP : opposition en l'état

Le système d'Alsace Moselle est très spécifique à tous égards et ne peut pas être transposé sans une réforme profonde du partage judiciaire. S'il y a une réforme, un groupe de travail doit être constitué. L'Association a organisé un Colloque avec des spécialistes de la matière, avocats et magistrats et mène une réflexion de synthèse ; l'ensemble des protagonistes pourrait participer à ce groupe de travail.

- **Confier au notaire les successions vacantes et les successions en déshérence** (art. 809 et suivants), le cas échéant à charge d'en référer au juge en cas de difficulté : aller au-delà de

809-1 à condition de prévoir des modalités de publicité **et transférer à l'administration des domaines la tenue des registres des successions vacantes** (art. 1334, 1339 du Code de procédure civile) et la charge de sa publication (art. 1335) - (CDJ civ. p. 42)

Position IDFP: favorable sous conditions

Pas de position contre, avec toutefois la nécessité de s'assurer que les héritiers, avant de renoncer ou de ne rien revendiquer, ont été dûment informés de leurs droits et des conséquences de leur décision ou silence.

Position AFAFP : ne s'est pas prononcée

Protection des majeurs et tutelle des mineurs

- **Faciliter les actes de disposition relatifs au logement de la personne protégée, quelle que soit la mesure de protection (art. 426, 437 du Code civil)**

Position IDFP : opposition

Pas de déjudiciarisation : le contrôle du juge est primordial, il veille à préserver les intérêts de personnes vulnérables, et ce, d'autant que le logement du majeur protégé fait l'objet d'une protection spécifique...

Une simplification peut en revanche être opérée sur l'article 426 cciv.
En effet, ce dernier prescrit notamment "l'avis préalable d'un médecin, **n'exerçant pas une fonction ou n'occupant pas un emploi dans cet établissement**". Or, si certificat de non-retour ne pose pas de réelles difficultés dans les grandes agglomérations telles que Paris, il en va différemment dans les régions moins pourvues (déserts médicaux). Ainsi, les professionnels et les familles se trouvent régulièrement confrontés à l'impossibilité de recueillir un tel certificat de non-retour, ce qui accroît bien souvent la précarité de certains majeurs vulnérables. Sans ce certificat, il est impossible de vendre le logement et le majeur doit alors trouver d'autres ressources pour financer son entrée en EPHAD tout en continuant de supporter les charges de son logement.
Il conviendrait en outre de réfléchir à un système de traitement prioritaire pour les demandes de l'article 426 et ainsi éviter que des personnes vulnérables et précaires subissent un coût très lourd de financement d'un logement + EPHAD.

- **Mandat de protection future (MPF) (art.477 et suivants du Code civil et 1258 et suivants du Code de procédure civile)**
  - *Confier au notaire le soin de constater la prise d'effet du MPF, le cas échéant en l'assortissant de mesures de porter à connaissance des tiers permettant un recours*
  - *Faire du MPF un acte exclusivement notarié*

- *Élargir l'objet du MPF à l'assistance et permettre les actes relatifs au logement de la personne protégée*
- *Contractualiser l'obligation du mandataire d'établir les comptes de gestion et mutualiser les opérations de contrôle*

Position IDFP :

Réserves quant à la possibilité de confier au notaire l'activation du MPF : à quel Notaire (le rédacteur ou tout Notaire ?) et à quel coût ? L'activation par le greffe étant aujourd'hui gratuite.
Il conviendra également de réfléchir à son articulation avec le nouveau registre des MPF.

Ferme opposition à faire du MPF un acte exclusivement notarié. Bien qu'il offre moins de possibilités, le mandat de protection future peut également être rédigé par les avocats. Rien ne justifie d'exclure les avocats de ce champ d'activité. Les avocates et avocats connaissent leur client, respectent un principe essentiel s'agissant du conflit d'intérêt et leur action est donc dictée par l'intérêt de leur client, ce qui constitue une garantie fondamentale.
Ferme opposition à l'élargissement du MPF à l'assistance. Cela nous semble impossible. Le mandat n'est possible que pour la représentation.
Par ailleurs, se pose la question de la disponibilité de ce droit et donc d'en disposer par convention

Position AFAFP : ne s'est pas prononcée

- **Habilitation familiale (art. 494-1 et suivants du Code civil et art. 1260-1 et suivants du Code de procédure civile)**
  - Élargir le cercle des personnes susceptibles d'être désignées aux membres de la famille présentant un lien étroit et stable avec le majeur (art. 494-1/ cf. art. 430)
  - Permettre par anticipation le remplacement de la personne habilitée
  - Clarifier le régime de l'habilitation « assistance » qui s'entend par référence à la curatelle simple (art. 467 et 472 du Code civil)
  - Permettre le renouvellement sur production d'un certificat médical non circonstancié (art. 494-6, dernier al).

Position IDFP :

Opposition à l'élargissement. L'esprit du texte initial concerne les successibles. Un élargissement à d'autres personnes (sur le modèle de la tutelle ou de la curatelle) nous paraît présenter un danger. Il n'y aurait plus de différence avec des mesures judiciaires comme la tutelle ou la curatelle qui, elles, sont sous le contrôle du juge tandis que l'habilitation familiale n'est contrôlée qu'a posteriori.

Favorable à la possibilité de permettre un remplacement de la personne habilitée par anticipation.

15

Le régime de l'habilitation "en assistance" doit être bien plus que simplement clarifié. Il ne fonctionne pas et il conviendrait de le réécrire pour lui permettre de s'appliquer.

Opposition au renouvellement sans production d'un CMC qui nous semble indispensable compte tenu de la gravité d'une telle mesure.

Position AFAFP : ne s'est pas prononcée

- **Tutelle et curatelle (art. 440 et suivants)**
  - Actes de disposition et d'administration : apprécier la nécessité de déclasser certains actes (ouvertures de comptes, résiliation de baux... (décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008).
  - Prévoir une procédure de mise à disposition de la décision à intervenir en fonction du délai prévisible d'achèvement de la procédure
  - Uniformiser les règles de compétence territoriale du juge des tutelles
  - Permettre une prorogation temporaire (art. 443) nécessitée notamment par le délai nécessaire à l'établissement des certificats médicaux

Position IDFP : opposition

Le décret de 2008 fonctionne très bien et la classification est adaptée.

Opposition ferme que la prorogation temporaire : il n'est pas question de maintenir une personne sous protection en raison d'une inertie. La protection d'un majeur ne peut pas être faite par "tacite reconduction".

Le classement des actes de disposition et d'administration semble adapté à l'importance que ces actes peuvent revêtir pour toute personne ayant perdu sa capacité juridique et devant être protégée.

Position AFAFP : ne s'est pas prononcée

- **Tutelle des mineurs**
  - **supprimer l'autorisation du juge pour l'acceptation pure et simple des successions** (art. 387-1)

Position IDFP : partagée

Première position : Il ne s'agit pas de la tutelle proprement dit, mais de l'administration légale. Cela revient à laisser les parents décider tandis que leurs intérêts seraient divergents. Il est important que le mineur puisse avoir recours à son propre avocat pour décider en étant éclairé des conséquences de l'acceptation pure et simple d'une succession.

Seconde position : Favorable à un alignement des pouvoirs des parents sur les pouvoirs du tuteur. La suppression de l'autorisation du juge pour l'acceptation pure et simple pourrait donc s'envisager sous réserve de la production par le Notaire d'une attestation de ce que la succession est *in bonis*.

Position AFAFP : ne s'est pas prononcée

Hospitalisation sans consentement

- **Desserrement des délais pour statuer en matière d'hospitalisation sans consentement : contrôle systématique des mesures d'hospitalisation complète au bout de 12 jours (L. 3211-12 et L. 3211-12-1), mesures d'isolement et de contention (art. L3222-5-1 du Code de la santé publique)**

Position IDFP :

Le contrôle des hospitalisations complètes est déjà systématique au bout de 12 jours.

Toutefois, les mesures d'isolement et de contention ne font pas encore l'objet d'un contrôle automatique.

Il est recommandé de rendre ce contrôle obligatoire, avec l'assistance systématique d'un avocat, y compris commis d'office.

- **Suppression de la présence d'un magistrat dans la commission départementale des soins psychiatriques (art. L. 3222-5 et L. 3223-1 du Code de la santé publique)**

Position IDFP :

Le juge judiciaire est garant des libertés individuelles et son absence constituerait un recul des droits fondamentaux.

Son rôle est essentiel pour s'assurer du respect des droits des personnes hospitalisées, notamment en cas de contention.

Il est donc nécessaire de maintenir sa présence dans cette commission.

Aide juridictionnelle (AJ)

- **Envisager de confier à l'administration fiscale l'examen et les décisions en matière d'aide juridictionnelle, les BAJ/juridictions n'en connaissant qu'en cas de refus ou de retrait**

Position IDFP :

Les avocats estiment leur présence au bureau du BAJ importante, tout comme le contrôle des conventions d'honoraires par les bâtonniers en cas d'AJ partielle, dans les 15 jours de leur signature. Une telle mesure apparaît dangereuse et étrangère à la question de la déjudiciarisation.

- **Explorer les mesures de simplification envisageable en matière d'AJ : suppression de l'AJ partielle, limitation de contrôle du caractère sérieux du recours à la demande d'AJ en appel,**

Position IDFP :

Supprimer l'AJ partielle constituerait une nouvelle limitation de l'accès au droit, pour de nombreux concitoyens.

Procédure civile

- **Augmentation du taux de dernier ressort**

- **Extension de la représentation obligatoire**

Position IDFP :

Position majoritaire: Favorable à la représentation obligatoire

Position minoritaire: Réservée sur l'extension de la représentation obligatoire

- **Revoir la distinction procédure écrite et procédure orale dans les instances avec représentation obligatoire ou dans celles où toutes les parties ont fait le choix d'être assistées par avocat**

Position IDFP : Cette proposition doit être précisée.

Cependant, la réforme de la procédure civile a eu pour conséquence de rendre obligatoire la représentation dans des procédures orales, de sorte que la vieille distinction « procédures orales » (sans représentation) et « procédures écrites » (avec représentation) n'est plus d'actualité. Il en ressort des confusions qui mériteraient d'être clarifiées, car cela a entraîné des difficultés (devant le juge de l'exécution pour ne citer qu'un seul exemple, s'agissant de la question en ce cas de la postulation).

Proposition AFAFP : Favorable

Il serait judicieux d'élaborer des calendriers procéduraux contraignants qui permettraient d'éviter les renvois et que l'oralité de la procédure ne devienne pas le moyen de ne pas respecter le contradictoire.

- **Envisager la possibilité, dans l'office de protection du juge, d'une simplification de la formalisation des décisions, dont seul l'entête et le dispositif serait formalisé, voire de procéder par jugement oral.**

Position IDFP : Opposition

Les justiciables doivent comprendre les décisions rendues, et les contester devant la Cour.

Ce type de mesures rendrait la justice illisible et augmenterait leur défiance.

L'obligation de motivation des jugements est inscrite dans l'article 455 du Code de procédure civile, qui dispose que « tout jugement doit être motivé ». Cette obligation est également renforcée par l'article 458 du même code, qui prévoit la nullité des jugements non motivés (*"Le jugement doit être motivé (CPC art. 455), sous peine de nullité (CPC art. 458).*

Au niveau européen, l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (Conv. EDH) consacre le droit à un procès équitable, incluant l'obligation pour les juges de motiver leurs décisions. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a affirmé que cette obligation découle de l'exigence d'équité procédurale.

La motivation est ainsi perçue comme une garantie contre l'arbitraire et un moyen de protéger les droits des justiciables.

La motivation permet aux justiciables de comprendre les raisons pour lesquelles une décision a été rendue, qu'ils soient déboutés ou condamnés. Cette transparence renforce la confiance dans le système judiciaire et favorise l'acceptation des décisions.

La motivation est indispensable pour permettre aux parties d'exercer un recours effectif. Elle leur donne les éléments nécessaires pour contester une décision devant une juridiction supérieure.

Cette proposition nous semble donc dangereuse et contre-productive. La motivation des décisions est essentielle et les justiciables font moins appel ou auront moins volontiers recours à nouveau au juge pour le même sujet s'ils comprennent la décision. Déjudiciarisation ne doit pas signifier une justice bâclée. Une telle mesure ne peut en réalité qu'accroitre le recours au juge, faute de compréhension des décisions rendues.

Position AFAFP : Opposition

Cela conduirait à :

- Un risque d'arbitraire pour défaut de motivation
- Impossibilité de connaître la jurisprudence de la juridiction
- Difficulté à exercer un recours en l'absence des motifs qui sous-tendent la décision
- Exclue l'aspect pédagogique de la motivation.

20

Promotion du règlement amiable des différends

- **Instauration d'un droit de timbre pour l'accès à la justice, le cas échéant susceptible de restitution partielle en cas d'extinction de l'instance sans décision au fond.**

Position IDFP :

Le droit d'accès à un tribunal est un droit fondamental garanti par l'article 6, § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ce droit implique que toute personne doit pouvoir accéder à un juge sans obstacles financiers excessifs. La Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a jugé que les frais de justice, y compris les droits de timbre, ne doivent pas constituer une restriction disproportionnée à ce droit. Elle a notamment précisé que toute limitation financière doit poursuivre un but légitime et respecter un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Le droit de timbre peut créer une inégalité entre les justiciables en fonction de leurs ressources financières. Les personnes aux revenus modestes, qui ne sont pas éligibles à l'aide juridictionnelle, peuvent être dissuadées d'introduire une action en justice en raison du coût du droit de timbre. Cela va à l'encontre du principe d'égalité devant la loi et du droit à un procès équitable. En effet, la gratuité de la justice est souvent perçue comme un élément fondamental de l'État de droit, garantissant que tous les citoyens, indépendamment de leur situation financière, puissent accéder au juge.

Le droit de timbre peut dissuader les justiciables d'introduire des recours, même lorsqu'ils sont légitimes. Cela est particulièrement problématique pour les "petits contentieux", où le gain escompté est faible par rapport au coût du droit de timbre. Par exemple, l'instauration d'un droit de timbre de 35 € en 2011 avait entraîné une baisse significative des saisines du juge, notamment dans les contentieux des injonctions de payer.

De plus, la dissuasion financière repose sur l'idée, non démontrée, qu'il y aurait un excès de recours abusifs. Or, d'autres mécanismes, tels que les amendes pour recours abusifs, existent déjà pour lutter contre ce type de pratiques.

- **Augmentation du taux de l'article 750-1 du Code de procédure civile, extension de son champ, élargissement des modes amiables visés (médiation de la consommation, commission départementale d'expulsion…**
- **Consécration de la procédure de mise en état extrajudiciaire**

Position IDFP: Favorable

Il est cependant indispensable de supprimer immédiatement toute référence à la procédure participative et d'en simplifier la mise en œuvre si l'on souhaite promouvoir cette mise en état extrajudiciaire. Maintenir le terme de convention de procédure participative de mise en état signifie maintenir les obstacles notamment psychologiques qui fait de la mise en état extra judiciaire un total échec. Une modification législative n'est pas immédiatement nécessaire si l'on veut mettre en place cet outil rapidement.

En effet, rien n'empêche :

- ➔ de maintenir la procédure participative de mise en état telle qu'elle existe habituellement dans le livre V titre II jusqu'à ce qu'à la modification par le législateur des articles 2062 et suivants du Code civil excluant toute référence à la procédure participative de mise en état. Y auront recours ceux qui le souhaiteront (c'est-à-dire personne).
- ➔ Et de prévoir parallèlement l'acte de procédure d'avocats, qui permettra la mise en œuvre de la mise en état extra-judiciaire, dans le Livre I Titre VII relatif à l'administration de la preuve (place à laquelle il était initialement proposé par le projet de décret soumis à Madame Taubira par Renaud Le Breton de Vanoise) ou dans le livre II. L'IDFP pourra faire la promotion de cette mise en état extra-judiciaire très simplifiée et sans aucune référence à l'idée de mode amiable (même si le fait d'administrer la preuve de manière contractuelle est de nature à rapprocher les parties sur le fond. S'entendre sur l'objet du litige est en effet un pas déjà important.)

Position AFAFP : réservée

- **Interruption des délais de forclusion par le recours aux MARD**

Position IDFP: favorable

Il faut également prévoir l'interruption de la péremption en cas de recours aux MARD.

Position AFAFP : Favorable

- **Mise en place des dispositifs permettant le développement de l'expertise amiable ou conventionnelle par acte de procédure d'avocats, appeler à tarir le contentieux engagé sur le fondement de l'article 145 du Code de procédure civile :**
  Réforme de l'article 145 du Code de procédure civile (exigence d'un motif légitime et de l'impossibilité de recourir à une expertise conventionnelle), mise en place d'un juge d'appui, interruption des délais de prescription et de forclusion, opposabilité aux tiers, obligation de

22

recourir à un MARD avant de saisir le juge après une expertise judiciaire, notamment si elle a été prise en charge par l'AI.

Position IDFP: Favorable

Même observations que pour la PMEE pour une immédiateté de cette mesure. Attention toutefois à ce que ces mesures ne conduisent pas à nier l'existence du droit au juge. Promouvoir l'amiable pour les mesures d'expertise ou l'administration de la preuve doit passer par le fait d'en faciliter l'accès et non par des sanctions qui risquent d'être contre-productives. L'amiable doit cesser d'être présenté comme le mécanisme nécessaire et obligatoire pour alléger le travail des juridictions, mais être vécu comme la voie royale, car elle permet aux parties de rester maître des décisions qu'ils prennent et restent en responsabilité de ce qui est fait.

Cette promotion de l'amiable pour les mesures d'expertise permet lorsqu'il est indispensable de valoriser financièrement des sociétés :

- → la réappropriation par les parties de l'expertise et donc de cette mesure jusqu'à présent ordonnée par le seul juge,
- → la mise en place de la contractualisation de la mission confiée passant par l'établissement d'une lettre de mission définissant :
  - ❖ le strict respect de la contradiction
  - ❖ le cadencement de la mission (nombre d'entretiens contradictoires, date de versement des pièces attendues, date du projet de rapport, date des dires attendus, date de fin de mission)
  - ❖ le montant forfaitaire des honoraires de l'expert amiablement désigné par les avocats des deux parties
- → une plus grande facilité et fluidité d'obtention des pièces justificatives,
- → un travail collectif et participatif : l'expert peut établir et ainsi proposer des grilles de lecture d'appréciation de la qualité des fonds de commerce, des entreprises, complétées par les deux parties.

Position AFAFP : Favorable

- **Homologation des transactions par le notaire**

Position IDFP :

Si la transaction sort du champ judiciaire, elle peut aussi faire l'objet d'un acte d'avocats avec l'apposition de la formule exécutoire par le greffier, en application de l'article 1568 du Code de procédure civile qui prévoirait également cette possibilité.

Position AFAFP : Opposition

L'homologation suppose un pouvoir d'appréciation du notaire, ce qui est à exclure. Cela reviendrait à lui transférer un pouvoir d'appréciation qui est propre au juge.

Mais, si les transactions sortent du champ judiciaire des articles 1565 et suivants du Code de procédure civile, il faut imposer l'acte d'avocat, lequel pourra être revêtu de la formule exécutoire du greffe.

Établissement des listes des partenaires de justice (experts, médiateurs, médecins PJM, enquêteurs sociaux, administrateurs ad hoc …)

Il s'agirait, tout en conservant une sélection rigoureuse des partenaires de justice répondant aux besoins des juridictions du fond et de la Cour de cassation, de revoir les procédures d'instruction des candidatures et d'établissement des différentes listes, pour :

- d'une part, alléger les charges qui en découlent pour les juridictions de première instance, d'appel ainsi que pour la Cour de cassation
- d'autre part, améliorer la sélection des professionnels qui proposent leur concours à l'institution judiciaire et assurer le respect des obligations qui s'ensuivent,
- enfin, disposer d'outils qui pourraient utilement contribuer à la mise en place d'une politique civile.

Position IDFP: Accord sur le principe

Une réflexion a été menée sur l'amélioration des critères de sélection et de maintien sur ces listes. Des propositions ont été faites pour s'assurer de la qualité et de la disponibilité des professionnels inscrits, comme l'obligation de justifier annuellement de formations continues ou d'un nombre minimal de missions acceptées.

Position AFAFP : Favorable

Observations et propositions complémentaires de l'IDFP

- **L'audience d'orientation**

24

On doit constater aujourd'hui que l'audience d'orientation ne remplit pas l'un de ses objectifs initiaux qui était de permettre un dialogue entre les professionnels, Juges, Avocats, Greffiers, sur l'avenir procédural du dossier.

Il faudrait s'atteler à lui faire remplir cette fonction. C'est en effet d'un tel dialogue, s'il est mené efficacement, que peut se mettre en place la structure procédurale idoine, judiciaire et/ou amiable, ce qui à terme fera nécessairement gagner du temps à tous et permettra un meilleur service de la justice pour le justiciable.

Cela passe par des formations spécifiques, des ateliers de sensibilisation communs magistrats, avocats, greffiers, des échanges de pratique.

Une modification de la définition de cette audience en matière familiale semble nécessaire afin de la rendre obligatoire en présentiel.

- **Création d'une AAI ou API (autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante)**

Les violences intrafamiliales, malgré les outils déployés depuis plus de vingt ans, restent un fléau majeur. Face à des chiffres insatisfaisants et à l'absence d'une autorité dédiée, il est temps de s'interroger à des solutions structurelles. Depuis vingt ans, les plans gouvernementaux, lois et dispositifs se multiplient (plus d'une quarantaine). Pourtant, les chiffres restent préoccupants.

Lorsque l'on met en perspective l'arsenal avec ces statistiques, la question est de savoir ce qu'il faudrait mettre encore en place pour enrayer ce fléau. Une première approche serait de considérer que l'on atteint peut-être la limite en termes de quantité d'outils et de textes légaux, ce qui n'est pas sans risques au regard de la cohérence globale, et il n'existe aucun mécanisme à échelle nationale permettant de mesurer l'application et l'effectivité d'une telle « machine » de lutte contre les VIF. Enfin, politiques publiques, juridictions, institutions et associations fonctionnent souvent en silos. La création récente de pôles VIF permet aux juridictions de traiter spécifiquement de cette matière sans pour autant permettre d'agir sur les axes de prévention, sensibilisation ou de coordination des politiques publiques.

Loi cadre ? une meilleure lisibilité via un texte unique, à l'instar de l'Espagne, mais elle ferait, elle aussi, l'objet de modifications pour s'adapter aux évolutions. **Code VIF ?** avantage de regrouper toute la législation en un seul et même outil, mais à l'image du code du divorce, permis de se demander s'il ne resterait pas finalement théorique et sans garantie de mise en œuvre pratique.

La lacune institutionnelle en France est l'absence d'autorité indépendante dédiée spécifiquement aux VIF. Le comité national des violences intrafamiliales n'est que consultatif, simple émission de recommandations. Le Haut Conseil à l'égalité entre les hommes et les femmes se charge uniquement de l'évaluation des plans nationaux de lutte. La Miprof ne détient aucun pouvoir de sanction en cas de non-respect des recommandations. La commission nationale consultative des droits de l'homme publie des avis et des recommandations, mais n'est que consultative et la Haute autorité de santé établit simplement des recommandations de prise en charge médicale. Le Grevio ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte. Les AAI peuvent aussi être chargées de protéger les droits des citoyens, cf. le Défenseur des droits dont le domaine de compétence s'étend à la protection des droits de l'enfant. **Cependant, il n'en existe aucune chargée spécifiquement des VIF.**

Au niveau international, il existe pourtant des modèles qui se rapprochent de ce type d'autorités indépendantes : Espagne, Australie , Nouvelle-Zélande, Canada, Afrique du Sud, Irlande, États-Unis, Belgique.

La création en France d'une AAI ou API dédiée aux VIF permettrait : simplification et coordination d'outils et de textes devenus très nombreux, harmonisation des pratiques, de sensibiliser les pouvoirs publics sur des problématiques complexes, méconnues ou insuffisamment prises en compte pour rendre plus efficace la lutte contre les VIF. **Cette fois, objectif : confier à l'État le monopole de la « protection légitime » en dédiant à une autorité administrative indépendante ou à une autorité publique indépendante la mission de contrôler, réguler, harmoniser, contraindre, recommander toutes mesures destinées à garantir la protection des victimes de violences intra-familiales.**

Voir annexe n°1.

- **L'auditeur d'enfants**

L'objet de la proposition est une modification législative et réglementaire, détaillée en annexe, en vue de l'audition judiciaire et amiable de l'enfant par un auditeur compétent, indépendant, neutre, impartial à travers un dispositif favorisant la déjudiciarisation du contentieux familial, le respect de la réglementation internationale et européenne par la France, et assurant une réelle prévention de violences intra-familiales.

Voir annexe n°2.

- **Présence obligatoire pour chaque futur époux d'un conseil, notaire ou avocat, lors de la conclusion d'un contrat de mariage.**

Cette proposition, pour lesquelles les explications sont détaillées en annexe, a pour objectif essentiel de permettre une meilleure circulation des contrats de mariage français qui ne sont pas reconnus en l'état dans la majorité des pays de common law, en raison notamment du défaut de conseil indépendant au moment de la conclusion de leur contrat de mariage. Les conséquences de cet acte sur la vie des époux, pendant le mariage et lors de sa dissolution, rendent également indispensable que chacun dispose de son propre conseil, quelle que soit l'importance et le rôle du notaire, rédacteur en principe neutre, du contrat.

Voir annexe n°3.

- **L'extension de l'article 1751 du code aux DCM et aux accords faits par acte d'avocats (article 1568 CPC)**

L'article 1751 dispose que « *Le droit au bail du local, sans caractère professionnel ou commercial, qui sert effectivement à l'habitation de deux époux, quel que soit leur régime matrimonial et nonobstant toute convention contraire et même si le bail a été conclu avant le mariage, ou de deux partenaires liés par un pacte civil de solidarité, dès lors que les partenaires en font la demande conjointement, est*

réputé appartenir à l'un et à l'autre des époux ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité. En cas de divorce ou de séparation de corps, ce droit pourra être attribué, en considération des intérêts sociaux et familiaux en cause, par la juridiction saisie de la demande en divorce ou en séparation de corps, à l'un des époux, sous réserve des droits à récompense ou à indemnité au profit de l'autre époux. En cas de décès d'un des époux ou d'un des partenaires liés par un pacte civil de solidarité, le conjoint ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité survivant cotitulaire du bail dispose d'un droit exclusif sur celui-ci, sauf s'il y renonce expressément ».

Le divorce par consentement mutuel ou l'accord qui pourrait intervenir entre pacsés en cas de séparation n'est pas prévu par ce texte, de sorte que l'attribution du droit au bail ne peut actuellement pas être conventionnalisée.

Il conviendrait d'ajouter cette possibilité et donc de déjudiciariser cette possibilité.

- **Suppression de l'article 1175 du Code civil**

Cet article exclut la possibilité de signer par voie électronique des actes sous seing privé en droit de la famille, à l'exception du divorce par consentement mutuel. Cette impossibilité doit être limitée aux droits strictement indisponibles qui, en tout état de cause, ne peuvent faire l'objet d'une convention ou d'un acte contresigné par avocats.

La création d'une autorité administrative ou publique indépendante dédiée aux VIFS a l'intérêt d'une réponse opérationnelle face au cumul des textes depuis plus de 20 ans. Malgré les outils déployés depuis, les VIFS demeurent un fléau majeur.

Les chiffres sont insatisfaisants, il n'existe aucune autorité dédiée, il est dont temps de s'interroger sur des solutions structurelles.

1- ***Les textes et outils se compilent*** En France, la lutte contre les violences intrafamiliales (VIF) s'est imposée comme une priorité politique. Depuis vingt ans, les plans gouvernementaux, lois et dispositifs se multiplient. Pourtant, les chiffres restent préoccupants : en 2023, les victimes de violences conjugales recensées par les services de sécurité, au nombre de 271 000, ont augmenté de 10 % par rapport à 2022[1]. Le nombre des victimes enregistrées au titre d'actes entraînant ou visant à entraîner la mort est passé de 510 à 552 en 2023, celui des victimes de violences physiques et d'administration de substances nuisibles de 160 782 à 179 308, celui des victimes de violences sexuelles de 10 629 à 12 107, et celui des victimes de violences verbales ou psychologiques de 75 222 à 85 296.

Lorsque l'on met en perspective l'arsenal des outils prolifiques déployés avec ces statistiques qui révèlent que le nombre de victimes augmente (cela est aussi le résultat d'un contexte de libération de leur parole et d'une meilleur prise en charge) , on se pose inévitablement la question de savoir ce qu'il faudrait mettre encore en place pour enrayer ce fléau.

Une première approche serait de considérer que l'on atteint peut-être la limite en termes de quantité d'outils[2] et de textes légaux[3], soit plus d'une quarantaine en vingt ans. Les

---

[1] Service statistique de la Sécurité intérieure, note n° 44, 6 nov. 2024, .

[2] Plan 2005-2007 de lutte contre les violences faites aux femmes avec 10 mesures pour l'autonomie des femmes ; Plan 2008-2010 avec 12 objectifs pour combattre les violences faites aux femmes ; Plan interministériel (PI) 2011-2013 de lutte contre les violences faites aux femmes ; PI 2014-2016 de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes ; Plan 2017-2019 de mobilisation et de lutte contre toutes les violences faites aux femmes ; création de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) en 2013 et de la plateforme de signalement « Arrêtons les violences » le 27 nov. 2018 ; Grenelle des violences conjugales, 3 sept. 2019 ; Plan national d'action visant à éradiquer les mutilations sexuelles féminines en juin 2019 ; Sommet G7 de Biarritz en août 2019, où les États partenaires s'engagent à améliorer leur législation en faveur des droits des femmes ; dispositifs de lutte pendant le confinement en mars 2020 et octobre 2020 ; Convention pluriannuelle d'objectifs entre l'État et la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF), 25 mai 2021 ; Plan « rouge vif » contre les VIF, 22 mai 2023 ; PI 2023-2027 pour l'égalité entre les femmes et les hommes, « Toutes et tous égaux ».

[3] L. n° 2010-769, 9 juill. 2010, relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants – L. n° 2014-873, 4 août 2014, pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes – L. n° 2016-1321, 7 oct. 2016, pour une République numérique – L. n° 2017-242, 27 févr. 2017, réformant la prescription en matière pénale (allongement des délais de prescription) – L. n° 2018-703, 3 août 2018, renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes – L. n° 2019-222, 23 mars 2019, de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice – L. n° 2018-1021, 23 nov. 2018, portant évolution du logement, de

outils sont fragmentés, les lois se compilent, ce qui n'est pas sans risques au regard de la cohérence globale, et il n'existe aucun mécanisme à échelle nationale permettant de mesurer l'application et l'effectivité d'une telle « machine » de lutte contre les VIF. Enfin, politiques publiques, juridictions, institutions et associations fonctionnement souvent en silos sans se soucier les unes des autres. La création récente de pôles VIF au sein des tribunaux judiciaires et des cours d'appel[4] permet aux juridictions de traiter spécifiquement de cette matière, sans pour autant permettre d'agir sur les axes de prévention, sensibilisation ou de coordination des politiques publiques. Que faire donc d'innovant face à ce qui semble relever d'un mode de pilotage devenu automatique après vingt ans d'addition de textes ?

Que faire d'innovant pour gagner enfin la lutte contre les violences intrafamiliale après vingt ans d'accumulation de textes et dispositifs ?

2- ***Un code VIF ?*** Plusieurs pistes, novatrices, sont à étudier, telle la création d'un Code des violences intra-familiales. Il aurait pour avantage certain de regrouper toute la législation en un seul et même outil. Cependant, il resterait finalement théorique et sans garantie d'une mise en œuvre pratique. À en croire l'inflation législative sur les VIF, il ferait *a priori* l'objet d'adaptations constantes et résoudrait difficilement l'équation évoquée plus haut : multitude d'outils en place *versus* statistiques décourageantes.

3- ***Une loi cadre ?*** Est-ce qu'une loi-cadre regroupant toutes les lois relatives aux VIF serait plus avisée ? Elle aurait pour intérêt d'offrir une meilleure lisibilité via un texte unique, à l'instar de ce qui a été fait en Espagne[5], mais elle ferait elle aussi l'objet de modifications pour s'adapter aux évolutions. Le résultat serait celui d' un texte de plus, certes innovant mais appelant, lui aussi, d'autres textes en cascade. Un tel dispositif ne suffirait pas à garantir une mise en œuvre efficace et un ajustement des politiques publiques à la réalité de terrain des VIF.

4- ***Une autorité indépendante ?*** Est-ce que le manque ne se situerait pas ailleurs, dans une structure opérationnelle et indépendante qui aurait la charge de garantir l'application effective de tous les outils et moyens déployés dans la lutte contre les VIF ? Celle-ci pourrait alors prendre la forme d'une autorité administrative ou publique indépendante (AAI ou API) dédiée aux VIF. Indépendante des pouvoirs publics, sa mission légale spéciale serait dédiée à la lutte contre les VIF selon des pouvoirs, champ d'action et missions le

---

l'aménagement et du numérique (*Elan*) – L. n° 2019-1480, 28 déc. 2019, visant à agir contre les violences au sein de la famille – L. n° 2020-936, 30 juill. 2020, visant à protéger les victimes de violences conjugales – L. n° 2021-478, 21 avr. 2021, visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste – L. n° 2023-140, 28 févr. 2023 créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales – L. n° 2024-233, 18 mars 2024, visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de VIF – L. n° 2024-494, 31 mai 2024, visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille – L. n° 2024-536, 13 juin 2024, renforçant l'ordonnance de protection et créant l'ordonnance provisoire de protection immédiate – Prop. L. n° 669, 3 déc. 2024, visant à renforcer la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants.

[4] D. n° 2023-1077, 23 nov. 2023, instituant des pôles spécialisés en matière de violences intrafamiliales au sein des tribunaux judiciaires et des cours d'appel.

[5] Loi du 28 décembre 2004 sur les mesures de protection intégrale contre la violence de genre.

permettant. Cette autorité œuvrerait en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et des institutions, garantirait une expertise et une spécialisation de ses acteurs en regroupant des experts pour traiter de tous les aspects des VIF, et régulerait en surveillant l'application des lois, en évaluant les politiques publiques déjà existantes et à venir, et en émettant des recommandations auprès des pouvoirs publics. Elle aurait aussi un pouvoir de contrôle par le biais d'enquêtes menées sur les dysfonctionnements du traitement des VIF.

5- ***Les prérogatives de cette autorité*** Parmi les missions principales qui lui seraient attribuées et envisagées ci-après, une vertue : La rationalisation du paysage institutionnel en fusionnant ou en coordonnant plusieurs organismes et institutions actuellement dispersées et en silos. Aujourd'hui ces nombreux organismes exercent des compétences parfois redondantes ce qui entraîne une multiplication des coûts de fonctionnement, des procédures administratives complexes et un manque d'efficacité dans la prise de décision. En centralisant des missions au sein d'une seule autorité indépendante les doublons institutionnels seraient éliminés, les ressources optimisées car mutualisées sur les moyens humains techniques et financiers. La lisibilité et l'accessibilité des services seraient améliorées, évitant aux justiciables de se perdre dans ce dédale d'organes. La réduction des coûts de fonctionnement serait possible en limitant les dépenses liées à la gestion de multiples structures et en simplifiant les processus décisionnels. En somme plus d'efficience et de cohérence dans l'action publique.

Sur les missions, cette AAI aurait celles (i) d'évaluer et de contrôler les dispositifs existants via des audits, (ii) de coordonner et centraliser les pratiques qui seraient harmonisées entre tous les acteurs (avec un guichet unique pour faciliter les démarches des victimes de VIF), (iii) de former les professionnels concernés (magistrats, avocats, forces de l'ordre, médecins, travailleurs sociaux, experts judiciaires, etc.), et (iv) de suivre les victimes et les auteurs de VIF.

Pour ce faire, cette AAI/API aurait les prérogatives suivantes : un pouvoir d'audit et d'évaluation des institutions (judiciaires, administratives, associatives) en publiant des rapports publics d'analyse mesurant l'impact des politiques publiques ; un pouvoir de coordination à travers un protocole national harmonisant les pratiques et permettant un partage d'informations centralisées ; un pouvoir de contrainte via des sanctions administratives en cas de dysfonctionnements des institutions ; un pouvoir exécutif à travers la création d'un référent unique qui serait chargé du suivi personnalisé des victimes (dénommé « référent VIF ») et de la surveillance des auteurs ; et enfin le pouvoir de mener des campagnes nationales informant des dispositifs et formant les professionnels.

Cette autorité permettrait de garantir la mise en œuvre et la bonne application des textes et outils multiples, parfois complexes et que les praticiens doivent sans cesse articuler entre eux, ce qui n'est pas sans risque d'incohérence, d'insécurité juridique et de contentieux.

6- ***La lacune institutionnelle*** Pour l'instant, il n'existe pas en France d'AAI ou d'API spécifiquement dédiée à la lutte contre les VIF. En effet, le Comité national des VIF est une instance consultative créée pour émettre des recommandations, notamment dans le domaine médical. Cependant, il ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte. Le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes est doté d'une commission « Lutte contre les violences faites aux femmes », en charge uniquement de l'évaluation des plans nationaux de lutte contre ces violences. La Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains coordonne, sensibilise et

assure la prévention, sans toutefois détenir un pouvoir de sanction en cas de non-respect des recommandations émises. La Commission nationale consultative des droits de l'Homme publie des avis et recommandations en matière de VIF mais reste un organe consultatif. La Haute autorité de santé établit pour sa part des recommandations en matière de prise en charge médicale et psychologique des victimes.

Au niveau européen, le Grevio[6], chargé de surveiller la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul[7] et d'émettre des recommandations à portée générale, ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte. Ses recommandations sont cependant intégrées à des rapports qui sont désormais pris en compte par la Cour européenne des droits de l'Homme.

7- ***Les modèles étrangers déjà existants et inspirants*** Au niveau international, il existe des modèles qui se rapprochent de ce type d'autorités indépendantes, notamment en Espagne avec l'Observatoire contre la violence domestique et de genre[8], en Australie avec une organisation nationale dédiée à la prévention des VIF[9], en Nouvelle Zélande avec un organisme chargé de mettre en œuvre un plan quinquennal visant à éliminer la violence familiale et sexuelle[10], au Canada avec un Conseil consultatif sur la prévention des violences fondées sur le sexe, en Afrique du Sud avec une autorité constitutionnelle indépendante dédiée à la lutte contre la violence de genre[11], en Irlande avec une organisation indépendante dédiée à la lutte contre les violences domestiques[12], aux États-Unis avec une autorité indépendante chargée de fournir soutien et aide financière aux victimes de ces violences[13], ou encore en Belgique avec un institut indépendant pour l'égalité des femmes et des hommes, qui traite des violences de genre.

8- ***Un besoin de protection légitime*** La création en France d'une AAI ou API dédiée aux VIF permettrait une simplification et une coordination d'outils et de textes devenus très nombreux, et une harmonisation des pratiques. Elle sensibiliserait les pouvoirs publics sur des problématiques complexes, méconnues ou insuffisamment prises en compte[14] afin de rendre plus efficace la lutte contre les VIF. Certes, certaines AAI ou API peuvent aussi être chargées de protéger les droits des citoyens, à l'instar du Défenseur des droits dont le domaine de compétence s'étend à la protection des droits de l'enfant. Cependant, il n'en existe aucune chargée spécifiquement des VIF.

---

[6] Groupe d'experts indépendants sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique au sein du Conseil de l'Europe.

[7] Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, 11 mai 2011.

[8] Observatoria contra la violencia doméstica y de género 2002.

[9] « Our Watch » *créée en 2013.*

[10] « Te Aorerekura », stratégie nationale lancée en décembre 2021, et « Te Puna Aoni », organisme dédié à l'application du plan.

[11] *Commission for Gender Equality.*

[12] *Women's Aid Ireland.*

[13] *National Domestic Violence Hotline.*

[14] Le contrôle coercitif, l'emprise, le gaslighting, etc.

Si l'État détient le monopole de la « violence légitime »[15], il semble que l'étape d'après soit de lui confier celui de la « protection légitime » en dédiant à une autorité administrative indépendante ou à une autorité publique indépendante la mission de contrôler, réguler, harmoniser, contraindre, recommander toutes mesures destinées à garantir la protection des victimes de violences intra-familiales.

[15] Max Weber, *Le Savant et le Politique*, 1919.

L'IDFP et CLIA présentent :

Des textes de loi pour l'audition judiciaire et amiable de l'enfant par un auditeur compétent, indépendant, neutre, impartial

Un dispositif favorisant la déjudiciarisation du contentieux familial, le respect de la règlementation internationale et européenne par la France, et assurant une réelle prévention de violences intra-familiales

PREAMBULE : LES TEXTES QUI FONDENT L'AUDITEUR D'ENFANTS

L'enfant est doté de droits fondamentaux énoncés par différents Traités, Chartes et Conventions Internationales ou spécifiques à diverses régions du monde (Afrique, Europe, Asie, Méditerranée, Moyen-Orient, Amériques, Océanie...).

Ces droits ont été posés notamment par la Convention Internationale des droits de l'enfant (CIDE) [1] conclue à New York le 20 novembre 1989 :

- Intérêt supérieur de l'enfant : Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ou « supérieure » ;
- Droit d'être écouté : L'enfant a le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération selon son âge et à son degré de maturité ;
- Droit de participer : L'enfant a le droit de participer aux prises de décision le concernant selon son âge et à son degré de maturité ;
- Droit d'être informé : il doit être donné à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié ;
- Droit de s'exprimer : L'enfant a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen du choix de l'enfant.

Le dispositif d'auditeur d'enfants répond notamment mais non limitativement aux préconisations des Observations n° 12 et 14 du **Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies [2][3] et des** Lignes Directrices du Conseil de l'Europe pour une Justice adaptée aux enfants [4].

Ces Observations et Lignes Directrices rappellant que les droits de l'enfant sont des droits de fond **et des droits de procédure** ce qui implique de mettre en place les moyens, structures et cadres pour que les enfants puissent réellement les exercer.

Elles émettent des préconisations en termes de processus et procédures en vue de permettre que les droits fondamentaux rappelés ci-dessus soient pleinement effectifs. Ces processus et procédures doivent reposer sur le principe qui suit :

« L'enfant a le droit que toute décision soit prise selon son intérêt considéré comme primordial et à cette fin qu'il reçoive des informations, que sa parole soit recueillie dans un cadre approprié, écoutée directement par les responsables des prises de décisions ou avec l'aide d'un professionnel dûment formé à l'audition des enfants, afin que son opinion soit dûment prise en considération. »

Nombreux sont les textes français et européens posant le principe de l'obligation de la mise en place d'une offre effective et réelle à faire à l'enfant d'être écouté dans une procédure judiciaire ou amiable le concernant.

Notamment, l'article 21 du Règlement Bruxelles II ter [5] relatif à la circulation des accords amiables de divorce ou séparations parentales, impose :

« Droit de l'enfant d'exprimer son opinion :

1. Dans l'exercice de leur compétence en application de la section 2 du présent chapitre, les juridictions des États membres, conformément aux législations et procédures nationales, donnent à un enfant qui est capable de discernement une possibilité réelle et effective d'exprimer son opinion, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié.

2. Lorsque la juridiction, conformément aux législations et procédures nationales, donne à un enfant la possibilité d'exprimer son opinion conformément au présent article, elle prend dûment en compte l'opinion de l'enfant eu égard à son âge et à son degré de maturité. »

LE DISPOSITIF D'AUDITION AMIABLE DES ENFANTS : UNE PROCÉDURE AU SERVICE DES DROITS DE L'ENFANT

Présentation générale :

L'audition amiable des enfants et adolescents est le dispositif procédural permettant **qu'un enfant puisse être entendu pour toute décision le concernant**, conformément à ses droits fondamentaux et aux règles régissant l'autorité parentale. Cette audition amiable est pratiquée par un professionnel ad hoc, spécialement formé : **l'auditeur de l'enfant.**

L'auditeur d'enfants peut être missionné à l'effet de procéder à une audition soit dans les dossiers de règlement amiables des conflits familiaux, soit sur délégation d'un juge conformément à l'article 338-9 du Code de procédure civile.

Ce dispositif a été pensé à la suite de la réforme du divorce par consentement mutuel [6] : ce divorce amiable n'a été que partiellement déjudiciarisé et le législateur, pour préserver le droit de l'enfant d'être associé aux décisions qui le concernent, a maintenu la possibilité d'une audition judiciaire, à laquelle l'enfant doit renoncer ou qu'il peut demander en signant un formulaire d'information.

Ce procédé (signature d'un formulaire [7] écrit en langage adulte, présenté à l'enfant par son ou ses parents, décrivant la procédure du DCM devenant judiciaire) est complexe pour les enfants, et, bien entendu, le droit de demander une audition par les enfants n'est jamais exercé. Et nous

n'avons jamais l'assurance que les enfants ont été associés aux décisions qui les concernent par ses parents alors que c'est pour eux une obligation associée à l'exercice de l'autorité parentale, selon l'article 371-1 du Code civil.

AUDITION D'ENFANTS ET DEJUDICIARISATION DU RÈGLEMENT DES CONFLITS FAMILIAUX

Parallèlement, les modes amiables de résolution des différends se sont développés. Il s'est avéré nécessaire d'offrir aux enfants et adolescents une **possibilité concrète d'être entendus dans les affaires non judiciaires** (par ex : une dissolution de PACS ou séparation de concubins traitée à l'amiable) afin qu'ils puissent donner leur opinion, sur, par exemple, les modalités d'organisation après a séparation de ses parents. **Ce d'autant que les accords liés aux autres désunions que les divorces amiables ne bénéficient d'aucune passerelle vers une audition judiciaire en faveur de l'enfant.**

Cette audition non judiciaire répond aux exigences de l'article 21 du Règlement Bruxelles II ter **[5] relatif à la circulation des accords relatifs à l'exercice de l'autorité parentale.**

Dans ce contexte, a été conçu, à l'origine et dès 2017, sous l'égide de l'Institut du Droit de la Famille et du Patrimoine [8] le dispositif d'audition conventionnelle ou encore audition amiable de l'enfant.

L'IDFP a proposé à la Faculté Libre de Droit de Lille et Issy les Moulineaux une formation *ad hoc* : le Diplôme Universitaire des auditeurs d'enfants [9]. L'IDFP et la Faculté de Droit co-dirigent le Diplôme Universitaire. L'IDFP a ensuite fondé une association d 'auditeurs d'enfants : CLIA.

Le Diplôme Universitaire offre une garantie de compétences : 105 heures de formation théorique et pratique au service de l'écoute des enfants.

Deux associations d'auditeurs d'enfants : CLIA et LANAE existent et **une centaine d'auditeurs ont été formés en France.**

*

Cette audition d'enfants est un espace dédié et neutre pouvant permettre à l'enfant d'avoir un interlocuteur écoutant – l'auditeur d'enfants - qui est un porte-parole. Porter la parole de l'enfant telle qu'elle a été dite par un professionnel neutre est indispensable.

Elle permet aux décisionnaires de prendre des accords conformes à l'intérêt de l'enfant, et peut apporter beaucoup de clarté en prévenant des conflits judiciaires ou en les évitant.

Par exemple,

- nombre de parents hésitent sur la mise en place d'une **résidence alternée**,
- se confrontent sur des **décisions du quotidien** relatives à l'établissement scolaire, les activités, l'emploi du temps, le temps d'écrans...
- **et n'ont pas forcément envie d'entreprendre une médiation qui représente un processus long et émotionnellement difficile quand le dialogue est altéré.**

Saisir le Juge aux Affaires Familiales sur ces sujets coûte cher au service public de la justice, encombre les juridictions, et est une dépense lourde pour le justiciable.

L'audition d'enfants par un auditeur est un processus bref où la parole est donnée à l'enfant, qui peut exprimer ses besoins dans un cadre sécurisé et confidentiel. La parole de l'enfant relayée par un adulte qui n'est pas son défenseur a **un impact fort.**

Il est clair que l'écoute amiable des enfants, soit dans le cadre de négociations amiables de règlement des conflits familiaux, soit en marge de procédures judiciaires – l'audition amiable ne pouvant en aucun cas se substituer à l'audition judiciaire de l'enfant - a aussi un effet apaisant pour les familles.

L'expérience de terrain montre également que l'audition d'un enfant par un auditeur formé dans cet espace neutre et bienveillant, permet la révélation de violences ou de maltraitances. Ce dispositif, grâce à la détection précoce de situations dangereuses, permet une action plus rapide, plus efficace, et bénéfique.

En cas de conflit d'intérêt entre l'enfant et ses parents ou en cas de révélation de violences ou de maltraitances, **l'enfant garde évidemment son droit à un avocat qui peut l'assister à l'audition si cela s'avère opportun ou est souhaité par l'enfant, et l'auditeur d'ailleurs a le devoir de signaler toute information préoccupante, mise en danger ou violences sur l'enfant.**

L'auditeur n'a aucunement vocation à remplacer l'avocat du mineur : au contraire, le mineur doit pouvoir être assisté d'un avocat en audition conventionnelle, comme il l'est lorsque le juge l'auditionne.

DESCRIPTION DE L'AUDITEUR ET DE L'AUDITION AMIABLE :

Qui est l'auditeur d'enfants ?

Un professionnel qualifié à l'écoute du mineur, l'auditeur amiable, neutre, indépendant, impartial et compétent. Il a reçu une formation spécifique et s'est engagé à respecter un cadre et une déontologie sécurisante, les deux associations ayant adopté des chartes déontologiques de l'auditeur d'enfants [10].

Il peut exercer à titre libéral ou dans une structure. Il peut avoir une autre activité professionnelle et accepter des missions d'audition d'enfant ponctuelle, du moment qu'il est dûment formé et qu'il n'a aucun lien ni intérêt ou conflit d'intérêt avec les personnes concernées.

Quand intervient une audition d'enfant ?

L'audition peut intervenir en tout domaine concernant un enfant dès lors que des décisions sont prises : en cas de séparation parentale réglée à l'amiable ou non, dans des domaines où le recueil du consentement de l'enfant s'impose (adoption, changement d'état civil, soins importants...), ainsi qu'en amont ou en parallèle d'une procédure judiciaire en cours.

Qui peut faire appel à un auditeur d'enfants ?

Toute personne ayant à prendre une décision concernant un enfant : les parents, le représentant de l'enfant (administrateur ad hoc), un juge...

Comment se passe l'audition d'enfants ?

La mission de l'auditeur d'enfant se déroule en trois temps. A chaque étape, l'auditeur expose le cadre de son intervention, les règles déontologiques qu'il doit respecter, et explique le déroulement du processus ou de la procédure d'audition.

Le premier temps consiste à rencontrer ou s'entretenir avec ceux qui lui confient la mission d'audition en vue de **recueillir de l'information à transmettre à l'enfant** pour qu'il puisse s'exprimer à son sujet.

Le deuxième temps est l'audition à proprement parler :

L'auditeur informe l'enfant qu'il a le droit de donner son opinion et qu'elle soit prise en considération, ainsi le cas échéant d'être entendu par le juge.

Puis il donne à l'enfant les informations nécessaires, en neutralité et en impartialité, pour que l'enfant puisse donner son opinion. Il vérifie si l'enfant souhaite s'exprimer.

Ensuite, il recueille sa parole d'une manière adaptée à son âge, neutre, impartiale et bienveillante.

Enfin, il prépare avec l'enfant la restitution de ce que l'enfant souhaite exprimer, à ceux qui doivent décider.

Le troisième temps de la mission de l'auditeur d'enfant, est, avec l'accord de l'enfant, de retransmettre sa parole aux adultes qui ont sollicité l'auditeur d'enfant. Cette retransmission se fait **à l'oral en audition amiable, ou avec un compte-rendu en audition judiciaire conformément à la loi. Le compte-rendu oral ou écrit est préparé soigneusement avec l'enfant conformément à ses droits.**

Qu'est-ce que l'auditeur d'enfants a de spécifique ?

L'auditeur d'enfant n'est pas un psychologue, ni un juge, ni un médiateur, ni un enquêteur, ni un avocat, ni un policier, ou un éducateur.

L'écoute de l'auditeur a pour visée de permettre aux adultes d'être informés de la parole de l'enfant, sans jugement et sans expertise pour service le droit de participation de l'enfant. **Il favorise les accords et les décisions justes grâce à la circulation d'une parole précieuse, les parents, administrateurs ou juges conservant leurs prérogatives et l'enfant n'étant aucunement privé d'un avocat.**

L'auditeur d'enfant est soumis à la confidentialité. Sauf son devoir de signalement en cas de danger, de maltraitance ou de violences conformément à la loi.

---

[1] https://www.defenseurdesdroits.fr/la-convention-internationale-des-droits-de-lenfant-cide-170

[2] https://www.right-to-education.org/fr/resource/comit-des-droits-de-lenfant-observation-g-n-rale-no12-le-droit-de-lenfant-d-tre-entendu

[3] https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=2875

[4] https://rm.coe.int/16804b92f6#:~:text=Les%20Lignes%20directrices%20sur%20une,m%C3%A9thodes%20de%20travail%20multidisciplinaires%20concert%C3%A9es.

[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1111

[6] https://www.justice.gouv.fr/actualites/actualite/nouvelle-procedure-divorce-consentement-mutuel

[7] https://www.cours-appel.justice.fr/sites/default/files/2019-04/formulaire%20d%27information%20des%20enfants%20mineurs.pdf

[8] https://www.institut-dfp.com/

[9] https://www.fid-lille.fr/formation/auditeur-d-enfants/

[10] https://www.auditeursdenfants.com/documentation/charte-de-deontologie.htm

Propositions textuelles IDFP et CLIA

Droit général d'être entendu :

Article 388-1 du Code civil :

Dans toute procédure le concernant, qu'elle soit conventionnelle ou judiciaire, y compris en matière gracieuse, le mineur capable de discernement peut, sans préjudice des dispositions prévoyant son intervention ou son consentement, être entendu par le juge ou, lorsque son intérêt le commande, par ~~la personne~~ un auditeur d'enfants désigné à cet effet par le juge ou, en matière conventionnelle, par ses représentants légaux.

Cette audition est de droit lorsque le mineur en fait la demande. ~~Lorsque le mineur refuse d'être entendu, le juge apprécie le bien-fondé de ce refus.~~ Il peut être entendu seul, avec un avocat ou une personne de son choix. Si le choix de l'avocat ou de la personne qui l'accompagne à l'audition n'apparaît pas conforme à l'intérêt du mineur, le juge ou ses représentants légaux peuvent procéder à la désignation d'une autre personne.

L'audition du mineur ne lui confère pas la qualité de partie à la procédure.

Le juge s'assure que le mineur a été effectivement informé de son droit à être entendu et à être assisté par un avocat.

L'audition de l'enfant en justice :

Article 338-1 du Code de procédure civile :

Modifié par Décret n°2023-25 du 23 janvier 2023 - art. 1

Le mineur capable de discernement est informé par le ou les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale, le tuteur ou, le cas échéant, par la personne ou le service à qui il a été confié de son droit à être réellement et effectivement entendu par un juge ou par un auditeur d'enfants et à être assisté d'un avocat dans toutes les procédures judiciaires ou amiables le concernant.

Lorsque la procédure est introduite par requête, la convocation à l'audience est accompagnée d'un avis rappelant les dispositions de l'article 388-1 du code civil et celles du premier alinéa du présent article.

Lorsque la procédure est introduite par acte d'huissier, l'avis mentionné à l'alinéa précédent est joint à celui-ci.

Dans toute convention soumise à l'homologation du juge aux affaires familiales selon la procédure prévue par l'article 1143 ou par les articles 1565 et suivants, mention est faite que le mineur capable de discernement a été avisé de son droit à être réellement et effectivement entendu par le juge saisi pour l'homologation et assisté d'un avocat et, le cas échéant, qu'il n'a pas souhaité faire usage de cette faculté.

Dans toute décision concernant un mineur capable de discernement, mention est faite que le ou les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale, le tuteur ou, le cas échéant, la personne ou le service à qui il a été confié, se sont acquittés de leur obligation d'information prévue au premier alinéa.

Une attestation sur l'honneur de délivrance de l'information, émise par les débiteurs de l'obligation et visée par l'enfant, est annexée à l'acte introductif d'instance.

L'auditeur d'enfants sur délégation du juge :

Article 338-9 du Code de procédure civile :

Lorsque le juge estime que l'intérêt de l'enfant le commande, il désigne pour procéder à son audition un auditeur d'enfants qui ne doit entretenir de liens ni avec le mineur ni avec une partie.

L'auditeur d'enfants doit justifier des compétences nécessaires à l'audition des enfants, exercer ou avoir exercé une activité dans le domaine juridique, social, psychologique, médical ou médico-psychologique.

L'auditeur d'enfants est dépourvu de pouvoirs d'investigation, de conseil ou d'expertise.

L'auditeur d'enfants est avisé de sa mission sans délai et par tout moyen par le greffe.

Article 338-12 du Code de procédure civile :

Lors de l'audition, l'auditeur d'enfants donne à l'enfant les informations sur les décisions envisagées qui le concerne, pertinentes et nécessaires au recueil de ses opinions, sentiments ou consentement lorsque la matière le commande.

Dans le respect de l'intérêt de l'enfant, il est fait un compte rendu de cette audition avec la relecture et l'accord de l'enfant. Ce compte rendu est soumis au respect du contradictoire.

L'information du droit à audition par le juge ou par un auditeur d'enfants en homologation d'accords :

Article 1143 du Code de procédure civile :

Lorsque les parents sollicitent l'homologation de leur convention en application de l'article 373-2-7 du code civil, le juge est saisi par requête conjointe.

Mention est faite dans la requête et dans la convention que les parents se sont acquittés de leur obligation d'information prévue au premier alinéa de l'article 338-1 du Code de procédure civile selon laquelle que le mineur capable de discernement a été avisé de son droit à être réellement et effectivement entendu par un auditeur d'enfants et par le juge et assisté d'un avocat et, le cas échéant, qu'il n'a pas souhaité faire usage de cette faculté.

Il ne peut modifier les termes de la convention qui lui est soumise.

Il statue sur la requête sans débat, à moins qu'il n'estime nécessaire d'entendre les parties.

S'il est fait droit à la requête, tout intéressé peut en référer au juge qui a rendu la décision.

La décision qui refuse d'homologuer la convention peut faire l'objet d'un appel. Cet appel est formé par déclaration au greffe de la cour d'appel. Il est jugé selon la procédure gracieuse.

L'audition de l'enfant en procédures amiables :

Article 1528-1 du Code de procédure civile :

Dans toute procédure prévue par le livre V le concernant, le mineur capable de discernement peut, sans préjudice des dispositions prévoyant son intervention ou son consentement, être réellement et effectivement entendu par un auditeur d'enfants désigné à cet effet par le ou les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale, le tuteur ou, le cas échéant, la personne ou le service à qui il a été confié.

Cette audition est de droit lorsque le mineur en fait la demande. Il peut être entendu seul, avec un avocat ou une personne de son choix. Si le choix de l'avocat ou de la personne qui l'accompagne à l'audition n'apparaît pas conforme à l'intérêt du mineur, le ou les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale, le tuteur ou, le cas échéant, la personne ou le service à qui il a été confié peuvent procéder à la désignation d'une autre personne.

L'audition du mineur ne lui confère pas la qualité de partie à la procédure ou aux accords.

Le ou les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale, le tuteur ou, le cas échéant, la personne ou le service à qui il a été confié justifient que le mineur a été effectivement informé de son droit à être réellement et effectivement entendu par un auditeur d'enfants et à être assisté par un avocat.

Article 1528-2 du Code de procédure civile :

L'auditeur d'enfants ne doit entretenir de liens ni avec le mineur ni avec une partie ni avec un représentant de l'enfant.

L'auditeur d'enfants doit justifier des compétences nécessaires à l'audition des enfants, exercer ou avoir exercé une activité dans le domaine juridique, social, psychologique, médical ou médico-psychologique.

L'auditeur d'enfants est dépourvu de pouvoirs d'investigation, de conseil ou d'expertise.

Il donne à l'enfant les informations sur les décisions envisagées qui le concerne, pertinentes et nécessaires au recueil de ses opinions, sentiments ou consentement lorsque la matière le commande, et transmet les termes de l'audition, avec l'accord de l'enfant sur les termes de la restitution, au ou aux titulaires de l'exercice de l'autorité parentale, au tuteur ou, le cas échéant, à la personne ou le service à qui il a été confié.

La restitution est orale, en présence de l'enfant s'il le souhaite.

L'audition est couverte par la confidentialité dès lors qu'elle a lieu dans un processus ou une procédure amiable confidentielle.

Article 1557 du Code de procédure civile :

La demande tendant à l'homologation de l'accord des parties établi conformément à l'article 1555 est présentée au juge par requête de la partie la plus diligente ou de l'ensemble des parties.

A peine d'irrecevabilité, la requête est accompagnée de la convention de procédure participative.

Lorsque l'accord concerne un mineur capable de discernement, notamment lorsqu'il porte sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale, la requête mentionne les conditions dans lesquelles le mineur a été informé de son droit à être réellement et effectivement entendu par le juge ou un auditeur d'enfants désigné par ses représentants légaux dans le cadre de la convention de procédure participative ou par le juge, lui et à être assisté par un avocat.

Article 1568-1 du Code de procédure civile :

Lorsque l'accord porte sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale, il est fait mention dans l'acte de ce que le mineur capable de discernement a été avisé de son droit à être réellement et effectivement entendu et, le cas échéant, qu'il n'a pas souhaité faire usage de cette faculté. A défaut, le greffier rejette la demande.

DIVORCE CONSENTEMENT MUTUEL : l'audition amiable des enfants

Article 1144 du Code de procédure civile :

Le mineur capable de discernement peut, sans préjudice des dispositions prévoyant son intervention ou son consentement, être réellement et effectivement entendu par un auditeur d'enfants désigné à cet effet par le ou les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale, le tuteur ou, le cas échéant, la personne ou le service à qui il a été confié.

Cette audition est de droit lorsque le mineur en fait la demande. Il peut être entendu seul, avec un avocat ou une personne de son choix. Si le choix de l'avocat ou de la personne qui l'accompagne à l'audition n'apparaît pas conforme à l'intérêt du mineur, le ou les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale, le tuteur ou, le cas échéant, la personne ou le service à qui il a été confié peuvent procéder à la désignation d'une autre personne.

L'audition du mineur ne lui confère pas la qualité de partie à la procédure ou aux accords.

Le ou les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale, le tuteur ou, le cas échéant, la personne ou le service à qui il a été confié justifient que le mineur a été effectivement informé de son droit

à être réellement et effectivement entendu par un auditeur d'enfants et à être assisté par un avocat.

Une attestation sur l'honneur de délivrance de l'information, émise par les débiteurs de l'obligation et visée par l'enfant, est annexée à l'acte introductif d'instance.

L'information prévue au 1° de l'article 229-2 du code civil prend la forme d'un formulaire destiné à chacun des enfants mineurs, qui mentionne son droit de demander à être entendu dans les conditions de l'article 388-1 du même code ainsi que les conséquences de son choix sur les suites de la procédure.

Le modèle de formulaire est fixé par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice.

Article 1144-2 du Code de procédure civile :

La convention de divorce mentionne, le cas échéant, que l'information prévue à l'article 1144 1er alinéa et au 1° de l'article 229-2 du code civil n'a pas été donnée en l'absence de discernement de l'enfant mineur concerné.

22.01.2025
Note sur le contrat de mariage français et sa reconnaissance internationale

Proposition pour une réforme des contrats de mariage en France en vue de leur reconnaissance internationale

1. **Objet.-** L'objectif est de rendre les contrats de mariage français conformes aux standards internationaux afin de garantir leur reconnaissance et leur exécution dans les juridictions étrangères, notamment dans les pays de Common Law.

2. **Contexte et problématique.-** Actuellement, les contrats de mariage français sont établis devant notaire[1], qui agit comme conseil commun des époux. Toutefois, cette pratique soulève des problèmes à l'international, tels que :
   - L'absence de représentation juridique indépendante.
   - Le manque de divulgation des situations financières des époux.
   - L'absence de traduction des contrats.
   - Des délais souvent courts entre la signature et le mariage.

   Ces circonstances de la signature des contrats de mariage en France sont autant de facteurs qui fragilisent le contrat à l'étranger avec des conséquences localement mais parfois aussi des répercussions jusqu'en France.

   I. **L'absence de reconnaissance du contrat de mariage « à la française » dans les pays de Common Law**

      a. **Conditions de reconnaissance des contrats de mariage dans les pays anglo-saxons :**

3. ***La conformité aux standards internationaux.-*** La reconnaissance des contrats de mariage dans les pays de Common Law, suppose le respect de principes de forme, notamment :

   - **Recours à des conseils indépendants :** Les futurs époux doivent bénéficier d'une assistance juridique indépendante lors de la négociation de leur contrat, garantissant ainsi leur consentement éclairé et l'équilibre de l'accord.
   - **Révélation du patrimoine :** Les époux doivent disposer d'une connaissance complète et mutuelle de leurs patrimoines et revenus respectifs au moment de la conclusion du contrat. Un état descriptif détaillé des biens, accompagné des éventuelles espérances patrimoniales futures, doit être inclus ou annexé au contrat.
   - **Délai de réflexion :** Un délai minimum de réflexion doit être observé entre la signature du contrat et la célébration du mariage, garantissant ainsi le temps nécessaire à une prise de décision libre et éclairée.

      b. **Illustrations de la non-reconnaissance :**

4. **Exemple des États-Unis.-** Aux États-Unis, la validité et l'interprétation d'un contrat de mariage dépendent de la loi du lieu de sa conclusion, tandis que son exécution et sa conformité à l'ordre public est régie par la loi du lieu d'application[2]. Les tribunaux américains rencontrent ainsi des

[1] Article 1393 du Code civil
[2] Aguiar v. Aguiar, 124 N.C. 2d 69, 101 (N.Y. 1954).

difficultés lorsque les formalités d'élaboration du contrat diffèrent trop des « standards américains » :

- **Conseils juridiques indépendants** : Une majorité des États[1] exigent que les époux aient bénéficié de conseils juridiques indépendants, assurant ainsi le consentement éclairé et l'équilibre du contrat. En cas de litige, cela démontre que les termes du contrat ont été compris et consentis volontairement ;
- **Délai avant mariage** : Certains États imposent que les conseils juridiques aient été reçus bien avant la cérémonie, afin d'assurer un temps de réflexion suffisant[2].

5. ***Exemple du Royaume-Uni.*** - Depuis l'arrêt *Radmacher*[3], les tribunaux anglais sont plus favorables à la reconnaissance des contrats de mariage, mais cette reconnaissance reste conditionnelle. Le juge conserve un pouvoir discrétionnaire pour évaluer l'équité de l'accord. Des cas récents illustrent ces limites :
   - **Y v Y (2014)**[4] : Un contrat français de séparation de biens a été rejeté en raison de l'absence de consentement éclairé de l'épouse, malgré les explications fournies par le notaire.
   - **AD v BD (2020)**[5] : Un contrat signé un jour avant le mariage religieux a été écarté, notamment pour :
     - Absence de discussions préalables entre les époux ;
     - Contexte émotionnel difficile (père gravement malade) ;
     - Temps insuffisant pour consulter des conseillers juridiques ;
     - Ignorance des implications du régime matrimonial.

6. ***Autres exemples de pays de Common Law.*** - De nombreux pays de Common Law imposent des exigences similaires pour garantir la validité des contrats de mariage :
   - **Nouvelle-Zélande** : La *Property (Relationships) Act 1976* (Section 21 F) exige que chaque époux reçoive un conseil juridique indépendant, certifié par les avocats dans le contrat.
   - **Canada** : Certaines provinces (Alberta, Ontario, Terre-Neuve-et-Labrador, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard) imposent également le recours à des conseils juridiques indépendants.
   - **Australie** : La *Family Law Act 1975* (Section 90G) stipule qu'avant de signer un contrat, chaque époux doit recevoir des conseils indépendants sur ses effets, avantages et inconvénients.

Commenté [1]: A contrario pour une reconnaissance libre de l'un contrat de mariage français : *DM v EK* [2022] EWFC 2

The court upheld the marriage contract. How I did not consider the lack of independent legal advice or full disclosure to be fatal. The parties were given advice by the Notary and he found that they had a full appreciation of the contract's implications. Such contracts are very common in France and the parties had used the firm of Notaries used by W's family. At the time, W had been earning more than H and she wanted to retain the rewards of her career. The marriage contract met the Radmacher test. However, the contract would have failed if it had attempted to exclude needs based award as it would not have been fair. He assessed W's reasonable needs and made a needs based award equal to 36.3% of the total matrimonial assets.

[1] *Uniform Premarital Agreement Act (UPAA) de 1983 adopté par 26 États (Arizona, Arkansas, Californie, Connecticut, Delaware, District of Columbia, Floride, Hawaï, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Maine, Montana, Nebraska, Nevada, New Jersey, Nouveau-Mexique, Caroline du Nord, Dakota du Nord, Oregon, Rhode Island, Dakota du Sud, Texas, Utah, Virginie).*
Uniform Premarital and Marital Agreement Act (UPMAA) de 2012 adopté par 3 États (Caroline du Nord, Cincinnati).
[2] *Stockton v. Stockton*, 29 So. 3d 978 (Fla. Dist. Ct. App. 2010) : *Un tribunal de Floride a jugé la présentation du contrat de plus avant le mariage insuffisant pour respecter les conseils indépendants ;*
Marsh v. Marsh, 670 N.W.2d 440 (Neb. 2012) : *La Cour du Nebraska a jugé la présentation du contrat cinq jours avant le mariage comme un temps insuffisant pour recevoir le conseil indépendant.*
[3] *Radmacher (Formerly Granatino) v Granatino* [2010] UKSC 42
[4] *Y v Y (Financial remedy: Marriage Contract)* [2014] EWFC 2550
[5] *AD v BD* [2020] DAMC 657

- **Hong Kong** : Depuis SPH v SA [2014], les contrats prénuptiaux sont généralement reconnus, sous réserve qu'ils soient équitables, et conformes aux principes dégagés par l'arrêt Radmacher.

II. Les conséquences de la non-reconnaissance internationale

a. L'absence de sécurité juridique :

7. ***La discrétion du juge étranger dans l'application du contrat de mariage.*** - Comme évoqué précédemment, l'exécution d'un contrat de mariage français peut dépendre entièrement de la discrétion des juridictions étrangères. En l'absence du respect de conditions de conclusion spécifiques, ces juridictions peuvent ignorer les choix matrimoniaux initialement établis par les époux, même si leur patrimoine est entièrement situé en France.

   En outre, lorsqu'une juridiction étrangère applique sa loi nationale pour refuser de donner effet à un contrat de mariage établi en France, une telle décision n'est pas automatiquement contraire à l'ordre public international français.

   Un arrêt de la Cour de cassation du 2 décembre 2020[5] l'illustre. Dans cette affaire, il s'agissait d'examiner si une décision de l'État de New York, écartant un contrat de séparation de biens français, pouvait être reconnue en France, où l'épouse souhaitait l'exécuter. La Cour a conclu qu'une telle décision n'était pas, en soi, contraire à l'ordre public international.

   Cette reconnaissance par les juridictions françaises de la non-reconnaissance du contrat de mariage à l'étranger accroît l'insécurité juridique et conduit à priver de ses effets un acte authentique notarié français, au profit d'une décision étrangère.

8. ***La discrétion de l'un des époux dans l'application du contrat*** - Le sort du contrat de mariage peut également dépendre du consentement de l'autre époux, notamment lorsque cet accord est requis pour conférer compétence aux juridictions françaises.

   En effet, le règlement européen sur les régimes matrimoniaux conditionne la prorogation de compétence du juge du divorce à la liquidation du régime matrimonial à l'accord du défendeur, lorsque la saisine repose sur des critères considérés comme secondaires par rapport à celui de la nationalité commune ou celui de la résidence du défendeur[6].

   Ainsi, lorsqu'un seul des époux est français et que le couple réside à l'étranger (absence de nationalité commune française et de résidence en France), la saisine des tribunaux français, et donc la garantie que la liquidation du régime matrimonial respecte le contrat, dépend entièrement de l'accord de l'autre époux. Cette situation renforce l'incertitude juridique pour le conjoint français.

b. L'engorgement des juridictions françaises comme solution de dernier recours :

9. ***Le forum shopping au profit du juge français*** - Lorsque cela est possible, le respect du contrat de mariage peut ne pouvoir être garanti que par la saisine rapide du juge français. Cette

[5] Cass. 1re civ., 2 déc. 2020, n° 19-20.491 : JurisData n° 2020-020129 ; JCP G 2021, n° 3, act. 102, obs. C. Lely ; JCP G 2021, 1 obs. É. Fongaro ; Dr. famille 2021, comm. 30, A. Devers.
[6] Article 5 du Règlement (UE) 2016/1103 du Conseil du 24 juin 2016.

situation engendre une « course à la juridiction », car le juge français ne peut retenir sa compétence que s'il est saisi en premier[7].

Cependant, cette précipitation empêche une véritable réflexion sur la pertinence de la saisine, surtout si les époux n'ont plus de lien significatif avec la France. Dans ce contexte, le forum shopping favorise parfois la compétence d'un juge français qui n'est pas le plus à même de traiter l'affaire, mais qui reste la seule option pour garantir l'application du contrat. Cela entraîne donc un contentieux chronophage et technique qui ajoute à l'engorgement des juridictions françaises et qui pourraient être évités si les ressortissants avaient la certitude que leur contrat était reconnu à l'étranger.

10. **L'émergence de conflits de compétence.**- Le recours au forum shopping en faveur du juge français, dans le seul but de faire appliquer un contrat de mariage français, engendre fréquemment des conflits de compétence avec les juridictions de Common Law.

Ces dernières adoptant en effet une approche fondée sur le forum conveniens (le tribunal le plus approprié), privilégient les liens effectifs des époux avec leur juridiction plutôt que l'antériorité de la saisine. Par conséquent, elles peuvent également se déclarer compétentes lorsque les liens des parties avec leur juridiction apparaissent prépondérants.

In fine, cette situation entraîne une surcharge des juridictions françaises, alimentée par des litiges qui auraient pu être évités si les conditions de conclusion des contrats de mariage répondaient aux exigences internationales. Une réforme de ces conditions, harmonisant les pratiques avec les standards internationaux, pourrait limiter ces contentieux et renforcer la sécurité juridique des époux.

III. La solution : réforme des contrats de mariage en France en vue de leur reconnaissance internationale

11. **L'introduction d'un double conseil juridique indépendant.**- Pour permettre la reconnaissance internationale des contrats de mariage français, il est indispensable d'intégrer l'intervention de deux conseils juridiques indépendants. Ces conseillers, qu'ils soient avocats ou notaires auront pour mission de garantir l'équilibre et la compréhension des termes du contrat par les époux.

Leur intervention devra être mentionnée explicitement dans le contrat, avec la date précise de leur conseil. Bien qu'il ne soit pas nécessaire que ces conseillers soient signataires du contrat, une déclaration formelle attestant leur rôle pourrait être annexée pour renforcer la crédibilité de l'acte auprès des juridictions étrangères.

Cette réforme ne vise pas à diminuer le rôle du notaire, en tant qu'acteur central et neutre de la rédaction, mais à compléter son action par des garanties supplémentaires adaptées aux exigences internationales.

Cette évolution est en accord avec les recommandations du rapport du 50e Congrès des notaires, qui proposait déjà l'introduction de cette pratique et l'insertion d'une clause type dans les actes[8].

---

[7] Article 17 du Règlement (UE) 2016/1103 du Conseil du 24 juin 2016

[8] Congrès des notaires de France : le Guide Pratique , Jeune notariat, Mouvement Jeune Notariat, pp.62, 63 - Suggestion de clause - Article XXXX - Consultation préalable auprès de conseils juridiques indépendants

Pour faciliter la circulation internationale des contrats, leur rédaction en version bilingue (double colonne[1]) ou, à défaut, l'ajout d'une traduction officielle en annexe, est indispensable. Enfin, la divulgation complète du patrimoine de chaque époux, incluse en annexe au contrat, devrait également être systématisée.

12. **Une réflexion nécessaire sur le coût.** - L'un des principaux obstacles pour les couples réside dans le coût accru de ces nouvelles exigences. À celui de l'acte notarié s'ajoutera la rémunération des deux conseils indépendants.

Cependant, cet investissement est justifié par l'amélioration significative de la sécurité juridique qu'il apporte. Assurer la validité du contrat au-delà des frontières évite des contentieux longs et coûteux, et garantit son application conforme à la volonté des époux. En ce sens, le coût initial doit être perçu comme une garantie à long terme.

13. **Conclusion.** - La réforme des contrats de mariage en France est une nécessité pour répondre aux exigences d'un monde globalisé. En intégrant les standards internationaux, tels que le double conseil indépendant et une meilleure transparence patrimoniale, la France peut renforcer la validité internationale de ses contrats de mariage.

Cette réforme permettra non seulement d'accroître la sécurité juridique des justiciables, mais aussi de limiter les pratiques de forum shopping, réduisant ainsi les conflits de compétences et l'engorgement des juridictions françaises.

Elle se justifie également en droit interne compte-tenu des conséquences liées au choix de tel ou tel régime matrimonial, qui justifient, comme au jour où ils divorcent, que les époux soient accompagnés chacun par un conseil indépendant auquel ils pourront poser, de plus, toutes les questions qu'ils n'osent pas toujours poser en présence de l'autre, à quelques jours du mariage.

Chacun des futurs époux atteste avoir pris attache auprès d'un conseil juridique indépendant de son choix préalablement à la signature des présentes afin d'obtenir tous conseils juridiques sur la rédaction, l'application et les conséquences du présent contrat de mariage et s'être vu remettre un exemplaire.
Monsieur +++ atteste avoir reçu des conseils par Maître ++++, avocat au barreau
*Une attestation de Maître ***** est ci-annexée.*
Madame ++++ atteste avoir reçu des conseils par Maître +++, avocat au barreau de ++, le +++.
*Une attestation de Maître *** est ci-annexée.*
[1] Cette pratique n'a pas encore été validée par des notaires français, cf. le CRIDON

Annexe 5.23. Conseil supérieur du notariat

CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT

Date	Vendredi 10 janvier 2025
Émetteur(s)	DAJ

Contribution à la mission d'urgence relative à la déjudiciarisation

Note déjudiciarisation

Le groupe de travail chargé d'une mission d'urgence relative à la déjudiciarisation par Monsieur le garde des sceaux, ministre de la justice, a sollicité le CSN aux fins de transmettre les observations et propositions de la profession au sujet de la déjudiciarisation.

En matière civile, le phénomène de déjudiciarisation est renforcé dans un contexte général marqué par l'ambition d'une justice plus efficace, plus rapide et moins coûteuse.

Le juge ne peut à lui seul résoudre tous les contentieux et accomplir des formalités qui ne sont pas nécessairement de son office. La massification des litiges a obligé à adopter progressivement une politique de rationalisation des moyens matériels et humains de la justice. Ce qui explique que les modes conventionnels de gestion des différends aient une place accrue et que les réformes récentes recentrent, sous l'objectif d'une modernisation et d'une simplification des procédures, l'office du juge au cœur de son activité juridictionnelle.

Cette reconsidération de la place du magistrat conduit à réfléchir au rôle des professionnels du droit qui l'entourent. Le notaire est l'un d'entre eux. Acteur de la justice amiable, médiateur, auxiliaire de justice, ses fonctions sont variées et sa contribution à l'administration de la justice se renouvelle au fil des réformes.

Le notaire, un auxiliaire de justice. Un certain nombre de compétences conforte sa qualité d'auxiliaire de justice en dehors des tribunaux. Il en est ainsi en cas de changement de régime matrimonial en présence d'enfants majeurs ou à la prise d'effet d'un mandat de protection future où le notaire instrumentaire joue un rôle central en contrôlant les comptes effectués par le mandataire. Le notaire s'est également vu reconnaître une compétence presque exclusive pour recueillir le consentement du parent biologique à l'adoption de l'enfant ou encore la mission de délivrer les actes de notoriété visant à suppléer le défaut d'acte de naissance lors du mariage. Il peut aussi enregistrer les pactes civils de solidarité (PACS) et recevoir l'acceptation à concurrence de l'actif net et la renonciation à la succession, mettre en œuvre une procédure simplifiée d'envoi en possession des legs, et enfin donner force exécutoire à la convention de divorce par consentement mutuel.

Plus récemment, la loi du 23 mars 2019 de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice, a étendu les compétences notariales :

- en déjudiciarisant le changement de régime matrimonial en présence d'un enfant mineur,
- en confiant au notaire le soin d'établir plus largement des actes de notoriété relatifs à l'état des personnes et de recueillir le consentement du couple en cas d'assistance médicale à la procréation avec tiers donneur,
- ou encore en autorisant les représentants des personnes en tutelle à accepter purement et simplement une succession en leur nom à condition que le notaire atteste que l'actif est supérieur au passif.

Ces missions qui sont désormais confiées au notaire atteignent l'objectif de rapprocher le citoyen du Droit, notamment en simplifiant ses démarches, en accélérant le traitement de ses demandes, tout en lui assurant le conseil sur l'exercice de ses droits et obligations. L'accessibilité plus rapide et le conseil impartial du notaire sont ainsi des atouts qui favorisent la fluidité et la fiabilité de certaines procédures et, ce, dans l'intérêt du justiciable. Cela a été parfaitement illustré par l'établissement et l'enregistrement des conventions authentiques de PACS qui ont permis de soulager efficacement les greffes (avant que l'enregistrement des conventions sous seing privé ne soit transféré à l'officier d'état civil).

Les mesures et missions qui viennent d'être rappelées ont pour point commun d'alléger la charge des tribunaux dans des conditions qui assurent la sécurité juridique des opérations. Elles sont effectuées dans des délais rapides et offrent un accompagnement efficace et sécurisé à leurs bénéficiaires. Il en découle une baisse très significative des charges budgétaires de l'Etat et un coût très raisonnable pour le citoyen (en tout cas bien inférieur au coût d'établissement de l'acte notarié) aux fins de maintenir les exigences du service public.

Plus récemment encore, le décret n° 2024-659 du 2 juillet 2024 relatif au contrôle des comptes de gestion pris en application de l'article 512 du code civil et modifiant le décret n° 2021-1625 du 10 décembre 2021 relatif aux compétences des commissaires de justice est venu modifier le code de procédure civile et préciser les modalités de contrôle des comptes de gestion des majeurs protégés par des mesures judiciaires (sauvegarde de justice avec mandataire spécial, curatelle renforcée, tutelle) et des mineurs en tutelle.

Le décret donne également au juge des contentieux de la protection la possibilité de désigner un professionnel qualifié inscrit sur une liste établie par le procureur de la République près chaque tribunal judiciaire.

Ce décret a été complété par deux arrêtés :

- un arrêté du 4 juillet 2024 fixant la rémunération du professionnel qualifié chargé du contrôle des comptes de gestion en application de l'article 512 du code civil qui est entré en vigueur le 7 juillet 2024 ;

- un arrêté du 4 juillet 2024 relatif aux modèles de compte de gestion, d'attestation d'approbation et de rapport de difficulté qui est entré en vigueur le 8 juillet 2024.

La profession notariale continue de formuler de nombreuses propositions visant à prolonger ce mouvement de déjudiciarisation au profit du justiciable. Il est ainsi proposé les mesures suivantes :

I. Pour un renforcement de l'efficacité du mandat de protection future (MPF)[1]

Malgré ses indéniables avantages, le mandat de protection future, quinze ans après sa création, reste un outil faiblement utilisé en proportion du nombre de personnes susceptibles d'être concernées. Même si chaque année les chiffres sont en hausse, le mandat reste dans l'ensemble méconnu du grand public qui, de surcroît, peine à anticiper les conséquences de la dépendance due à l'âge ou au handicap.

Sur un plan juridique, le mandat de protection future souffre surtout des incohérences qui subsistent dans sa mise en œuvre et ses effets. Celles-ci freinent les professionnels, considérant que le processus n'est pas suffisamment abouti pour en faire une application élargie et que des adaptations, comme celles ici proposées, sont nécessaires.

1. Confier au notaire le soin de constater la prise d'effet du mandat de protection future

Dans le dispositif actuel, si la personne qui a établi un mandat de protection future se trouve un jour dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté, le mandataire qu'elle a désigné doit, pour que le mandat soit mis en œuvre, se présenter en personne au greffe du tribunal judiciaire dans le ressort duquel réside le mandant accompagné de ce dernier (sauf si sa présence au tribunal est incompatible avec son état de santé). Il présente alors au greffier un certificat médical attestant l'altération des facultés du mandant et la copie du mandat pour que le greffier opère certaines vérifications formelles.

---

[1] Propositions du rapport de l'IEJ du CSN d'octobre 2022 : « *Lever les freins au développement du mandat de protection future : les propositions du notariat* ».

C'est ainsi que le greffier doit s'assurer :

- que les mandant et mandataire étaient majeurs (ou mineurs émancipés) le jour où le mandat a été établi ;
- que les modalités du contrôle du mandataire sont formellement prévues dans l'acte ;
- quand le mandat a été dressé par acte d'avocat (une hypothèse statistiquement exceptionnelle), que l'avocat l'a bien contresigné ;
- lorsque le mandant était placé sous curatelle, que le curateur a bien contresigné le mandat ;
- et, quand le mandataire est une personne morale, que celle-ci justifie être inscrite sur la liste prévue à l'article L. 471-2 du code de l'action sociale et des familles.

Quand toutes ces conditions sont remplies, le greffier paraphe chaque page du mandat et porte en sa dernière page la mention selon laquelle le mandat prend effet à compter de sa présentation au greffe. Il y appose son visa et restitue l'acte au mandataire.

Dans le souci de décharger les greffiers, tout en conservant sa sécurité et sa simplicité à la procédure, et compte tenu du fait que le mandat de protection future doit répondre à une démarche volontaire et non s'inscrire dans une démarche judiciaire, il paraît opportun de confier cette mission au notaire.

Le notaire opérera alors un contrôle formel qui n'est pas sans évoquer celui qu'il exerce quand il dépose au rang de ses minutes une convention de divorce par acte d'avocat (C. civ., art. 229-1, al. 2) ou en matière de testament olographe contenant un legs universel (C. civ., art. 1007, al. 1er).

Le mandataire ne sera plus tenu par les règles de compétence territoriale des tribunaux et pourra se rendre chez le notaire de son choix (pas nécessairement celui qui a rédigé le mandat), ce qui simplifiera matériellement sa démarche.

Si le notaire considère que les conditions d'effectivité du mandat sont remplies, il dressera un procès-verbal auquel il annexera le mandat sous seing privé ou la copie authentique du mandat notarié. Il délivrera au requérant une copie authentique de ce procès-verbal dont il conservera l'original au rang de ses minutes. Lorsque l'acte de mandat est au format électronique, il peut être annexé sous cette forme ; lorsqu'il est au format papier, le notaire peut soit l'annexer sous cette forme à un procès-verbal lui aussi établi au format papier, soit établir un procès-verbal électronique auquel sera annexé une copie de l'acte de mandat (dont le notaire pourra néanmoins attester avoir eu l'original en main).

Ce procès-verbal notarié ayant la force et la vertu de l'acte authentique, si le mandataire égare la copie authentique qui lui est remise par le notaire, celui-ci pourra lui en délivrer une nouvelle.

Dans le système actuel, en effet, le mandataire est susceptible de perdre l'original du mandat sous seing privé ou la copie authentique du mandat notarié sur laquelle

le greffier aura porté son visa, mais dont ce dernier n'aura pas conservé de copie. Dans un domaine différent et beaucoup plus courant, on observe que nombreux sont les partenaires de PACS qui, à l'occasion d'un achat immobilier, ne retrouvent plus leur PACS sous seing privé que les services de la mairie, ou autrefois du tribunal, leur ont rendu sans en garder de copie. C'est précisément l'une des raisons pour lesquelles des couples peuvent préférer signer un PACS notarié dont la conservation est obligatoirement assurée.

Il y aurait donc lieu de modifier les articles 1258 à 1259-1 du code de procédure civile en ces termes :

> *Article 1258*
> *Pour la mise en œuvre du mandat de protection future établi en application du premier alinéa de l'article 477 du code civil, le mandataire se présente en personne chez un notaire, accompagné du mandant, sauf s'il est établi, par certificat médical, que la présence de ce dernier est incompatible avec son état de santé.*
>
> *Le mandataire présente au notaire :*
> *1. L'original du mandat sous seing privé ou la copie authentique du mandat notarié, signé du mandant et du mandataire ;*
> *2. Un certificat médical datant de deux mois au plus, émanant d'un médecin inscrit sur la liste mentionnée à l'article 431 du code civil et établissant que le mandant se trouve dans l'une des situations prévues à l'article 425 du même code ;*
> *3. Une pièce d'identité relative respectivement au mandataire et au mandant.*

Observations :
Le 4. de l'actuel article 1258, concernant le justificatif de la résidence habituelle du mandant, a été supprimé puisqu'il ne présente plus de pertinence dès lors que la démarche est déterritorialisée.

> *Article 1258-1*
> *Pour la mise en œuvre du mandat de protection future établi en application du troisième alinéa de l'article 477 du code civil, le mandataire se présente en personne chez un notaire, accompagné du mandant, sauf s'il est établi, par certificat médical, que la présence de ce dernier est incompatible avec son état de santé.*
>
> *Le mandataire présente au notaire :*
> *1. La copie authentique du mandat, signé du mandant et du mandataire ;*
> *2. Un certificat de décès du mandant ou un certificat médical datant de deux mois au plus, émanant d'un médecin inscrit sur la liste mentionnée à l'article 431 du code civil et établissant que le mandant se trouve dans l'une des situations prévues à l'article 425 du même code ;*
> *3. Un certificat médical datant de deux mois au plus, émanant d'un médecin inscrit sur la liste mentionnée à l'article 431 du code civil et établissant que*

l'enfant majeur du mandant désigné comme le bénéficiaire du mandat se trouve dans l'une des situations prévues à l'article 425 du même code ;
4. Une pièce d'identité relative respectivement au mandataire et au bénéficiaire du mandat.

Article 1258-2
Le notaire vérifie en outre, au vu des pièces produites, que :
1. Le mandant et le mandataire étaient majeurs ou mineurs émancipés à la date d'établissement du mandat ;
2. Les modalités du contrôle de l'activité du mandataire sont formellement prévues ;
3. L'avocat a contresigné le mandat lorsqu'il a été établi en application de l'article 492 du code civil ;
4. Le curateur a contresigné le mandat, si le mandant a indiqué dans celui-ci être placé sous curatelle ;
5. Le mandataire, s'il est une personne morale, justifie être inscrit sur la liste prévue à l'article L. 471-2 du code de l'action sociale et des familles.

Article 1258-3
Si l'ensemble des conditions requises est rempli, le notaire dresse, à la requête du mandataire et, le cas échéant, du mandant, un procès-verbal constatant que le mandat de protection future prend immédiatement effet. Il annexe à ce procès-verbal l'original ou la copie du mandat sous seing privé, ou la copie authentique du mandat notarié. Le notaire délivre une copie authentique de ce procès-verbal au mandataire.

Si le notaire estime les conditions non remplies, il restitue, sans dresser de procès-verbal, le mandat sous seing privé ou la copie authentique du mandat notarié au mandataire ainsi que les pièces qui l'accompagnent.

Dans ce cas, le mandataire peut saisir le juge par requête. Celui-ci peut se prononcer sans débat et sa décision n'est pas susceptible d'appel. Si le juge estime les conditions requises remplies, le notaire procède, à la demande du mandataire, conformément au premier alinéa.

Article 1258-4
Le mandant ou le bénéficiaire du mandat qui n'a pas été requérant au procès-verbal est informé par le mandataire de la prise d'effet du mandat de protection future par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Article 1259
Le rétablissement des facultés personnelles de la personne protégée est constaté par un certificat médical datant de deux mois au plus, émanant d'un médecin choisi sur la liste mentionnée à l'article 431 du code civil, saisi par le bénéficiaire du mandat, le mandant ou son mandataire et établissant que la personne protégée ne se trouve plus dans l'une des situations prévues à l'article 425 du même code.

Le bénéficiaire du mandat, le mandant ou le mandataire peuvent se présenter chez un notaire pour faire constater la fin du mandat au vu de ce certificat.

Si les conditions prévues au premier alinéa sont remplies, le notaire dresse, à la requête du bénéficiaire du mandat, du mandant ou de son mandataire, un procès-verbal constatant que le mandat de protection future prend fin immédiatement. Il annexe à ce procès-verbal la copie authentique du procès-verbal ayant constaté l'effectivité du mandat. Le notaire délivre une copie authentique de ce procès-verbal au requérant.

Si le notaire estime les conditions non remplies, il restitue le certificat produit. Dans ce cas, le bénéficiaire du mandant, le mandant ou le mandataire peut saisir le juge par requête. Celui-ci peut se prononcer sans débat et sa décision n'est pas susceptible d'appel. Si le juge estime les conditions requises remplies, le notaire procède, à la demande du bénéficiaire du mandat, du mandant ou du mandataire, conformément au troisième alinéa.

Article 1259-1
Le bénéficiaire du mandat, le mandant ou le mandataire qui n'a pas comparu devant le notaire est informé par le comparant de la fin de l'exécution du mandat par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

2. Faire du mandat de protection future un acte exclusivement notarié

La loi du 5 mars 2007 prévoit que le mandat de protection future peut être établi sous la forme d'un acte sous seing privé contresigné par un avocat, d'un formulaire certifié CERFA ou d'un acte notarié.

L'acte notarié dont la conservation est assurée, qui a force probante et exécutoire, est, par sa nature, le meilleur support du droit volontaire.

Par ailleurs, on mesure le lien très fort qui unit les régimes de protection et le notariat quand des clients, confrontés à la nécessité de prévoir une mesure de protection pour un proche, ont le réflexe de solliciter leur notaire pour obtenir les premières informations, plutôt que le tribunal judiciaire. Certains de ces clients peuvent être surpris d'apprendre qu'il n'est pas de la compétence de leur notaire de prononcer la tutelle de leur parent atteint de la maladie d'Alzheimer, ni même d'intervenir auprès du juge pour obtenir ce jugement.

Même s'il n'est pas celui qui prononce une mesure de protection, le notaire reste, dans son quotidien professionnel, au cœur du dispositif relatif aux personnes protégées. C'est lui qui, dorénavant, recueille sous conditions l'acceptation pure et simple d'une succession par le tuteur d'un majeur sous tutelle. Pour l'héritier mineur, c'est lui qui délivre l'attestation sur la composition du patrimoine qui permettra au juge de rendre une ordonnance autorisant l'administrateur légal à accepter purement et simplement la succession en son nom. S'il s'agit de vendre le bien d'une personne protégée, c'est aussi le notaire qui, le plus souvent, rédige

et adresse la requête au juge des tutelles. S'agissant du mandat de protection future, le législateur lui a confié dès sa création le monopole du mandat pour autrui. Et c'est lui qui reçoit la quasi-totalité des mandats de protection future pour soi-même (environ 90 %).

Cette quasi-exclusivité de fait s'explique facilement. D'une part, la loi attache plus d'avantages au mandat notarié qu'au mandat sous seing privé, ce dernier étant limité aux seuls actes qu'un tuteur peut accomplir sans avoir à solliciter d'autorisation judiciaire (le mandataire ne peut réaliser seul que des actes conservatoires ou de gestion courante des biens). À l'inverse, le mandat de protection future notarié confère au mandataire désigné des pouvoirs élargis qu'il est toujours possible de délimiter selon les enjeux et les besoins de la personne à protéger. Cette différence d'étendue des pouvoirs du mandataire, selon que le mandat est notarié ou sous seing privé, est d'ailleurs peu comprise de ceux qui souhaitent établir un mandat. Aussi serait-il plus judicieux de ne prévoir qu'un seul régime et une seule forme du mandat.

D'autre part, le mandant a conscience de la gravité des questions que soulève sa démarche. À ce titre, il apprécie de pouvoir compter sur l'éclairage d'un officier public au cœur des problématiques familiales, à qui le législateur a récemment prouvé qu'il reconnaissait la qualité de son conseil dans un autre domaine touchant à la famille : l'assistance médicale à la procréation (AMP) avec tiers donneur. En consacrant une exclusivité notariale pour ce type d'actes, la loi affirme qu'au moment où un particulier s'apprête à prendre une décision aux enjeux éthiquement essentiels, le notaire est le professionnel du droit qui lui permettra le mieux d'en comprendre la portée et de faire un choix éclairé.

Pour ces raisons et dans le prolongement des chiffres qui démontrent que, très majoritairement, les mandats ayant pris effet ont été passés devant notaire et dans un objectif de sécurité juridique, il est proposé, suivant la suggestion du Défenseur des droits en 2015, d'établir le mandat de protection future uniquement par acte authentique.

Devenu exclusivement notarié, le mandat de protection future pourra évoluer en faveur d'une plus grande autonomie de la volonté du mandant qui, dûment averti et renseigné par le notaire, saura ajuster au mieux son projet. Il lui sera ainsi offert, pour reprendre une image souvent mise en avant par la profession notariale, un « vêtement sur-mesure » plutôt que du « prêt-à-porter ».

3. Faciliter la circulation du mandat de protection future hors les frontières

La mobilité internationale accrue des personnes peut entraîner des difficultés lorsqu'elles deviennent vulnérables, s'agissant de l'administration de leur patrimoine.

S'assurer qu'un mandat qui a été conclu dans un pays soit efficace dans un autre pays peut ainsi s'avérer nécessaire, s'agissant par exemple d'une personne qui a

conclu un mandat de protection future en France et qui, quelques années plus tard, fixe sa résidence en Espagne et y subit une altération de ses facultés de nature à empêcher l'expression de sa volonté.

Les règles relatives à la juridiction compétente, au droit applicable et aux conditions de reconnaissance d'une décision ou d'une mesure étrangère, varient d'un État à l'autre. Du fait de cette disparité, les adultes vulnérables, lorsqu'ils franchissent les frontières de la France, peuvent être confrontés à d'importants retards et à des obstacles juridiques ou pratiques à la reconnaissance d'une mesure de protection ou de pouvoirs de représentation. En outre, en raison des barrières linguistiques et de l'absence de règles communes de coopération, les autorités compétentes et les juridictions peuvent rencontrer des difficultés pour coopérer avec les autorités d'un autre État lorsqu'une personne vulnérable a déménagé ou lorsque des informations en provenance d'un autre pays sont demandées.

En France, il est certes possible de recourir à la convention internationale de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes. Cette convention est entrée en vigueur le 1er janvier 2009 et s'applique, dans les situations internationales, à la protection des adultes qui, en raison d'une altération ou d'une insuffisance de leurs facultés personnelles, ne sont pas en état de pourvoir à leurs intérêts. La convention, qui instaure une harmonisation des règles de conflit et de compétence, prévoit en son article 5 que les autorités compétentes de l'État contractant de la résidence habituelle de l'adulte peuvent prendre des mesures tendant à la protection de sa personne ou de ses biens. Son article 13 précise, en son premier alinéa, que, dans l'exercice de la compétence qui leur est attribuée par les dispositions de la convention, les autorités des États contractants appliquent leur loi.

Concernant la circulation des mesures prises dans un État contractant, la convention prévoit qu'elles sont reconnues de plein droit dans les autres États contractants (article 22-1). Cette reconnaissance automatique et de plein droit connaît des exceptions énumérées à l'article 22-2 de la convention, mais garantit dans la très grande majorité des cas l'efficacité d'une mesure de protection dans les autres États. Ainsi, un mandat de protection future signé en France produira automatiquement tous ses effets en Grèce, État contractant. Mais encore faut-il que l'État en cause ait ratifié la convention de La Haye. Or, au sein de l'Union européenne (UE), ce n'est le cas que de dix États membres. La situation est encore plus délicate hors UE, dès lors que seuls quatre États hors UE ont ratifié cette convention.

Afin de garantir l'efficacité hors des frontières du mandat de protection future et des autres mesures de protection prises en France, il apparaît donc nécessaire de promouvoir l'élaboration d'autres outils garantissant leur circulation, tout en permettant de renforcer l'autonomie de la volonté et de respecter le choix exprimé par la personne protégée quand elle pourvoyait encore seule à ses intérêts.

L'élaboration d'un règlement européen consacré à la protection des majeurs vulnérables pourrait fournir une première piste d'amélioration. Un tel instrument européen présenterait le mérite non seulement de compléter la convention de la Haye et d'en souligner la nécessité, mais encore de prévoir des règles uniformes quant aux autorités compétentes, à la loi applicable et à la reconnaissance et l'exécution des mesures prises dans un État membre. Il pourrait encore consacrer, de manière plus forte que ne le fait la convention, le principe de l'autonomie de la volonté en permettant au mandant de choisir non seulement la loi applicable à la protection anticipée, mais également, de manière encadrée, l'autorité compétente pour en connaître. Ce règlement pourrait également prévoir la création d'un certificat européen, à l'instar du titre exécutoire européen, qui permettrait d'établir le contenu de la mesure juridique ouverte à l'égard d'une personne et de garantir sa reconnaissance et son efficacité. Accompagnant l'acte national, ce certificat permettrait à un Français, par exemple, ayant signé un mandat de protection future en France et ayant décidé, quelques années plus tard, de prendre sa retraite au Portugal, d'être assuré que non seulement les autorités portugaises reconnaissent ce mandat et lui fassent produire tous ses effets, mais encore qu'elles en connaissent le contenu et les effets exacts.

Un second outil, qui pourrait d'ailleurs compléter le premier, pourrait naître de la mise en place de l'interconnexion des registres de publicité des mesures de protection, notamment conventionnelles. Telle est l'une des propositions du 115ème Congrès des Notaires de France, qui appelle de ses vœux l'interconnexion du registre français des mandats de protection future (lorsqu'il sera mis en place) avec les autres registres nationaux des États connaissant le mandat ou reconnaissant les effets d'un mandat établi à l'étranger afin de garantir, au niveau international, une mesure de publicité accessible aux personnes et autorités habilitées.

Enfin, il pourrait être opportun de promouvoir la convention de la Haye afin que d'autres États, notamment hors UE, la ratifient.

4. Autoriser conventionnellement les actes de disposition relatifs au logement de la personne protégée

Le sujet de la vente du logement de la personne protégée est très sensible. « *Dans la mesure où la stabilité du cadre de vie revêt une importance considérable dans le traitement de la maladie* » et parce qu'il apparaît primordial, dans cette optique, « *d'assurer un maintien des repères du majeur protégé et d'éviter toute décision hâtive* », l'article 426, alinéa 3, du code civil prévoit que l'accord du juge des tutelles est nécessaire pour qu'il soit disposé quant aux droits relatifs au logement de la personne protégée et aux meubles qui le garnissent et ce, « *qu'il s'agisse d'une résidence principale ou secondaire* ».

La question s'est posée de savoir si ce texte avait vocation à s'appliquer dans le cadre du mandat de protection future, donc à prévaloir sur les dispositions du

premier alinéa de l'article 490 du code civil qui posent pour principe, s'agissant du mandat établi par acte authentique, que : « *par dérogation à l'article 1988, le mandat, même conçu en termes généraux, inclut tous les actes patrimoniaux que le tuteur a le pouvoir d'accomplir seul ou avec une autorisation* ». La majorité des auteurs le pensent, dans la mesure où la règle est située dans les dispositions générales applicables à l'ensemble des mesures juridiques de protection, en ce compris, en conséquence, le mandat de protection future. Mais pour l'heure, cette question n'a pas été tranchée par les tribunaux.

Dès lors que l'on se range à l'idée selon laquelle le mandataire a l'obligation d'obtenir une ordonnance d'autorisation aux fins de pouvoir disposer du logement de la personne vulnérable et de son mobilier – ce qui tempère les larges pouvoirs dont il dispose par principe dans le cadre d'un mandat de protection future notarié –, on peut encore se demander si le texte est d'ordre public ou s'il est possible de le contourner en insérant une clause contraire dans le mandat. Au regard de l'objectif poursuivi par le législateur à travers l'article 426 du code civil, on peut penser que, dans l'état actuel des textes, les dispositions protectrices du logement de la personne protégée s'imposent impérativement aux parties et qu'il ne saurait y être dérogé.

L'article 426, qui vise le logement de la personne protégée en général, a pour finalité de protéger cette dernière contre les initiatives malheureuses de son représentant. Or, cette approche est celle des règles relatives à la tutelle ou l'habilitation familiale, qui constituent également des situations juridiques subies par la personne protégée et que celle-ci n'a pas anticipées.

Dans le mandat de protection future, la situation est autre : le mandant, au moment où il signe l'acte, dispose en effet de toutes ses facultés. Il entreprend du reste cette démarche pour éviter de devoir, un jour, être placé sous tutelle ou faire l'objet d'une habilitation familiale. Sa démarche est guidée par la volonté d'avoir la main sur son éventuelle perte d'autonomie, de l'organiser personnellement et sans l'intervention d'un juge. Il voit dans le mandat, à l'image des directives anticipées de fin de vie, l'expression de l'autonomie de sa volonté et il se sent en mesure de décider s'il accorde une confiance suffisante à son mandataire pour le laisser décider, dans les circonstances redoutées de la perte de son autonomie, si un maintien à domicile est possible ou si la vente de sa résidence principale est nécessaire pour entrer dans une maison de retraite.

Aussi, quand le notaire explique au mandant qu'il faudra tenir compte de l'application des dispositions de l'article 426 du code civil relativement à la vente de ses résidences principale ou secondaire (qui composent le plus souvent l'essentiel de son patrimoine), on peut imaginer que le mandant se sente dépossédé de son libre choix dans l'appréhension de son éventuelle dépendance. Ainsi s'explique qu'il renonce souvent à son projet. Les notaires constatent régulièrement que l'on touche ici à l'une des faiblesses les plus importantes du mandat de protection future. Nul doute, en effet, que « *l'application de l'article 426 au mandat de protection future est l'une des causes de son faible succès ; pour celui*

qui possède comme seul bien immobilier sa résidence principale, ce symbole de déjudiciarisation a perdu de son charme ».

En parallèle, les notaires constatent également que l'obligation d'obtention d'une ordonnance autorisant la vente constitue un frein, voire un obstacle, à la vente du bien, laquelle exige une réactivité et une célérité incompatibles avec le dispositif judiciaire mis en place. À l'évidence, eu égard aux délais et aux incertitudes inhérents au recours au juge des tutelles, le risque est grand de dissuader un potentiel acquéreur.

Il est donc proposé, dans l'esprit du mandat de protection future tel qu'il est perçu par les clients des notaires et dans l'intérêt du mandant ayant perdu ses facultés, de permettre à ce dernier, s'il le souhaite, d'autoriser expressément, dans le mandat, le mandataire à procéder à la vente de son logement ou de sa résidence secondaire sans avoir à solliciter une autorisation judiciaire.

Proposition de rédaction :

L'article 490 du code civil serait dès lors complété comme suit :

Le mandant peut autoriser le mandataire à accomplir un acte visé à l'article 426, alinéa 3 dans les conditions visées par le texte.

L'article 426 du code civil serait également modifié comme suit :

Le logement de la personne protégée et les meubles dont il est garni, qu'il s'agisse d'une résidence principale ou secondaire, sont conservés à la disposition de celle-ci aussi longtemps qu'il est possible.
Le pouvoir d'administrer les biens mentionnés au premier alinéa ne permet que des conventions de jouissance précaire qui cessent, malgré toutes dispositions ou stipulations contraires, dès le retour de la personne protégée dans son logement.

S'il devient nécessaire ou s'il est de l'intérêt de la personne protégée qu'il soit disposé des droits relatifs à son logement ou à son mobilier par l'aliénation, la résiliation ou la conclusion d'un bail, et sous réserve des dispositions de l'article 490, l'acte est autorisé par le juge ou par le conseil de famille s'il a été constitué, sans préjudice des formalités que peut requérir la nature des biens. Si l'acte a pour finalité l'accueil de l'intéressé dans un établissement, l'avis préalable d'un médecin, n'exerçant pas une fonction ou n'occupant pas un emploi dans cet établissement, est requis. Dans tous les cas, les souvenirs, les objets à caractère personnel, ceux indispensables aux personnes handicapées ou destinés aux soins des personnes malades sont gardés à la disposition de l'intéressé, le cas échéant par les soins de l'établissement dans lequel celui-ci est hébergé.

5. Élargir l'objet du mandat de protection future à l'assistance

Aujourd'hui, on peut constater, tout en le regrettant, que la « zone grise » de vulnérabilité n'est pas couverte par le mandat de protection future : celui-ci, après sa signature, n'est destiné à prendre effet, sans phase de transition, qu'une fois le mandant hors d'état de manifester sa volonté. La période qui s'écoule entre la lucidité et l'inaptitude fait l'objet d'une organisation parcellaire, au mieux, par la signature d'un mandat ordinaire général ou, à défaut, par le recours à des procurations ponctuelles. Pendant ce temps, le mandat de protection future signé est en sommeil, au point où, si le majeur éprouve le besoin d'être conseillé et contrôlé dans les actes de la vie civile, il devra alors être placé sous le régime de la curatelle.

Il pourrait donc être proposé de permettre une protection graduée progressive et adaptée dans le cadre du seul mandat de protection future, en conférant un double visage à ce dernier. En effet, un « mandat-assistance », dont les règles de la curatelle constitueraient le modèle, pourrait être consacré parallèlement au « mandat-représentation », qui constitue aujourd'hui le droit positif et dont les règles sont influencées par celles de la tutelle. Ce mandat-assistance, dont on peut déjà trouver des exemples en Belgique et au Québec, permettrait de couvrir les situations dans lesquelles le mandant commence à constater que ses facultés déclinent sans pour autant être dans l'impossibilité d'exprimer sa volonté, ou encore celles où le mandant, doté de ses pleines facultés intellectuelles, éprouve la nécessité, au regard de handicaps physiques lourds, d'être assisté.

Dans cette optique, sans s'attarder sur la faculté de prévoir une application cumulative de ces deux types de mesures, source de difficultés inextricables, on pourrait songer à une graduation chronologique du mandat, qui serait fonction de l'évolution de la perte d'autonomie du mandant. Le déclenchement à double détente du mandat se ferait sur la foi d'un certificat médical témoignant, dans un premier temps, du besoin d'assistance du mandant puis, dans un second temps, de la nécessité de sa représentation. Cette procédure de déclenchement en deux temps serait confiée au notaire. Ce dernier rédigerait un acte valant prise d'effet du mandat-assistance de protection future puis, plus tard, lorsque les facultés du mandant sont davantage altérées, un acte valant prise d'effet du mandat-représentation de protection future. Au surplus, il conviendrait d'assurer, dans le prolongement de la première proposition du rapport, la mise en œuvre d'une mesure de publicité adaptée et efficace, témoignant de l'activation du mandat-assistance puis de son glissement vers le mandat-représentation.

À l'instar de certains modèles étrangers, la prise d'effet du mandat-assistance pourrait être immédiate. Ce sera le cas en présence d'une signature tardive du mandat par un majeur, dont les facultés physiques et cognitives commencent à être altérées au point d'éprouver le besoin d'être assisté, sans délai. Mais, parce que le mandat de protection future présente l'originalité d'être une œuvre d'anticipation établie à une époque sereine, en prévision de temps qui le seront moins, il doit être possible pour le mandant de prévoir également une prise d'effet différée.

Bien évidemment, l'élargissement du mandat de protection future à l'assistance postule, sur le terrain de la théorie juridique et pour reprendre les termes du rapport Caron-Déglise, *« de faire évoluer la conception française du mandat »*, car celui-ci est traditionnellement considéré comme un acte de représentation uniquement.

Il nous semble toutefois que l'objectif de protection justifie et légitime cette entorse aux principes.

Il s'agit tout à la fois, au travers de ce mandat, de protéger le mandant, mais aussi les tiers, en renforçant la sécurité des actes qui sont susceptibles d'être passés pendant la « zone grise ».

6. Contractualiser l'obligation du mandataire d'établir les comptes de sa gestion et mutualiser les opérations de contrôle

Contractualiser les obligations comptables du mandataire. En application de l'article 486 du code civil, le mandataire doit établir chaque année le compte de sa gestion.

Or, la pratique révèle que cette obligation est fréquemment perçue par le mandataire – surtout lorsqu'il exerce à titre gratuit et dans le cadre familial – comme lourde, répétitive et complexe.
Elle nécessite une information préalable et la mise à disposition d'outils comptables homogènes et pérennes que les familles concernées ont en général des difficultés à obtenir.

Le compte de gestion ainsi établi doit encore être vérifié selon les modalités prévues par le mandat et, lorsqu'il a été conclu sous la forme notariée, être déposé auprès du notaire instrumentaire chargé d'en assurer la conservation, générant au surplus un coût annuel qui devra être supporté par le mandant ou le mandataire lui-même.

Quand le mandataire est choisi dans le cercle familial, la perspective d'exécuter ces deux obligations (l'établissement annuel du compte et son dépôt) conduit souvent les personnes qui envisageaient de conclure un mandat de protection future notarié à renoncer à cet outil d'anticipation de la vulnérabilité, considérant qu'il suffira, si la personne vulnérable perd ses facultés, de solliciter une habilitation familiale, au mécanisme plus souple. En effet, mis à part l'obligation d'accomplir l'acte (ou les actes) pour lequel elle est habilitée, la personne habilitée par le juge n'est soumise à aucune obligation d'établissement et de reddition de comptes.

De même, comme le tuteur, le mandataire peut ressentir négativement la défiance du législateur à son égard, laquelle se traduit par cette obligation de rendre des comptes, d'autant que la personne habilitée jouit, au contraire, de toute la confiance du législateur. Le mandant lui-même peut s'étonner de cette défiance, lui qui désigne son mandataire justement parce qu'il a foi en lui.

Pour éviter que les personnes qui voudraient anticiper les conséquences de leur éventuelle incapacité ne se détournent du mandat de protection future, il conviendrait de contractualiser l'obligation d'établir un compte de gestion.

Actuellement seules les modalités de la vérification des comptes établis peuvent être définies par le mandat, ce qui est insuffisant. L'intérêt d'une contractualisation plus étendue est que le mandant pourrait, selon ses souhaits, soit libérer totalement le mandataire de cette obligation à l'instar de l'habilitation familiale, soit la maintenir et en définir précisément les modalités.

Le mandant pourrait ainsi prévoir la forme et la périodicité de son exécution, le degré de rigueur et d'étayement attendu des comptes (relevé exhaustif et détaillé des opérations sur la période concernée ou au contraire limité aux opérations les plus importantes), la possibilité pour le mandataire de s'adjoindre l'aide d'un professionnel qualifié, le recours à un subrogé mandataire pour en assurer le contrôle, la désignation d'une personne réceptionnant et conservant les comptes de gestion, etc.

Dans cette même perspective, le mandant pourrait prévoir les modalités du contrôle des comptes de gestion (périodicité, désignation d'une personne qualifiée pour apprécier les opérations réalisées par le mandataire, détermination de sa rémunération, etc.).

Serait aussi fixée l'obligation de reddition des comptes à l'expiration du mandat, au mandant lui-même s'il recouvrait ses facultés ou à des tiers (notamment la personne amenée à poursuivre la gestion des biens et les héritiers du mandant).

Le mandat de protection future gagnerait ainsi en souplesse et ressemblerait à ce que les clients des notaires s'attendent à ce qu'il soit : un outil dans lequel l'autonomie de la volonté trouve au mieux à s'exprimer.

Mutualiser les opérations de contrôle de la gestion des biens du mandant. En application de l'article 491, alinéa 2, du code civil, *« le notaire saisit le juge des tutelles de tout mouvement de fonds et de tout acte non justifié ou n'apparaissant pas conformes aux stipulations du mandat »* qu'il a instrumenté. Ce mécanisme d'alerte s'ajoute à ceux prévus aux articles 483 et 484 du code civil qui permettent à toute personne intéressée soit de demander au juge la révocation du mandat lorsque son exécution est de nature à porter atteinte aux intérêts du mandant, soit de le voir statuer sur les conditions et modalités de son exécution. Il complète aussi la possibilité pour le juge de demander à faire vérifier le compte de la gestion du mandataire selon les modalités prévues à l'article 512 du code civil.

Dans le prolongement de la proposition précédente, il paraît opportun de redéfinir l'étendue du contrôle de la gestion des biens effectuée par le mandataire.

Il conviendrait précisément de mutualiser ce contrôle entre tous les professionnels agissant pour le compte du mandant (notaire, expert-comptable, avocat, banquier, assureur, etc.). Chacun des intervenants, dans son cœur de métier, pourrait ainsi exercer un contrôle efficace et supporter un devoir d'avertissement du mandataire voire, si cet avertissement ne produisait pas d'effet satisfaisant, un devoir d'alerte du juge des tutelles.

Un tel contrôle collectif présenterait l'avantage d'être immédiat, automatique et expert (chaque professionnel n'intervenant que dans son domaine d'expertise). La protection du mandant se trouverait renforcée par ce contrôle permanent (et non plus annuel) et collégial de la gestion de ses biens. C'est d'ailleurs déjà ce qui se passe en dehors du cadre de la protection des majeurs (ex. : le banquier qui constate une anomalie sur un compte bancaire prévient son client).

Une mutualisation serait aussi plus conforme à une responsabilité, qui doit être globale, de la société tout entière dans une perspective de solidarité nationale à l'égard des personnes les plus vulnérables.

Accès au registre. Une 7e observation figure dans le rapport, visant à mettre en place une mesure de publicité du mandat de protection future. Le décret n° 2024-1032 du 16 novembre 2024 relatif au registre des mandats de protection future, paru du JO du 17 novembre, crée ce registre mais ne permet pas aux notaires d'alimenter ce registre et ne donne pas accès aux notaires pour consulter les informations enregistrées dans ce registre.

Or, sur le fond, nous considérons très dommageable que le notaire ne puisse pas effectuer lui-même les formalités de publication du mandat qu'il reçoit. Le mandant qui sera chargé de cette formalité est en effet dans la plupart des cas une personne âgée, peu expérimentée et parfois sans les moyens de communication nécessaires pour effectuer seule des formalités administratives dématérialisées.

Nous déplorons également que le notaire ne puisse avoir accès au fichier et n'ait aucun moyen de connaître, de manière certaine et sécurisée, l'existence d'un mandat de protection future conclu ainsi que sa prise d'effet. Le risque d'instrumenter un acte juridique susceptible d'être ultérieurement contesté dès lors qu'il aura été établi en méconnaissance du mandat restera donc entier.

II. Mesures de déjudiciarisation du droit des personnes vulnérables – déjudiciariser quelques actes de gestion du patrimoine

1. L'acceptation pure et simple de la succession par un enfant mineur en cas d'administration légale

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a modifié les règles de l'acceptation pure et simple de la succession par le mineur en tutelle ou le majeur en tutelle (C. civ., art. 507-1). L'article 9 de la loi prévoit que l'acceptation pure et simple de la succession au nom du mineur en tutelle ou du majeur en tutelle ne requiert plus l'autorisation préalable du conseil de famille ou du juge dès lors qu'il est démontré par une attestation du notaire chargé du règlement de la succession, que l'actif dépasse manifestement le passif.

En revanche, cette loi n'a pas modifié les règles de l'administration légale des biens du mineur. En application de l'article 387-1, 5° du Code civil, l'acceptation pure et simple de la succession revenant à l'enfant mineur fait partie des actes que l'administrateur légal ne peut faire sans l'autorisation du juge aux affaires familiales.

La présente proposition a donc pour objet de remédier à cette différence de traitement de l'enfant mineur selon qu'il soit sous tutelle ou sous administration légale, en alignant les règles de l'administration légale sur celles de la tutelle.

Il est ainsi proposé de modifier l'article 387-1, 5° du Code civil ainsi qu'il suit :

« L'administrateur légal ne peut, sans l'autorisation préalable du juge des tutelles : »

(...)

« 5° Accepter purement et simplement une succession revenant au mineur sauf s'il est démontré par une attestation du notaire chargé de la succession que l'actif dépasse manifestement le passif ; ».

2. La vente du logement du mandant de protection future sans l'autorisation du juge

La stabilité du cadre de vie revêt une grande importance pour les personnes vulnérables. Il est primordial, dans cette optique, d'assurer un maintien de leurs repères. C'est pourquoi, l'accord du juge des tutelles est toujours nécessaire pour qu'il puisse être disposé des droits relatifs au logement de la personne protégé et aux meubles qui le garnissent, qu'il s'agisse d'une résidence principale ou secondaire.

L'accord du juge est cependant supplétif en cas de constitution d'un conseil de famille. Pourquoi ne pas permettre l'opération de vente, dans l'intérêt bien compris du majeur protégé (dont la vente du logement peut être indispensable pour lui permettre de financer son intégration dans un établissement spécialisé) et dans le respect de la justesse du prix de vente et de la réaffectation des fonds dans l'intérêt de la personne vulnérable ?

A condition que le mandat le prévoit expressément, les actes de disposition relatifs au « logement de la personne protégée et [des] meubles dont il est garni » pourraient être passés par le mandataire, sous réserve qu'il obtienne, au préalable, l'accord d'un subrogé mandataire.

D'une manière générale, il appartiendra alors à ce dernier de vérifier si l'opération projetée par le mandataire est conforme aux intérêts de la personne protégée. Plus précisément, il devra, pour ce faire, et à l'instar du juge, apprécier la pertinence personnelle et économique de l'opération, mais aussi s'assurer des conditions de relogement du mandant. En la forme, le subrogé mandataire interviendra à l'acte, tant au stade de l'avant contrat qu'à celui de la vente définitive.

Il est donc proposé de modifier l'article 490 du Code civil comme suit :

> *« Par dérogation à l'article 1988, le mandat, même conçu en termes généraux, inclut tous les actes patrimoniaux que le tuteur a le pouvoir d'accomplir seul ou avec une autorisation*
> *Toutefois, le mandataire ne peut accomplir un acte de disposition à titre gratuit qu'avec l'autorisation du juge des tutelles.*
> *Le mandataire ne peut accomplir un acte visé à l'article 426 alinéa 3 sauf au mandat à le prévoir expressément avec l'autorisation préalable d'un subrogé mandataire, dans les conditions visées par le texte »*

Il est aussi proposé de modifier l'article 426 du Code civil comme suit :

> *« Le logement de la personne protégée et les meubles dont il est garni, qu'il s'agisse d'une résidence principale ou secondaire, sont conservés à la disposition de celle-ci aussi longtemps qu'il est possible.*

Le pouvoir d'administrer les biens mentionnés au premier alinéa ne permet que des conventions de jouissance précaire qui cessent, malgré toutes dispositions ou stipulations contraires, dès le retour de la personne protégée dans son logement.
S'il devient nécessaire ou s'il est de l'intérêt de la personne protégée qu'il soit disposé des droits relatifs à son logement ou à son mobilier par l'aliénation, la résiliation ou la conclusion d'un bail, et sous réserve des dispositions de l'article 490, l'acte est autorisé par le juge ou par le conseil de famille s'il a été constitué, sans préjudice des formalités que peut requérir la nature des biens. Si l'acte a pour finalité l'accueil de l'intéressé dans un établissement, l'avis préalable d'un médecin, n'exerçant pas une fonction ou n'occupant pas un emploi dans cet établissement, est requis.
Dans tous les cas, les souvenirs, les objets à caractère personnel, ceux indispensables aux personnes handicapées ou destinés aux soins des personnes malades sont gardés à la disposition de l'intéressé, le cas échéant par les soins de l'établissement dans lequel celui-ci est hébergé. »

III. Mesures de déjudiciarisation du droit de la famille

1. L'établissement de la convention de PACS exclusivement sous la forme notariée

Le PACS est un contrat conclu entre deux personnes majeures, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune. Il est destiné aux couples qui ne souhaitent pas se marier et qui recherchent un cadre juridique et une sécurité que ne leur apporte pas le concubinage.

Aujourd'hui, les partenaires peuvent établir le PACS soit par acte sous seing privé, soit par acte notarié (C. civ., art. 515-3).

Il est fréquemment constaté dans la pratique notariale, à l'occasion d'une opération juridique conclue par le couple, d'une séparation ou du décès de l'un des partenaires des difficultés liées à l'établissement d'une convention de PACS sous seing privé.

La convention, parfois établie en un seul exemplaire au lieu de deux, est souvent égarée par les partenaires. Il arrive également qu'elle ait été mal rédigée, les membres du couple ayant opté par exemple pour un régime d'indivision ET pour le régime légal de la séparation des patrimoines ou s'étant consentis mutuellement dans cette même convention des legs (qui sont en réalité nuls en raison de l'interdiction des testaments conjonctifs).

Le problème est encore accru depuis l'entrée en application du règlement (UE) 2016/1104 du Conseil du 24 juin 2016 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la compétence, de la loi applicable, de la

reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés et qui permet aux partenaires de choisir la loi applicable à leur partenariat : en l'état actuel, un tel choix de loi devrait seulement être fait par acte notarié, pour en assurer la conservation, la publicité et l'opposabilité aux tiers.

Par ailleurs, et toujours en application de ce règlement, seul l'établissement de la convention de PACS sous la forme notariée en garantit la circulation facilitée au sein des Etats membres, puisque le règlement promeut la reconnaissance et l'exécution des conventions notariées conclues dans l'un des Etats membres.

Il est proposé de faire du PACS un contrat établi et enregistré par le seul notaire. Cette proposition permettrait de fournir aux partenaires les conseils qu'il leur manque au moment de la conclusion d'un acte sous seing privé et aussi d'avoir la garantie d'une parfaite conservation de la convention par le notaire instrumentaire.

2. L'adoption simple de l'enfant majeur du conjoint par acte notarié

Sur l'ensemble des adoptions simples prononcées en 2018, 98% sont intrafamiliales et 90% des adoptés sont des « beaux-enfants ». L'adoptant a en moyenne 60 ans. Et dans près de 90% des demandes d'adoption simple, l'adopté est majeur, avec un âge médian de 34 ans (source : ministère de la Justice, Enquête adoption 2018).

Du fait du nombre croissant des séparations, beaucoup de nos concitoyens, déjà parents, retrouvent un nouveau « conjoint » (époux, partenaire de PACS ou concubin). Bien souvent, ce nouveau « conjoint » contribue à l'éducation des enfants que l'autre a pu avoir lors d'une précédente union.

Afin d'assurer une égalité avec les enfants issus de leur union ou encore de tenir compte des liens d'affection qui ont pu se créer avec le beau-parent, ces couples consultent souvent leur notaire afin d'envisager l'adoption de l'enfant de l'autre. Ce type d'adoption permet en effet dans la plupart des cas une recomposition familiale harmonieuse. Cependant ces couples comprennent difficilement lorsque l'adopté est un enfant majeur, qu'il faille saisir un juge afin d'obtenir dans des délais relativement longs un jugement d'adoption.

Dans un objectif de simplification des procédures, il est proposé de recevoir l'adoption simple de l'enfant majeur du conjoint par un notaire en sa qualité d'officier public, détenteur du sceau de l'État.

L'amendement prévoit toutefois qu'en cas d'opposition formulée dans un délai de trois mois par les enfants majeurs de l'adoptant après avoir été personnellement informés par le notaire du projet d'adoption, l'acte notarié doit être homologué par le tribunal.

Note déjudiciarisation

Le juge reste en revanche compétent pour prononcer l'adoption simple de l'enfant mineur du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin.

Il est ainsi proposé de modifier l'article 361 du Code civil ainsi qu'il suit :

> Il est ajouté à l'article 361 du Code civil deux alinéas ainsi rédigés :
> *« Par exception à l'article 353, l'adoption simple de l'enfant majeur du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin est reçue par un acte devant notaire. En cas d'opposition dans un délai de trois mois des enfants majeurs de l'adoptant préalablement informés du projet d'adoption, l'acte notarié est soumis à l'homologation du tribunal du domicile de l'adoptant. »*
> *« La mention de l'adoption simple reçue par acte notarié est portée sur les registres de l'état civil à la requête du notaire instrumentaire ».*

3. La délégation de l'autorité parentale par acte notarié

Selon le droit français, le beau-parent n'a en principe aucun droit ni aucun devoir envers l'enfant de son conjoint ou de la personne avec laquelle il vit.

Toutefois, deux dispositions du Code civil lui permettent l'une d'exercer, totalement ou partiellement, l'autorité parentale sur cet enfant, et l'autre de partager l'exercice de l'autorité parentale avec l'un des deux parents, voire avec les deux. Dans tous les cas, une décision du juge aux affaires familiales, qui ne peut être saisi que par le ou les parents détenteurs de l'autorité parentale, est nécessaire.

Par ailleurs, en cas de séparation avec le parent de l'enfant, le beau-parent peut demander un droit de visite au juge aux affaires familiales afin de maintenir la relation avec l'enfant si tel est l'intérêt de ce dernier (C. civ., article 371-4).

Face à la multiplication des familles recomposées, il avait été envisagé en 2008, d'instaurer un statut du beau-parent et de préciser la notion d'actes usuels et d'actes importants relevant de l'exercice de l'autorité parentale ainsi que les modalités d'intervention du tiers.

Comme l'avaient conclu le rapport présenté en 2009 par Jean Leonetti[2] et un rapport du CESE en 2013[3], il ne nous semble pas nécessaire d'instituer dans le Code civil un statut du beau-parent. A notre sens, les outils existants suffisent.

---

[2] *Intérêt de l'enfant, autorité parentale et droits des tiers*, La documentation française, 2009.
[3] CESE, *Les évolutions contemporaines de la famille et leurs conséquences en matière de politiques publiques*, par B. Capdeville, Novembre 2013, Les éditions des Journaux officiels, p.24.

En revanche, la communication autour de ces mécanismes, comme notamment la délégation-partage, pourrait être améliorée auprès des parents.

Il pourrait ainsi être envisagé de s'appuyer sur l'expérience de la profession notariale en la matière. La convention de délégation-partage pourrait être conclue devant notaire, en la forme authentique. Il pourrait être prévu lorsque les deux parents ont consenti ensemble des pouvoirs à un tiers portant sur les actes usuels, que la convention notariée n'ait pas besoin d'être homologuée par le juge aux affaires familiales.

L'acte présenterait également les avantages de l'authenticité. D'une part, au moment de son établissement, les parties bénéficieraient de l'assistance du notaire, ce dernier les conseillant notamment sur la désignation des actes usuels que le tiers pourrait accomplir.

D'autre part, le notaire rédacteur de l'acte conserverait l'original à son étude, évitant ainsi les risques de perte, de destruction voire de falsification de l'acte. La délivrance de copies authentiques à chacune des parties intéressées serait également gage de facilité et de sécurité, face aux problèmes pratiques de la vie quotidienne.

IV. Homologation, transaction et accord exécutoire devant notaire

L'un des traits caractéristiques du jugement est sa force exécutoire, c'est-à-dire son aptitude à faire l'objet d'une mesure d'exécution forcée. L'une des problématiques de la déjudiciarisation consiste à déterminer les façons dont les parties peuvent obtenir un titre susceptible d'exécution forcée, mais sans avoir à obtenir une décision de justice au sens classique.

Le Code civil disposait, jusqu'à la réforme du 10 février 2016, que la transaction a, « *entre les parties, l'autorité de la chose jugée en dernier ressort* » (C. civ., art. 2052). Ceci renforçait l'idée d'une équivalence entre jugement et transaction, mais ne disait rien de la question de la force exécutoire.

Celle-ci résulte en principe d'une homologation par l'autorité publique, et plus *précisément par le juge lui-même, ce qui introduit étrangement* une forme de « rejudiciarisation » du processus de règlement amiable. Ainsi, l'article 1441-4 (abrogé en 2012) disposait que « Le président du tribunal de grande instance, saisi sur requête par une partie à la transaction, confère force exécutoire à l'acte qui lui est présenté. » Encore aujourd'hui, l'article 1565 dispose que : « L'accord auquel sont parvenues les parties à une médiation, une conciliation ou une procédure participative peut être soumis, aux fins de le rendre exécutoire, à l'homologation du juge compétent pour connaître du contentieux dans la matière considérée. » Ce texte s'applique en réalité à toute transaction quelle que soit la manière dont elle a été conclue, car l'article 1567 le déclare applicable « à la transaction conclue sans qu'il ait été recouru à une médiation, une conciliation ou une procédure participative. »

Cette homologation judiciaire coexiste en réalité avec un autre dispositif, qui n'est autre que le recours à l'acte notarié. La jurisprudence considère en effet que les dispositions précitées *« ne font pas obstacle à ce qu'une transaction soit reçue par un notaire et que celui-ci lui confère force exécutoire »* (Cass. 1re civ., 21 oct. 2010, n° 09-12.378).

Si l'on souhaitait aller plus loin dans la voie de la déjudiciarisation, sans limiter les droits et la protection de justiciables, il conviendrait de renforcer le rôle du notaire, en lui confiant cette tâche d'homologation. Celle-ci pourrait être rapprochée de la pratique du dépôt authentifiant, et donnerait lieu, de la part de l'officier public à des contrôles plus approfondis que ceux du juge (qui se limitent essentiellement à l'existence et à la qualification de l'acte, ainsi qu'à sa conformité à l'ordre public). Cette voie serait même supérieure à l'homologation judiciaire : cette dernière ne peut en effet porter que sur un acte de *transaction* au sens propre, mais non, par exemple, sur un cautionnement qui viendrait en garantir l'exécution (Cass. 2e civ., 8 janv. 2015, n° 13-27.377).

Une telle évolution supposerait essentiellement de modifier des textes du code de procédure civile, de nature règlementaire, à savoir les article 1565 et suivants du Code de procédure civile.

V. Confier la réalisation des adjudications au notaire

L'ordonnance du 21 avril 2006 réformant la procédure de saisie immobilière a clairement placé le notaire au sein du dispositif en lui confiant la direction de la vente amiable sur autorisation du juge.

Il est vrai que la saisie immobilière est la seule procédure d'exécution judiciaire : les autres ne supposent pas l'intervention du juge, sauf en cas de contestation (saisie-vente, saisie-attribution, etc.). Ce système pourrait parfaitement être transposé à la saisie immobilière : celle-ci serait extra-judiciaire, le juge de l'exécution n'intervenant qu'en cas de contestation.

Mais la personne qui est, de par son statut et son activité, la mieux à même de prendre le relais du juge dans cette mission d'organisation de la saisie, c'est évidemment le notaire. Pourquoi imaginer confier à d'autres ce qui constitue le cœur de métier du notaire avec les outils numériques sécurisés : signature électronique, Télé@ctes, ANF, plateforme « Immo-interactif » ?

S'inscrire dans une démarche inverse serait en contradiction avec les objectifs poursuivis par l'Etat avec les notaires : dématérialisation, réduction des coûts, sécurité juridique et économique.

L'expertise du notariat présente un intérêt central dans le cadre de la procédure de saisie.
De manière plus générale, l'intervention du notaire en matière immobilière assure la sécurité juridique de l'opération à tous les stades de sa réalisation :

analyse du titre, des droits réels grevant le bien, des contraintes d'urbanisme, des conformités au droit de la construction, de l'environnement, de la fiscalité et toutes vérifications en amont et en aval, mais aussi la distribution du prix, la purge des droits des créanciers et la radiation des inscriptions hypothécaires dans le cadre de mainlevées qui doivent être dressées.

L'huissier joue assurément un rôle central en matière mobilière, notamment dans la saisie-vente et la saisie-attribution. Il établit les actes de saisie, procède aux inventaires, conseille les parties (le saisi aussi bien que le saisissant), évalue les biens, estime les frais prévisibles de procédure, reçoit les offres de vente amiables formulées par le saisi, etc.

Cependant en matière immobilière, il ne joue qu'un rôle secondaire. Il signifie les actes de saisie et les dénonciations, mais il n'assume plus ici de rôle d'évaluation, il n'est pas en charge de l'établissement du cahier des conditions de vente, il n'intervient en rien dans la fixation du prix de vente amiable ou dans la mise à prix en cas d'adjudication. En outre il n'établit pas de projet de répartition du prix, et ce n'est pas lui non plus qui procède la tentative de conciliation des créanciers dans le but d'obtenir un accord de distribution amiable).

C'est pourquoi il paraîtrait opportun, afin de désengorger les juridictions, de confier la direction des adjudications au notaire plutôt qu'au juge de l'exécution. Pour réaliser une telle réforme, il n'est pas nécessaire de modifier en profondeur la structure de la saisie immobilière. Le juge de l'exécution interviendrait toujours lors de l'audience d'orientation, afin de décider si la vente doit être amiable ou prendre la forme d'une adjudication. Mais une fois que son choix serait fait, il incomberait au notaire de procéder à ladite adjudication.

> Il suffirait donc de modifier quelques textes du Code des procédures civiles d'exécution, en particulier l'article L. 322-5 : « *L'adjudication de l'immeuble a lieu aux* enchères publiques ~~*à l'audience du juge*~~ ***devant un notaire désigné par le juge de l'exécution*** ».
>
> Il est aussi possible – mais non indispensable – de modifier l'article L. 322-9 pour prévoir un paiement du prix entre les mains du notaire : « *L'adjudicataire verse le prix* ~~*sur un compte séquestre ou le consigne auprès de la Caisse des dépôts et consignations*~~ ***entre les mains du notaire*** *et paye les frais de la vente.*
> *Il ne peut, avant le versement* ~~*ou la consignation*~~ *et le paiement, accomplir un acte de disposition sur le bien à l'exception de la constitution d'une hypothèque accessoire à un contrat de prêt destiné à financer l'acquisition de ce bien.* »
>
> L'article L. 322-13, enfin, ne devrait plus faire référence au jugement, mais à l'acte d'adjudication : « ~~*Le jugement*~~ ***L'acte*** *d'adjudication constitue un titre d'expulsion à l'encontre du saisi.* »
>
> Cet article constituerait ainsi une dérogation à l'article L. 411-1, posant le principe selon lequel une expulsion ne peut avoir lieu que sur le

fondement d'une décision de justice, mais en réservant une éventuelle « disposition spéciale ».

D'autres ajustements seraient nécessaires, mais ils relèvent de la partie règlementaire du Code des procédures civiles d'exécution.

VI. Simplifier la procédure de saisie par vente amiable

Actuellement, le juge de l'exécution intervient deux fois dans la procédure. Une première fois lors de l' « audience d'orientation » (art. R. 322-15 et s.). Le juge y vérifie que les conditions de la saisie sont réunies, et examine le bien-fondé de la demande du débiteur saisi pour procéder à une vente amiable plutôt qu'à une adjudication. Cette audience est utile et mérite d'être conservée : non seulement il est légitime de vérifier l'opportunité d'une vente amiable et de fixer un prix minimal acceptable, mais cette audience offre encore l'occasion de trancher les éventuelles contestations.

En revanche, le juge de l'exécution est amené à intervenir une seconde fois, lors de l' « audience de rappel » (art. R. 322-25 et s.). Celle-ci a pour unique objet de vérifier que la vente amiable conclue par le débiteur respecte les conditions fixées par le juge lors de l'audience d'orientation, et que le prix de vente a bien été consigné à la Caisse des dépôts et consignations.

Or cette intervention du juge n'a en pratique qu'un intérêt réduit. L'acte de vente amiable est en effet impérativement établi en la forme notariée (art. L. 322-4). Or le notaire est déjà chargé, de par sa mission même et en sa qualité d'officier public, de vérifier que l'acte est conforme aux conditions fixées par le juge (notamment quant au prix). La nécessité de passer une nouvelle fois devant le juge ne se justifie donc pas. Elle constitue une formalité qui retarde la vente et pousse parfois les parties à organiser des ventes totalement « hors procédure » en organisant une mainlevée conventionnelle de la part des créanciers inscrits (pratique validée par la Cour de cassation, v. Civ. 2e, 7 déc. 2017, 16-21356, D. 2018, p. 1684, note Cl. Brenner et Ph. Théry).

Les textes pourraient aisément, et sans rien enlever aux garanties offertes au débiteur saisi, dispenser les parties de ce second passage devant le juge. La vente resterait soumise à une *autorisation* judiciaire, mais le notaire serait seul chargé, sous sa responsabilité, d'en assurer la régularité. Son acte produirait, comme c'est le cas actuellement, les effets d'une vente volontaire, et emporterait radiation des inscriptions.
Le juge resterait naturellement compétent en cas de litige ou de contestation ; mais son intervention ne s'imposerait plus de manière systématique. Il ne serait amené à connaître une nouvelle fois du dossier que dans les cas où cela présente une utilité véritable.

Le second point qui pourrait être simplifié est relatif au prix dans le cadre de la vente amiable. La loi prévoit, ici aussi, une règle inutilement contraignante. L'article L. 322-4 du Code des procédures civiles d'exécution prévoit que le

notaire n'est habilité à établir l'acte de vente que s'est en mesure attester que le prix offert par l'acquéreur du bien a été consigné auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Or ici encore, on voit mal l'utilité de recourir à une procédure aussi lourde. Le notaire établissant l'acte de vente pourrait parfaitement recueillir lui-même le prix par sa comptabilité, en vue de sa répartition. La sécurité des parties serait pleinement assurée puisque les fonds ne seraient maniés que par un officier public, dans le respect des règles comptables strictes qui s'imposent à lui (étant précisé que le compte du notaire est ouvert auprès de la Caisse des dépôts et consignations, de sorte qu'il n'y a pas d'accroissement du risque).

Ces deux simplifications (suppression de l'audience de rappel systématique et suppression de la procédure de consignation du prix) n'appelleraient qu'une modification de deux articles du Code des procédures civiles d'exécution. Quelques aménagements de la partie réglementaire du Code devraient également s'ensuivre.

> Article L. 322-4
> « ***Le notaire chargé d'établir l'acte de vente amiable s'assure qu'il est conforme aux conditions posées par le juge de l'exécution lors de l'audience d'orientation.***
> *L'acte notarié de vente n'est établi que sur consignation du prix et des frais de la vente auprès de la Caisse des dépôts et consignations* ***versement du prix en la comptabilité du notaire*** *et justification du paiement des frais taxés. »*
>
> Article L. 322-14
> *« Le versement du prix ou sa consignation et le paiement des frais de la vente purgent de plein droit l'immeuble de toute hypothèque et de tout privilège du chef du débiteur à compter de la publication du titre de vente. »*

VII. Simplifier le partage judiciaire

Il s'agirait ici d'assurer plus de fluidité dans les procédures de partage et de décharger le juge, en accordant plus de pouvoirs au notaire dans la phase gracieuse du partage.

La profession notariale constate régulièrement sur le terrain les conséquences du manque de moyens matériels et humains que l'Etat met à la disposition de la justice familiale. Les délais pour obtenir une décision sont anormalement longs, ce qui préjudicie aux intérêts des justiciables, notamment les plus fragiles.

Or, parmi les exigences du procès équitable protégées par la Convention européenne des droits de l'homme, figure le droit pour tout justiciable à ce que sa cause soit entendue dans un « délai raisonnable ». Même si cette notion est imprécise, le caractère déraisonnable de la durée des procédures en France ne fait aucun doute.

La multiplication des litiges liés à la vie familiale appelle des solutions non judiciaires et rapides pour pallier l'encombrement des tribunaux. Les textes récents de « modernisation », de « simplification » et de « programmation » de la justice ont encouragé à adopter de telles alternatives afin qu'elle soit plus efficace, plus simple, plus accessible.

Il est important de poursuivre les efforts menés pour simplifier et accélérer certaines procédures qui, en pratique, génèrent des lenteurs et alimentent les conflits. C'est particulièrement le cas, en matière familiale, de la procédure de partage judiciaire successoral et du partage des intérêts patrimoniaux du couple à la suite d'un divorce ou d'une séparation.

La loi n°2006-728 du 23 juin 2006 réformant le droit des successions et des libéralités et son décret d'application n°2006-1805 du 23 décembre 2006 ont réorganisé la procédure de partage en réalisant une promotion évidente de la phase amiable. En effet, une tentative de partage amiable constitue le préalable indispensable et obligatoire à toute assignation ultérieure en partage judiciaire devant le tribunal judiciaire. Autrement dit, faute d'accord amiable, seule la voie d'un partage judiciaire est ouverte.

En dépit de ces avancées, le nombre de partages judiciaires reste aux environs de 10.000 par an selon les statistiques du Ministère de la Justice (*Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / Exploitation statistique du Répertoire Général Civil, 2016, p.17*). Pour ces cas les plus difficiles, les délais, le coût et la complexité de la procédure altèrent durablement des relations déjà dégradées par le litige initial.

Face à ce constat, il est nécessaire d'envisager d'autres alternatives, en s'inspirant notamment, pour la procédure de partage judiciaire, de celle applicable en Alsace-Moselle.

La procédure de partage judiciaire telle que régie par la loi du 1er juin 1924 portant introduction des lois civiles françaises dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, se différencie de celle prévue par les dispositions correspondantes du droit français général issu de la loi précitée du 23 juin 2006.

En effet, alors que, ainsi que nous l'avons déjà précisé, en droit français général, le partage judiciaire est introduit devant le tribunal judiciaire en la forme contentieuse et par ministère d'avocat, en droit local, la procédure reste gracieuse, introduite sur simple requête devant le tribunal de proximité (anciennement le tribunal d'instance), à l'initiative d'un ou de plusieurs indivisaires, sans ministère d'avocat.

Alors qu'en droit local, la procédure se déroule intégralement devant un notaire commis, en droit français général, le notaire n'est commis que pour l'établissement de l'état liquidatif. Il n'intervient également, en cas de procédure judiciaire complexe, sur désignation du juge que si la complexité des opérations de partage le justifie. Sa désignation n'est donc pas automatique.

En revanche, dans le cadre gracieux, la procédure de droit local se déroule intégralement devant le notaire commis. En qualité de délégué du tribunal, il a notamment pour mission de fixer la date des débats et d'en dresser procès-verbal. Le notaire a également le pouvoir de convoquer les parties. La convocation est d'ailleurs une convocation judiciaire. En cas de non-comparution de l'une des parties, l'article 225 de la loi précitée de 1924 permet d'imposer le principe du partage et de le rendre obligatoire à l'égard des non comparants. (l'homologation du tribunal de proximité sera cependant nécessaire).

Le notaire dirige aussi les débats qui se déroulent en son étude. Il va tenter de concilier les parties et d'aplanir les difficultés. Si l'une d'elles entend recourir à l'expertise, le notaire assermente l'expert dans le cadre de la mission qui lui est confiée. Il établit l'acte de partage. Il propose les lots et procède au tirage au sort. Il dresse le procès-verbal de difficultés si les parties bloquent sur certains aspects du partage, ce qui leur donne accès au juge du fond pour trancher les difficultés subsistantes. La règle du contradictoire est bien respectée. Chaque partie peut être assistée par un avocat.

Le notaire gère aussi entièrement la vente aux enchères (*Loi du 1er juin 1924, art. 243*). Il établit le cahier des charges (en présence de personnes vulnérables ou en cas de non comparants, ce cahier des charges doit être homologué). Mais c'est le notaire qui procède à la réalisation de la vente, ce qui est un facteur d'accélération du temps de la procédure par rapport aux ventes réalisées à la barre du tribunal.

Le juge n'intervient donc ici que de manière exceptionnelle. En tant qu'organe de juridiction gracieuse, il surveille le déroulement des différentes phases de la procédure, autorise par exemple certaines opérations de vente et homologue l'acte de partage après avoir fait une vérification préalable de la capacité des parties en présence. En tant qu'organe de juridiction contentieuse, il règle les difficultés de fond qui subsistent entre les parties.

Le notaire a donc dans cette procédure de droit local, un rôle central. Il est l'interlocuteur privilégié des parties dans la mesure où il les amène à la conciliation de leurs intérêts jusqu'à l'établissement de l'acte de partage. Ce choix du droit local en faveur de l'intervention du notaire a été fait non seulement parce qu'il est le spécialiste des opérations de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux, mais aussi parce qu'il est le mieux à même d'aplanir les litiges par le dialogue et la confiance que les intéressés placent en lui. Il en ressort en pratique que la procédure devient plus rapide et moins coûteuse[4].

[4] Cette mission de conciliation « nécessaire à la bonne administration de la justice » est reconnue depuis longtemps par la jurisprudence (CA Colmar, 13 févr. 1948 : Rev. jur. 1949, p. 246). V. sur le sujet : R. Mischler, JurisClasseur Alsace-Moselle, Fasc. 361, Partage judiciaire.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Conseil supérieur du notariat propose de modifier les règles relatives à la procédure de partage judiciaire et, pour ce faire, de reprendre les dispositions du droit local alsacien-mosellan, lesquelles permettent de sortir des situations de blocage auxquelles les notaires de droit français général comme leurs clients sont confrontés depuis longtemps.

La proposition pourrait ainsi répondre aux objectifs que poursuivent les pouvoirs publics, à savoir :

- accélérer le règlement des procédures ;
- pacifier les relations entre les intéressés ;
- et alléger la charge des tribunaux.

Annexe 5.24. Chambre nationale des commissaires de justice 1

COMMISSAIRES DE JUSTICE
CHAMBRE NATIONALE

Mission d'urgence : recentrer la Justice sur son rôle

Audition de la CNCJ – 15 janvier 2025

RAPPORT NUMERO 1 : Les propositions portent sur la déjudiciarisation

Par lettre de mission du 21 novembre 2024, M. Migaud, alors garde des sceaux, ministre de la Justice, a mis en place un groupe de travail chargé d'une mission d'urgence visant à désengorger la justice judiciaire et à la recentrer sur son rôle.

Cette mission a été confirmée par M. Darmanin, actuel garde des Sceaux.

Bénéficiant de l'appui d'une équipe de l'Inspection générale de la Justice dirigée par Sylvie Moisson, le groupe en charge de la mission est composé :

- **Pour la Cour de cassation** : de Pascal Bougy, avocat général et de Frédérique Agostini conseillère à la Cour de cassation
- **Pour le Conseil d'Etat** : de Rémy Schwartz et de Nathalie Escaut, conseillers d'État,
- **Pour la Cour des comptes** : de Louis Gautier, procureur général honoraire et de Thierry Savy, conseiller maître.

La mission porte sur l'évolution de l'office des magistrats judiciaires, en identifiant les procédures et contentieux civils et pénaux qui apparaîtraient pouvoir être pris en charge en tout ou partie :

- Selon des procédures judiciaires faisant intervenir les magistrats aux seules étapes et dans des 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 autres modes alternatifs de règlement des litiges.

Dans ce cadre, Mme Agostini, accompagnée de Mme Isabelle Théry et de M. Ludovic Belfanti, tous deux membres de l'IGJ, a souhaité interroger la Chambre Nationale des commissaires de justice sur les pistes qui lui sembleraient encore ouvertes ou qui pourraient être approfondies dans les différents contentieux qui intéressent la profession de commissaire de justice.

À ce titre, la Chambre Nationale souhaite présenter au groupe de travail plusieurs propositions sur lesquelles elle travaille ou envisage de travailler visant à désengorger les juridictions, à alléger leur charge de travail et à les rendre plus efficientes.

Ces propositions s'articulent autour des thèmes suivants :

A. Déjudiciarisation de la procédure de saisie immobilière

B. Simplification de la procédure d'injonction de payer

C. Déjudiciarisation de la procédure de recouvrement des charges de copropriété impayées

D. Simplification de la procédure des locaux abandonnés (article 14-1 de la loi du 06 juillet 1989)

E. Déjudiciarisation de la procédure d'indemnisation des retards et annulations aériens

F. Déjudiciarisation et simplification de la procédure de taxe

G. Création d'une nouvelle procédure simplifiée de recouvrement des créances commerciales

H. Modification de la procédure simplifiée des Petites Créances améliorant la déjudiciarisation des petites créances.

A. Déjudiciarisation de la procédure de saisie immobilière

- **Contexte**

Le 1er janvier 2019 a marqué la naissance de la nouvelle profession de Commissaire de Justice (CDJ), issue de la fusion des Huissiers de Justice et des Commissaires-Priseurs Judiciaires. Cette réforme, au-delà de la simple réunion de deux professions, a permis d'allier deux compétences essentielles : le recouvrement forcé des créances et les ventes aux enchères, assurant ainsi une complémentarité des savoir-faire.

Cependant, cette fusion n'a pas encore pleinement révélé son potentiel, notamment en raison de la réduction du nombre de ventes mobilières aux enchères, autrefois une compétence majeure des commissaires-priseurs judiciaires. Dans ce contexte, les ventes immobilières aux enchères dans le cadre de la procédure de saisie pourraient constituer un domaine stratégique pour réunir ces deux compétences et apporter une valeur ajoutée à la profession de CDJ. En effet, la saisie immobilière, qui mobilise à la fois la capacité des anciens huissiers à piloter la procédure et l'expertise des anciens commissaires-priseurs dans la valorisation des biens aux enchères, apparaît comme un levier de modernisation et d'optimisation du service rendu au justiciable.

Dans cette perspective, il serait pertinent de **transférer les opérations d'adjudication des biens immobiliers saisis** du tribunal judiciaire aux commissaires de justice, tout en maintenant l'audience d'orientation.

Ce transfert permettrait non seulement de libérer du temps pour les magistrats, mais aussi de garantir une meilleure valorisation des biens, tout en respectant les principes d'égalité et de transparence propres aux ventes aux enchères.

Après un rapide exposé de la procédure actuelle et de la proposition de réforme centrée sur la phase d'adjudication, nous aborderons les avantages attendus pour les différents intervenants, les biens concernés et enfin les garanties assurées par cette nouvelle approche.

1. La procédure actuelle de saisie immobilière

La procédure de saisie immobilière, dans son état actuel, repose sur une succession d'étapes encadrées par la loi et sous le contrôle du juge de l'exécution (JEX).

Après une décision judiciaire permettant la saisie, le créancier saisissant doit suivre plusieurs formalités avant de parvenir à la vente aux enchères du bien du débiteur :

- **Le commandement de payer valant saisie** : C'est l'acte initial, délivré par un Commissaire de Justice, rendant le bien indisponible et qui enjoint au débiteur de régler sa dette sous peine de voir son bien mis en vente. Cette étape déclenche le processus de saisie immobilière si le débiteur ne régularise pas la situation.

- **L'audience d'orientation** : Une fois le délai de règlement expiré, le dossier est présenté devant le juge de l'exécution au cours d'une audience d'orientation. Cette audience est cruciale puisqu'elle permet au juge de décider de la suite à donner à la procédure. Il peut ordonner la vente, amiable ou forcée, ou accepter un échelonnement de la dette proposé par le débiteur. C'est également à cette étape que le juge désigne un Commissaire de Justice pour procéder à la description du bien saisi et aux visites du bien.

- **Rédaction du cahier des charges** : Le cahier des charges est principalement rédigé par l'avocat du créancier. Celui-ci élabore le contenu juridique du document, qui détaille les caractéristiques du bien saisi, les modalités de la vente, et les conditions de l'enchère. Le Commissaire de Justice intervient pour appuyer la description technique du bien et peut se voir déléguer la préparation des diagnostics nécessaires. Ce document est soumis au juge de l'exécution pour validation, garantissant ainsi la régularité de la procédure et la protection des droits des parties.

- **Publicité de la vente** : Une publicité légale est réalisée pour informer les enchérisseurs potentiels de la vente à venir. Cette publicité doit être largement diffusée, à la fois par voie légale et sur des plateformes numériques dédiées, afin d'assurer une participation maximale des enchérisseurs.

- **L'audience d'adjudication** : Actuellement, l'adjudication est prononcée par le juge lors d'une audience spécifique. Les enchérisseurs, représentés par des avocats, peuvent porter les enchères et le bien est attribué à la meilleure offre.

2. Proposition de déjudiciarisation de la phase d'adjudication

La réforme proposée porte uniquement sur la phase d'adjudication de la procédure de saisie immobilière, tout en maintenant des étapes essentielles telles que l'audience d'orientation.

Elle vise à confier aux Commissaires de Justice l'organisation et la gestion de la vente aux enchères des biens immobiliers saisis, en lieu et place du tribunal judiciaire.

- **Avant la vente aux enchères**

  - Audience d'orientation : Dans cette nouvelle procédure, l'audience d'orientation devant le Juge de l'Exécution est maintenue. Elle conserve son rôle fondamental d'arbitrage entre les parties, permettant au juge de statuer sur la régularité de la procédure, de trancher les éventuelles contestations et de désigner le Commissaire de Justice pour procéder à la description du bien, organiser les visites. C'est aussi lors de cette audience que sera désigné le commissaire de justice qui procédera à l'adjudication. Le maintien de cette audience assure une supervision judiciaire continue, renforçant ainsi la sécurité juridique de la procédure.

  - Rédaction du cahier des charges : Le cahier des charges serait rédigé par l'avocat du créancier avec le concours du commissaire de justice.

    Ce document, qui contient la description du bien, les diagnostics techniques, les modalités de vente et les conditions d'enchères, joue un rôle central pour informer les enchérisseurs et assurer une vente transparente et équitable.
    Les commissaires de justice apportent leur concours avec l'établissement du Procès-verbal de description.

  - Publicité : Une publicité commerciale serait diffusée via une plateforme numérique unique contrôlée par la CNCJ, garantissant diffusion plus large et un accès facilité aux informations essentielles. Cette publicité serait complétée par les publicités légales traditionnelles.

- **La vente aux enchères :** Lors de la vente, le Commissaire de Justice prononcerait l'adjudication au mieux disant des enchérisseurs, toujours représentés par des avocats. Les enchères continueraient à se dérouler par voie d'avocat, préservant ainsi les garanties actuelles de représentation des parties.

- **Après la vente aux enchères :**

- En l'absence de surenchère, le Commissaire de Justice se chargerait des formalités de publication de la vente. Il assurerait également la gestion des fonds, avec les garanties inhérentes à son statut d'OPM.

- Le jugement d'adjudication valant titre d'expulsion, l'expulsion en cas de bien occupé par le propriétaire serait confié au commissaire de justice qui a signifié le commandement aux fins de saisie immobilière.

3. Les intérêts de la réforme

- **Pour le service public de la justice** :

  - **Libération de temps pour les greffes** : En transférant la gestion de la vente aux commissaires de justice, les greffes seraient déchargés de nombreuses tâches administratives liées à la consultation du cahier des charges et aux formalités post-vente.

  - **Libération de temps pour les magistrats** : En supprimant l'audience d'adjudication, les magistrats gagneraient du temps pour se concentrer sur d'autres dossiers, tout en conservant un rôle de contrôle au niveau de l'audience d'orientation.

  - **Réduction de la charge financière sur le budget de la justice** : La gestion des ventes aux enchères dans le cadre des saisies immobilières par les tribunaux implique une mobilisation de ressources humaines et financières importantes, notamment pour l'organisation des audiences et la gestion des procédures. Avec un budget de la justice souvent jugé insuffisant en France, cette répartition des ressources contribue à la saturation des tribunaux, affectant leur efficacité dans d'autres domaines critiques.

- **Pour le justiciable** : (créancier et débiteur)

  - **Interlocuteurs spécialisés et distincts** : Le créancier bénéficierait de l'intervention de deux commissaires de justice distincts : l'un qui initie la procédure par la signification du commandement valant saisie, et qui se charge notamment de l'expulsion en cas d'occupation par le propriétaire, et un second qui se charge de la vente aux enchères. Cette distinction renforcerait la transparence et la neutralité dans l'exécution des différentes étapes de la saisie.

  - **Garantie d'un juste prix** : Le bien serait mis en vente avec une publicité numérique nationale, contrôlée par la Chambre Nationale des Commissaires de Justice (CNCJ), permettant de capter un public

d'acheteurs potentiels plus large et d'obtenir un prix plus élevé et juste pour le créancier et le débiteur.

Ce juste prix minimiserait les risques de vente à perte pour le débiteur et favoriserait une vente à un prix optimal pour le créancier.

- **Pour l'enchérisseur :**

  - **Accès numérique aux informations du bien :** Les conditions de vente, la description complète et les diagnostics seraient accessibles en ligne, permettant aux enchérisseurs de prendre des décisions éclairées.

  - **Un processus encadré par un OPM neutre et spécialisé :** La vente serait dirigée par un commissaire de justice distinct de celui qui a procédé à la saisie, garantissant une impartialité renforcée. Les enchères seraient régies par les principes d'égalité et de concurrence, principes essentiels aux ventes judiciaires.

4. Arguments en faveur de la compétence des commissaires de justice pour procéder aux adjudications de saisie immobilière

Les CDJ disposent de compétences clés qui en font des acteurs essentiels du processus de déjudiciarisation.

- **Expertise en recouvrement et saisie**

Les commissaires de justice (ex-huissiers) possèdent une compétence établie dans la procédure de saisie et le recouvrement forcé. Le processus de saisie immobilière implique un ensemble complexe d'étapes (commandement de payer, description du bien, publicité, etc.) qui relèvent traditionnellement de leurs compétences.

Ils sont déjà impliqués dès le début de la procédure par la signification du commandement de payer valant saisie.

- **Connaissance approfondie du bien saisi**

Contrairement aux notaires, les commissaires de justice sont présents tout au long de la procédure et disposent d'une connaissance détaillée du bien (inventaire, diagnostics, visites des lieux, etc.).

Cette proximité avec le dossier leur permet d'assurer une valorisation plus précise et un suivi personnalisé, bénéfique pour le créancier et le débiteur.

- **Expérience en matière d'enchères**

La fusion des huissiers et des commissaires-priseurs judiciaires a créé une profession qui dispose d'une expertise accrue en matière d'enchères. Les anciens commissaires-priseurs judiciaires apportent une compétence technique importante pour organiser des ventes publiques, attirer des enchérisseurs et dynamiser la vente par une publicité adaptée.

Ce savoir-faire, appliqué aux enchères immobilières, pourrait garantir des ventes plus efficaces et attractives.

- **Garantie d'impartialité et de régulation stricte**

Les commissaires de justice sont officiers publics et ministériels (OPM) et, à ce titre, soumis à des contrôles déontologiques et à une indépendance garantie par la loi. Cette neutralité peut rassurer les parties sur l'impartialité de la vente.

Ils sont également soumis aux obligations Tracfin, garantissant une sécurité supplémentaire en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

5. Intérêt de maintenir le rôle de l'avocat dans la procédure

Le processus de déjudiciarisation doit s'accompagner d'un maintien du rôle de l'avocat, garantissant ainsi une sécurité juridique optimale et une protection des droits des parties.

- **Sécurité juridique accrue**

La présence d'un avocat garantit une compréhension rigoureuse des aspects juridiques de la procédure d'adjudication. L'avocat veille à ce que le processus respecte le cadre légal en vigueur et protège ainsi son client contre les erreurs de procédure ou les malentendus qui pourraient conduire à des contestations ou litiges.

L'avocat s'assure également que toutes les étapes de l'adjudication sont conformes aux exigences légales, notamment en matière de publicité, de consignation des enchères, et de conditions de vente, ce qui limite les risques de contentieux après la vente.

- **Protection des intérêts du créancier et du débiteur**

Pour le créancier, la représentation par avocat offre la garantie que l'enchère est conduite de manière à maximiser la récupération de la créance, en veillant à une valorisation optimale du bien et en encadrant les conditions de vente pour éviter des ventes à prix trop bas.

Pour le débiteur, elle représente une garantie d'équité. L'avocat veille à ce que les droits du débiteur soient respectés, notamment en cas de surenchère ou d'autres possibilités qui pourraient permettre au débiteur de limiter sa perte financière.

- **Confiance et transparence pour les enchérisseurs**

La participation d'avocats pour porter les enchères ajoute un niveau de confiance et de transparence, surtout dans des ventes impliquant des particuliers ou des non-professionnels de l'immobilier.

Cette représentation assure également une assistance juridique spécialisée pour les enchérisseurs moins expérimentés, qui peuvent ainsi participer avec une meilleure compréhension de leurs droits et des implications de l'achat d'un bien par adjudication.

B. Simplification de la procédure d'injonction de payer

- Contexte

La procédure d'injonction de payer a fait l'objet d'une réforme par le décret n° 2021-1322 du 11 octobre 2021, entrée en vigueur au 1er mars 2022.

Avant cette réforme, la situation était la suivante :

- Le créancier déposait une requête en injonction de payer devant la juridiction compétente ;
- Si le juge estimait la requête justifiée, il rendait une ordonnance portant injonction de payer (OIP) ;
- Le créancier disposait alors d'un délai de six mois pour faire signifier au débiteur l'OIP ;
- La signification de l'OIP au débiteur ouvrait à ce dernier un délai d'un mois pour former opposition.
- En l'absence d'opposition formée dans ce délai d'un mois, le greffe de la juridiction apposait la formule exécutoire sur l'OIP, qui devenait alors un titre exécutoire permettant l'exécution forcée ;
- Le débiteur conservait cependant, dans le cas où la signification de l'OIP ne lui avait pas été faite à personne, la possibilité de former opposition dans le mois suivant le premier acte lui étant signifié à personne ou, à défaut, suivant la première mesure d'exécution forcée.

L'objectif majeur de la réforme de 2022 était d'alléger et de simplifier les tâches du greffe en prévoyant :

- Que la formule exécutoire soit désormais directement apposée sur l'ordonnance d'injonction de payer rendue par le juge ;
- Que celle-ci ne devienne néanmoins effective qu'à l'expiration du délai d'opposition d'un mois laissé au justiciable à compter de la signification de l'ordonnance.

En effet, antérieurement à la réforme, alors que le taux d'opposition sur injonction de payer n'est que de 4%, le greffe devait systématiquement revérifier l'absence d'une opposition et apposer le cas échéant la formule exécutoire.

Ainsi, la réforme visait à :

- Alléger la procédure en évitant que le créancier ne revienne devant le greffe à l'expiration du délai d'un mois après la signification de l'injonction de payer ;
- Décharger les greffes des juridictions de la charge de vérification de l'absence d'opposition dans le délai d'un mois et d'apposition de la formule exécutoire.

L'objectif de la réforme n'est pas, cependant, véritablement atteint :

- Le commissaire de justice mandaté pour signifier l'OIP et, le cas échéant, l'exécuter, ne dispose d'aucune information sur une éventuelle opposition formée dans le mois de la signification par le débiteur.
- Pour savoir si l'OIP est réellement devenue un titre exécutoire, le commissaire de justice, garant de la légalité des poursuites, doit donc toujours solliciter auprès du greffe de la juridiction, la confirmation qu'aucune opposition n'a été formée dans le délai d'un mois à compter de la signification (concrètement, par la délivrance d'un certificat de non-opposition).

1. Nécessité d'une nouvelle simplification

Si les greffes sont désormais totalement déchargés de la tâche d'apposer la formule exécutoire sur les ordonnances d'injonction de payer signifiées, ils doivent désormais délivrer au commissaire de justice **des certificats de non-opposition** et donc continuer à procéder aux vérifications à cet effet.

Devant certaines juridictions, les délais de délivrance des certificats de non-opposition atteignent parfois quatre à cinq mois, ce qui constitue aujourd'hui un obstacle majeur à l'efficacité et à l'utilité de la procédure d'injonction de payer et une source importante de difficultés pour la profession de commissaire de justice comme pour les greffes, alors même que moins de 5 % des ordonnances d'injonction de payer font l'objet d'une opposition.

2. Proposition de simplification

Dès 2022, la CNCJ a proposé d'inverser la logique de la procédure en supprimant les certificats de non-opposition.

En effet, dans certaines juridictions, les délais de délivrance des certificats de non-opposition représentent aujourd'hui un obstacle majeur à l'efficacité et à l'utilité de la procédure d'injonction de payer, constituant également une source importante de difficultés pour la profession de commissaire de justice comme pour les greffes.

Pour cette raison, il a été proposé à la DACS d'introduire, au sein de l'article 1415 du Code de procédure civile (CPC), une obligation, à la charge du greffe de transmettre au commissaire de justice ayant signifié l'ordonnance toute opposition faite dans le mois qui suit la signification de l'ordonnance.

A cette fin, il pourrait être envisagé une modification des articles 1415 du CPC de la façon suivante (proposition de modification en rouge) :

Article 1415 CPC :

« L'opposition est portée, selon le cas, devant la juridiction dont le juge ou le président a rendu l'ordonnance portant injonction de payer.
Elle est formée au greffe, par le débiteur ou tout mandataire, soit par déclaration contre récépissé, soit par lettre recommandée.
Le mandataire, s'il n'est avocat, doit justifier d'un pouvoir spécial.
A peine de nullité, l'opposition mentionne l'adresse du débiteur.
Le greffier avise sans délai, par tout moyen conférant date certaine, le commissaire de justice ayant signifié l'ordonnance en application de l'article 1411, de l'opposition formée par le débiteur. »

Article 1422 CPC :

« Quelles que soient les modalités de la signification, le délai d'opposition prévu au premier alinéa de l'article 1416 est suspensif d'exécution. L'opposition formée dans ce délai est également suspensive.

L'ordonnance ne constitue un titre exécutoire et ne produit les effets d'un tel titre ou d'une décision de justice qu'à l'expiration des causes suspensives d'exécution prévues au premier alinéa. Elle produit alors tous les effets d'un jugement contradictoire. Elle ne peut cependant faire l'objet d'une exécution forcée qu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant l'expiration du délai d'opposition. Elle n'est pas susceptible d'appel même si elle accorde des délais de paiement. »

C. *Déjudiciarisation de la procédure de recouvrement des charges de copropriété impayées*

- Contexte

Une série d'articles de presse, dans le courant du premier semestre, a fait état de la dégradation des situations de trésorerie des 800 000 copropriétés françaises.

90 % d'entre elles connaitraient des impayés dont le montant cumulé serait supérieur à 2 Milliards d'euros, soit 20 % des charges appelées annuellement[1], réparties sur près d'un million de copropriétaires débiteurs.

[1] Voir par exemple : https://www.capital.fr/immobilier/copropriete-un-plan-remis-au-gouvernement-pour-eradiquer-le-fleau-des-impayes-de-charges-1426809

Les copropriétés parisiennes sont les plus concernées, mais pas uniquement.

L'étude de la DACS « Les contentieux de la copropriété, évolution des demandes de 2007 à 2017 [2]» pointait déjà du doigt l'inflation (+ 29%) de ce type de contentieux sur la période étudiée dont plus des 2/3 concernaient les impayés.

L'étude de la DACS porte une statistique intéressante puisqu'il s'avère que les syndicats de copropriétaires obtiennent gain de cause en matière d'impayés dans plus de 90 % des cas. Seuls 5% des demandes font l'objet d'un rejet.

Par ailleurs, la même étude révèle que le taux de présence des copropriétaires défaillants est faible (moyenne de 25 %), de même que le taux d'appel.

Extrait du rapport

« *Les copropriétaires assignés en paiement comparaissent rarement à l'audience Le faible taux de décisions contradictoires observé tant devant le TGI que devant le TI et la juridiction de proximité (respectivement 29%, 22% et 24 %) révèle que peu de copropriétaires comparaissent à l'audience pour contester le montant des charges réclamées et/ou demander des délais de paiement. Cependant, les écarts observés devant les trois juridictions montrent que les copropriétaires comparaissent davantage à l'audience lorsque le montant des charges réclamées est élevé* »

L'augmentation du coût des énergies et celui de la mise aux normes des bâtiments est susceptible de générer une forte augmentation des impayés de ce secteur.

1. Pourquoi une déjudiciarisation ?

Il résulte du rapport de la DACS que dans les contentieux relatifs au recouvrement des charges de copropriété :

- Les copropriétaires débiteurs se présentent peu aux audiences ;
- Ils contestent peu les décisions quand elles portent sur de faibles charges ;
- Ils demandent peu de délais de paiement ;

Le contexte semble donc *a priori* favorable à une évolution procédurale soit dans le sens d'une déjudiciarisation, soit dans celui d'une procédure sur requête.

2. Proposition de déjudiciarisation

La Chambre Nationale propose que soit étudiée la possibilité d'insérer dans l'article 10 de la Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, des dispositions prévoyant une procédure déjudiciarisée permettant l'obtention d'un titre exécutoire délivrée par un commissaire de justice.

Cette procédure pourrait comprendre les étapes suivantes :

- **Signification d'une sommation de payer les charges de copropriété visant le décompte certifié par le syndic.**

[2] http://www.justice.gouv.fr/art_pix/DACSMJCONTENTIEUXCOPRO.pdf

Cette sommation de payer préciserait qu'à défaut de régularisation dans le délai d'un mois, et sauf opposition formée par le copropriétaire débiteur par LRAR auprès du commissaire de justice dans le délai d'un mois, un titre exécutoire sera émis par le commissaire de justice, étant précisé que ce titre pourra constater l'accord des parties sur un échéancier.

- A défaut d'opposition formée dans le délai d'un mois, le commissaire de justice dresse le titre exécutoire constatant la créance de charge de copropriété restée impayée (de la même façon que l'article L131-73 du Code monétaire et financier permet au commissaire de justice de dresser un titre exécutoire en matière de chèque impayé).

  Le titre peut également constater l'accord des parties si tel est le cas.

- L'opposition au commandement contraint le créancier à saisir le tribunal judiciaire pour obtenir un titre.

- Une fois le titre exécutoire délivré, le commissaire délivre un commandement de payer. Calqué sur la signification de l'ordonnance portant injonction de payer, le commandement produit les mêmes effets.

  A peine de nullité, l'acte de signification du titre contient, outre les mentions prescrites pour les actes d'huissier de justice, sommation d'avoir :

  - Soit à payer au créancier le montant de la somme fixée par le titre ainsi que les intérêts et frais ;
  - Soit, à défaut d'accord entre les parties préalablement constaté dans le titre, si le débiteur a à faire valoir des moyens de défense, à former opposition(celle-ci ayant pour effet de saisir le tribunal de la demande initiale du créancier et de l'ensemble du litige).

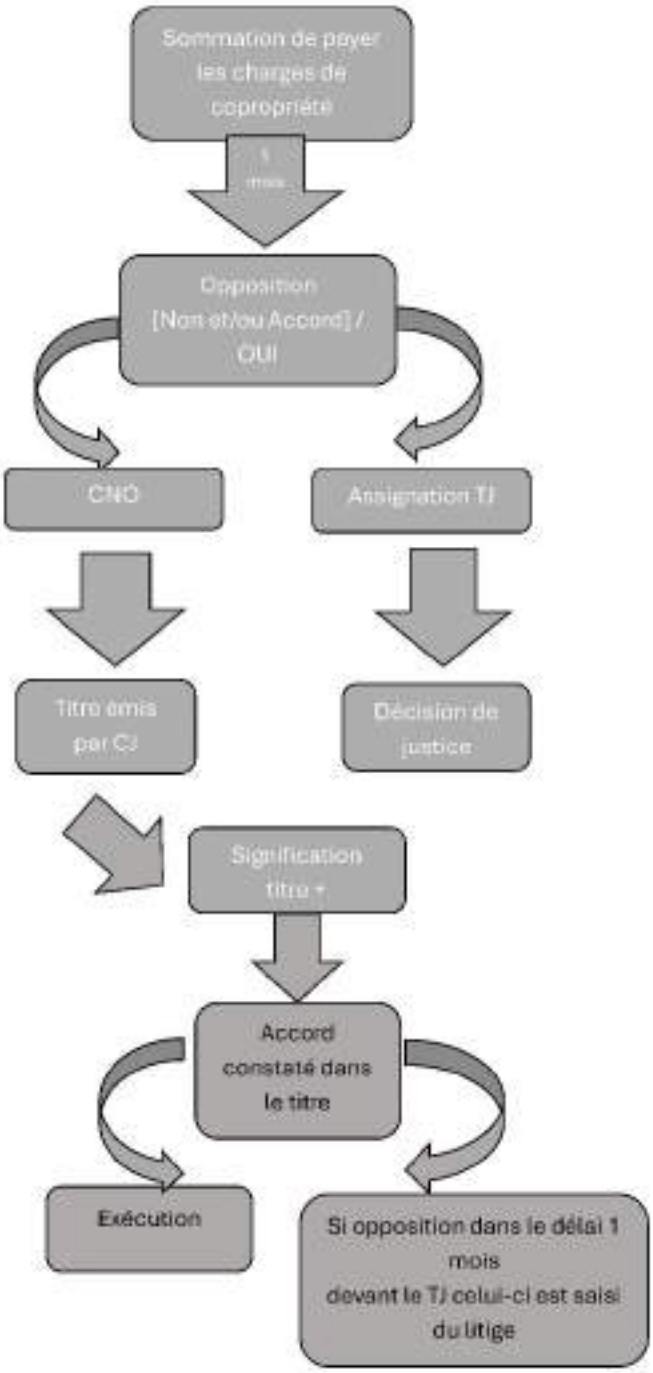
  Sous la même sanction, l'acte de signification :

  - Indique de manière très apparente le délai dans lequel l'opposition doit être formée (un mois), le tribunal devant lequel elle doit être portée ainsi que les modalités selon lesquelles ce recours peut être exercé ;
  - Avertit le débiteur qu'à défaut d'opposition dans le délai indiqué il ne pourra plus exercer aucun recours et pourra faire l'objet d'une mesure d'exécution forcée.

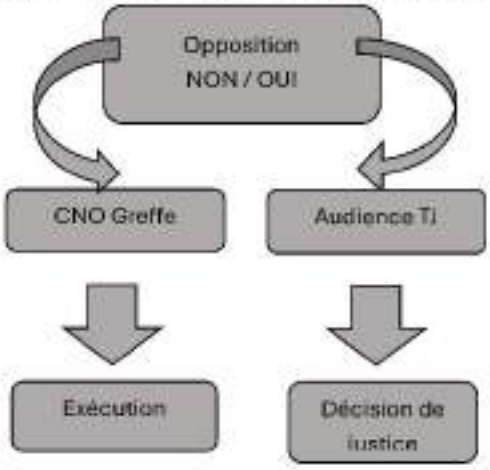
- L'opposition (possible uniquement si le titre exécutoire délivré par le commissaire de justice ne constate pas d'accord entre les parties) est formée par déclaration ou LRAR au greffe du Tribunal judiciaire. Le certificat de non-opposition est donc délivré par le greffe à la demande du CDJ et sur présentation du titre et de son acte de signification.

  En cas d'opposition, le greffe convoque les parties et notifie l'opposition au CDJ signataire du titre, la procédure est suspendue.

L'ensemble de la procédure pourrait être schématisée de la manière suivante :



13



3. Principaux avantages de la déjudiciarisation

Les principaux avantages sont les suivants :

- Désengorgement des tribunaux en évitant que des affaires soient jugées non contradictoirement ;
- Procédure plus rapide pour la copropriété qui peut être rapidement en difficulté au détriment des autres copropriétaires.
- Meilleure flexibilité pour négocier un accord amiable puisque la procédure sera perçue de manière moins agressive pour le copropriétaire.
- Réduction des coûts

Confier aux commissaires de justice l'établissement d'un titre exécutoire pour les charges de copropriété impayées présente plusieurs avantages, notamment en termes de rapidité, d'efficacité et de désengorgement des tribunaux.

- **Accélération du recouvrement des charges impayées**

Actuellement, lorsqu'un copropriétaire ne paie pas ses charges, le syndic doit obtenir un titre exécutoire en passant par une procédure judiciaire. Ce processus peut être long et engorger les tribunaux.
→ Si les commissaires de justice pouvaient établir directement un titre exécutoire, cela permettrait de réduire les délais et de garantir une meilleure trésorerie pour la copropriété.

- **Une dette déjà reconnue et approuvée en AG**

Les charges de copropriété sont votées et approuvées lors des assemblées générales (AG).
→ Étant donné que ces dettes sont déjà établies par le vote en AG, la validation par un juge pourrait être évitée, sauf en cas de contestation motivée du copropriétaire.

D. *Simplification et déjudiciarisation de la procédure des locaux abandonnés (article 14-1 de la loi du 06 juillet 1989)*

- **Contexte**

Afin de faciliter la reprise par le bailleur de locaux paraissant abandonnés par leurs locataires, le législateur a inséré l'article 14-1 dans la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, par le biais de la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 et de son décret d'application n° 2011-945 du 10 août 2011.

Cet article 14-1 a pour objet de permettre une libération des lieux selon une procédure allégée, alors que, jusqu'à présent, même en cas de locaux abandonnés, il fallait engager une procédure d'expulsion (l'art. 21-1 de la loi du 9 juill. 1991 ne prévoyait qu'une procédure très légèrement simplifiée).

L'objectif principal de cette procédure était donc de simplifier et d'accélérer le processus de reprise des lieux abandonnés, tout en respectant les droits des parties concernées. Elle devait permettre de réduire les délais et les coûts pour les bailleurs, tout en évitant les abus potentiels liés à des reprises non encadrées juridiquement.

Après plus de dix ans de pratique, nous avons constaté que l'objectif de rapidité pouvait être mis à mal par différents éléments de la procédure. C'est la raison pour laquelle nous proposons différents axes d'amélioration en procédant à des modifications législatives et réglementaires.

Également, dans l'optique d'une déjudiciarisation de ladite procédure, nous vous présentons notre proposition qui préserve la protection des droits du locataire tout en répondant à différents enjeux : **un gain de temps, une réduction des coûts** pour le bailleur puisque, bien que simplifiée, la procédure actuelle est judiciarisée (donc implique des frais) et peut engendrer des délais supplémentaires (opposition par le locataire) et **une fluidité accrue** puisqu'en cas de logement manifestement abandonné, l'intervention du juge peut apparaître comme une formalité superflue.

1. Procédure actuelle

- **Une mise en demeure d'avoir à justifier de l'occupation.**

Lorsque des éléments laissent supposer que le logement est abandonné par ses occupants, le propriétaire peut mettre en demeure le locataire de justifier qu'il occupe le logement.

Cette mise en demeure, faite par acte de commissaire de justice, peut être contenue dans le commandement visant la résiliation du bail pour défaut de production de l'attestation d'assurance fondé sur l'article 7 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et le commandement visant la résiliation du bail pour non-paiement des loyers et charges de copropriété fondé sur l'article 24 de cette même loi.

- **Un procès-verbal de constat d'abandon.**

S'il n'a pas été déféré à cette mise en demeure un mois après signification, le commissaire de justice peut en présence d'un des témoins prévus à l'article L. 142-1 du code des procédures civiles d'exécution constater l'état d'abandon du logement et procéder à la reprise des lieux.

Pour établir l'état d'abandon du logement en vue de voir constater, par le juge, la résiliation du bail, le commissaire de justice dresse un procès-verbal des opérations. Si le logement lui semble abandonné, ce procès-verbal contient un inventaire des biens, laissés sur place, avec l'indication qu'ils paraissent ou non avoir valeur marchande.

- **Dépôt d'une requête.**

S'il ressort du procès-verbal de constat que le logement est abandonné, le bailleur peut saisir le juge par voie de requête pour faire constater la résiliation du bail.

- **Rendu d'une ordonnance.**

S'il ressort manifestement des éléments fournis par le requérant, notamment du constat d'inoccupation des lieux et d'un défaut d'exécution par le locataire de ses obligations, que le bien a été abandonné par ses occupants, le juge des contentieux de la protection rend une ordonnance constatant la résiliation du bail et ordonnant la reprise des lieux.

- **Signification de l'ordonnance au locataire lui ouvrant un délai d'opposition.**

Le bailleur va procéder à la signification de l'ordonnance, ouvrant un délai d'un mois pour former opposition au locataire « ou tout occupant de son chef ».

L'opposition est formée dans un délai d'un mois suivant la signification de l'ordonnance par déclaration remise ou adressée au greffe.

L'exécution de l'ordonnance est suspendue pendant le délai d'opposition ainsi qu'en cas d'opposition formée dans ce délai.

- **En l'absence d'opposition : reprise des lieux**

En l'absence d'opposition dans le mois suivant la signification, ou en cas de désistement de la partie qui a formé opposition, l'ordonnance produit tous les effets d'un jugement passé en force de chose jugée.

Le commissaire de justice peut suivre la procédure de reprise des lieux conformément aux articles L.451-1 et R.451-1 et suivants du CPCE.

- **En cas d'opposition : audience devant le JCP.**

En cas d'opposition, le greffier en avise, sans délai, le commissaire de justice ayant dressé le procès-verbal d'abandon et convoque les parties à une audience.

Le juge des contentieux de la protection statue sur les demandes présentées par le bailleur conformément aux règles de la procédure aux fins de jugement prévues par les articles 827 à 833 du code de procédure civile.

Le jugement du juge des contentieux de la protection se substitue à l'ordonnance.

Selon la décision du juge, la procédure s'arrête ou se poursuit avec la reprise des locaux.

2. Modifications textuelles de la procédure souhaitées

- **La procédure de reprise des locaux abandonnés ne s'applique pas aux baux meublés**

L'article 25-3 alinéa 2 de la loi du 06 juillet 1989, premier article du « *Titre Ier bis* » relatif aux baux meublés dispose que :

« *Les articles 1er, 3, 3-2, 3-3, 4, à l'exception du i, 5, 6, 6-2, 7, 7-1, 8, 8-1, 17, 18, 20-1, 21, 22, 22-1, 22-2, 24 et 24-1 sont applicables aux logements meublés.* »

L'article 14-1 n'est pas cité, la procédure des locaux abandonnés n'est donc pas applicable aux logements meublés.

Cela doit s'expliquer par le fait qu'il est moins aisé de constater l'abandon d'un logement en présence de meuble garnissant le logement.

Toutefois, l'abandon n'est pas caractérisé par la seule absence de meubles dans le logement.

En effet, pour caractériser l'état d'abandon, le commissaire de justice doit recueillir un faisceau d'indices importants. Il peut s'agit notamment du non-paiement des loyers, l'existence d'une nouvelle adresse, les propos tenus par les voisins confirmant le départ, les volets toujours fermés, la boîte aux lettres qui n'est plus relevée, l'état d'abandon des parties extérieures, le réfrigérateur vide, le compteur électrique coupé, etc.

Exclure les baux meublés crée une rupture d'égalité entre les bailleurs de logements non meublés et les bailleurs de logements meublés, ces derniers étant contraints de suivre la lourde et plus coûteuse procédure d'expulsion pour un logement qu'ils savent pertinemment en état d'abandon.

C'est dans ce cadre que nous souhaiterions demander la modification de l'alinéa 2 de l'article 25-3 précité comme suit :

« *Les articles 1er, 3, 3-2, 3-3, 4, à l'exception du i, 5, 6, 6-2, 7, 7-1, 8, 8-1, 14-1, 17, 18, 20-1, 21, 22, 22-1, 22-2, 24 et 24-1 sont applicables aux logements meublés.* »

- **La mise en demeure ne repose que sur le silence du locataire.**

L'alinéa 3 article 14-1 de la loi du 06 juillet 1989 dispose que :

« *S'il n'a pas été déféré à cette mise en demeure un mois après signification, le commissaire de justice peut procéder, dans les conditions prévues aux articles L. 142-1 et L. 142-2 du code des procédures civiles d'exécution, à la constatation de l'état d'abandon du logement.* ».

Paradoxalement, c'est le silence à la mise en demeure qui règle le sort de la procédure et si le locataire se manifeste et justifie de son occupation, la procédure s'arrête.

Par conséquent, il suffit à un locataire malicieux de répondre positivement à la mise en demeure (quand bien même, le bailleur sait pertinemment qu'il n'habite plus les lieux) pour ne pas être inquiété par cette procédure. Le bailleur devra quant à lui suivre la procédure classique d'expulsion (plus longue et donc plus coûteuse).

Avant l'envoi de la mise en demeure, le commissaire de justice s'assure que le bailleur apporte suffisamment d'informations permettant de corroborer l'hypothèse d'un abandon.

S'il s'avère que le locataire n'a finalement pas quitté le logement, il est parfaitement en mesure de le justifier avec le règlement mensuel d'un abonnement internet, de l'électricité, de l'eau etc.

Dès lors, la simple réponse positive du locataire sans plus de justificatifs ne devrait pas être constitutive d'un arrêt de la procédure.

C'est dans ce cadre que nous souhaiterions demander la modification de l'alinéa 3 de l'article 14-1 précité comme suit :

« *S'il n'a pas été déféré à cette mise en demeure ou s'il a été déféré sans justification permettant d'établir la réelle occupation des lieux un mois après signification, le commissaire de justice peut procéder, dans les conditions prévues aux articles L. 142-1 et L. 142-2 du code des procédures civiles d'exécution, à la constatation de l'état d'abandon du logement.* ».

- **La suspension de la procédure durant le délai d'opposition ralentit la procédure**

L'article 6 du décret n°2011-945 du 10 août 2011 dispose que :

> « *Le locataire ou tout occupant de son chef peut former opposition à l'ordonnance.*
> *L'opposition est formée dans un délai d'un mois suivant la signification de l'ordonnance par déclaration remise ou adressée au greffe.*
> *L'exécution de l'ordonnance est suspendue pendant le délai d'opposition ainsi qu'en cas d'opposition formée dans ce délai.* »

L'ordonnance rendue en application de l'article 14-1 de la loi du 6 juillet 1989 est une ordonnance sur requête. Elle est rendue sans débat contradictoire préalable, sur la base des éléments fournis par le bailleur, notamment le procès-verbal de constat d'abandon établi par le commissaire de justice.

En principe, les ordonnances sur requête sont susceptibles de rétractation ou de modification par le juge qui les a rendues, conformément aux articles 496 et 497 du Code de procédure civile.

Cependant, dans le cadre spécifique de l'article 14-1, ces dispositions ne s'appliquent pas.

Il a été jugé que cette procédure étant spécifiquement prévue par les dispositions du décret n°2011-945 du 10 août 2011, les articles 496 et 497 du code de procédure civile relatifs aux ordonnances sur requête ne lui sont pas applicables. L'ordonnance ayant constaté la résiliation du bail est seulement susceptible d'opposition, une demande en rétractation est irrecevable (Cass. 3e civ., 21 sept. 2022, n°21-18.953, n°633 FS – **arrêt non publié au Bulletin**).

Il en résulte que pendant le délai d'opposition et lorsqu'une opposition est formée, l'exécution de la procédure est suspendue jusqu'à l'expiration du délai ou jusqu'à ce que le tribunal compétent statue sur le litige et que sa décision rendue exécutoire remplace l'ordonnance.

Cette voie de recours est en contradiction avec les objectifs de simplification et de rapidité instaurée par la procédure de l'article 14-1 puisque la suspension ralentit considérablement la procédure au détriment du bailleur qui continue à ne pas percevoir de loyer et à pouvoir récupérer son logement pour engager des travaux de rénovation par exemple.

Cette suspension pose d'autant plus de difficulté que, malgré l'article 7 indiquant qu'en cas d'opposition le greffier doit aviser sans délai le commissaire de justice instrumentaire, nombre de commissaires de justice préfèrent solliciter un certificat de non-opposition auprès du greffe par crainte de voir une opposition non dénoncée par le greffe.

Nous comprenons que cette voie de recours est justifiée pour garantir les droits du locataire.

Toutefois, il existe de nombreux garde-fous qui justifient de ne pas suspendre la procédure.

D'une part, la procédure est engagée lorsque plusieurs indices importants ont été relevés pour caractériser l'abandon ; d'autre part, le locataire n'a pas répondu à la mise en demeure. Enfin, un procès-verbal de constat d'abandon a été rédigé par un commissaire de justice, officier public et ministériel.

Selon nous, la voie de recours ouverte pourrait être celle du référé-rétractation puisqu'il s'agit d'une ordonnance sur requête ou, à défaut, l'ordonnance devrait être assortie de l'exécution provisoire de droit.

C'est dans ce contexte que nous souhaiterions demander la modification de l'article 6 précité comme suit :

« *Le locataire ou tout occupant de son chef peut former opposition à l'ordonnance.*
L'opposition est formée dans un délai d'un mois suivant la signification de l'ordonnance par déclaration remise ou adressée au greffe.
L'ordonnance est assortie de l'exécution provisoire de droit »
Ou
« *Le juge a la faculté de modifier ou de rétracter son ordonnance, même si le juge du fond est saisi de l'affaire.* »

3.Proposition de déjudiciarisation de la procédure

Comme indiqué dans notre introduction, notre proposition de déjudiciarisation prend en compte plusieurs objectifs :

- Un gain de temps puisque nous supprimons l'obtention d'un titre exécutoire et, par conséquent, l'intervention du juge puisque la procédure de reprise n'était pas une mesure d'expulsion ne nécessite pas nécessairement un titre exécutoire.
- Fluidité accrue : une absence de suspension d'exécution pendant le délai de contestation du locataire.
- Préservation des droits du locataire : le locataire aura toujours la possibilité de contester la procédure a posteriori.

- **Mise en demeure/Commandement d'avoir à justifier de l'occupation.**

La procédure débuterait de la même manière qu'aujourd'hui.

Un commandement d'avoir à justifier de l'occupation des locaux dans un délai d'un mois avec une invitation à contacter le commissaire de justice instrumentaire pour : soit la remise des clefs en cas d'inoccupation, soit l'envoi des documents aux fins de justifier l'occupation, soit trouver un accord de règlement en cas de défaut de paiement de loyers (en sus).

- **Les documents justificatifs permettent d'établir avec certitude que le locataire occupe les lieux** : arrêt de la procédure.

- **Le locataire remet les clefs au Commissaire de Justice** : établissement d'un procès-verbal de remise des clefs puis reprise des lieux (Cf. supra).

- **Le locataire ne répond pas au commandement de payer** : rédaction d'un procès-verbal de constat d'abandon.

Dans ce dernier cas, le Commissaire de Justice dresse un procès-verbal de constat d'abandon dans les mêmes conditions que celles actuelles à savoir dans les conditions prévues aux articles L. 142-1 et L. 142-2 du code des procédures civiles d'exécution.

- **Si le commissaire de justice ne constate pas l'état d'abandon** : arrêt de la procédure

- **Si le commissaire de justice constate l'état d'abandon** : il dresse un **avis de reprise.**

Cet avis de reprise sera signifié au locataire avec certaines mentions de l'article 5 du décret d'application :

1° L'indication qu'il peut être faire opposition à « l'avis de reprise » par le destinataire qui entend le contester ;

2° L'indication du délai dans lequel l'opposition doit être formée, le tribunal devant lequel elle doit être portée, et les formes selon lesquelles elle doit être faite ;

3° L'avertissement qu'à défaut d'opposition dans le délai indiqué il ne pourra plus exercer aucun recours et que le bailleur pourra reprendre son bien ;

4° La sommation d'avoir à les retirer dans le délai d'un mois suivant la signification de l'ordonnance et le rappel des dispositions des deuxième et troisième alinéa de l'article R. 433-5 et de l'article R. 433-6 du code des procédures civiles d'exécution.

- **Procès-verbal de reprise**

À la suite de la signification de l'avis de reprise, le commissaire de justice procède à la reprise des lieux en application des articles L.451-1 et R.451-1 et suivants du CPCE.

E. *Déjudiciarisation de la procédure d'indemnisation des retards et annulations aériens*

- **Cadre juridique**

Le Règlement CE n°261/2004 du 11 février 2004 établit des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement, d'annulation ou de retard important d'un vol.

Champ d'application	Le règlement s'applique dans les cas suivants
Territorial	**Vols au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne (UE)** ou d'un État de l'Espace économique européen (EEE) soumis aux dispositions du traité. **Vols au départ d'un aéroport situé dans un pays tiers et à destination d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre soumis aux dispositions du traité,** à condition que le transporteur aérien effectif soit un transporteur communautaire et que les passagers n'aient pas déjà bénéficié d'une indemnisation ou d'une assistance dans le pays tiers.
Personnel	Passagers qui ont : - **Une réservation confirmée** : Les passagers doivent disposer d'une réservation confirmée pour le vol concerné. - **Une présence à l'enregistrement** : Les passagers doivent se présenter à l'enregistrement à l'heure indiquée par le transporteur aérien, ou, si aucune heure n'est précisée, au plus tard 45 minutes avant l'heure de départ Exclusions : - **Les passagers voyageant au moyen de billets émis gratuitement ou à tarif réduit non accessibles directement ou indirectement au public ne sont pas couverts, sauf si ces billets ont été émis dans le cadre d'un programme de fidélisation ou d'autres programmes commerciaux** - **Les passagers effectuant une simple correspondance dans un**

	aéroport situé sur le territoire de l'Union européenne, dans le cadre d'un vol avec correspondance réservé en une seule fois, ne sont pas couverts si le vol de correspondance est opéré par un transporteur non communautaire
Materiel	**Refus d'embarquement** : Lorsque le transporteur refuse l'embarquement à un passager contre sa volonté, même en cas de surréservation **Annulation de vol** : Lorsqu'un vol est annulé, sauf si les passagers ont été informés suffisamment à l'avance ou si l'annulation est due à des circonstances extraordinaires **Retard important** : Lorsque le retard dépasse trois heures à l'arrivée, les passagers peuvent demander une indemnisation forfaitaire, sauf si le retard est dû à des circonstances extraordinaires Le transporteur aérien peut être exonéré de son obligation d'indemnisation si le retard, l'annulation ou le refus d'embarquement est dû à des circonstances extraordinaires, telles que : • Conditions météorologiques incompatibles avec la réalisation du vol. • Risques liés à la sécurité. • Grèves affectant les opérations du transporteur. • Défaillances techniques imprévisibles

- **Contexte et problématique**

La procédure pour obtenir l'indemnisation est simpliste :

- Le passager doit adresser une réclamation directement à la compagnie aérienne, en précisant les détails du vol (numéro de vol, date, etc.) et en joignant les justificatifs nécessaires (billet, réservation confirmée, etc.)
- **A défaut de réponse ou en cas de refus**, le passager peut saisir, par voie de requête, les autorités nationales compétentes ou engager une action en justice.

Le juge n'a aucune marge d'appréciation. Il doit seulement vérifier que toutes les conditions sont réunies.

En pratique, ce n'est pas aussi simple.

En effet, les compagnies cherchent, par tous les moyens, à échapper à l'indemnisation :

- Tout d'abord, le passager va avoir beaucoup de mal à trouver le formulaire d'indemnisation sur le site internet de la compagnie aérienne.

- Ensuite, une fois le formulaire complété, lorsque la compagnie aérienne répond, elle va trouver tous les prétextes en indiquant que les justificatifs que le passager soumet ne sont pas suffisants ou refuse purement et simplement la demande d'indemnisation.

- Dès lors, le passager va faire appel, quasi-systématiquement, à l'un des sites internet « d'aide à l'indemnisation » qui sont en relation directe avec des avocats spécialisés en la matière qui se chargent de porter le dossier devant le Tribunal compétent.

  La conséquence est l'engorgement des tribunaux. La procédure initiée par le Règlement européen devait être simple et rapide puisque le passager s'il remplit les conditions d'application du règlement doit toucher une somme forfaitaire en fonction de la distance parcourue – il n'y a pas de raison d'ouvrir un débat. Toutefois, la compagnie aérienne va également mandater des Avocats ce qui va constituer une source de renvois sans fin.

  Également, si entre le moment de la saisine du tribunal et le rendu de la décision, les transporteurs s'acquittent de l'indemnité, le juge doit malgré tout constater à l'audience le désistement.[3]

Pour rappel, le tribunal compétent pour connaître d'une demande d'indemnisation fondée sur ce contrat de transport et sur le règlement précité est celui, au choix du demandeur, dans le ressort duquel se trouve le lieu de départ ou le lieu d'arrivée de l'avion, tels que ces lieux sont convenus dans ledit contrat[4].

Cela a pour conséquence, un nombre limité de tribunaux compétents pour statuer sur ces indemnisations. En France, il ressort que les principaux Tribunaux concernés sont :

Aéroports	Tribunaux
Aéroport de Paris-Orly	Tribunal de proximité d'Ivry-sur-Seine Tribunal de proximité de Longjumeau
Aéroport de Paris-Charles de Gaulle	Tribunal de proximité d'Aulnay-Sous-Bois
Aéroport de Paris-Beauvais	Tribunal judiciaire de Beauvais
Aéroport de Lyon-Saint Exupéry	Tribunal de proximité de Villeurbanne
Aéroport de Marseille-Provence	Tribunal de proximité de Martigues

[3] "C'est très embolisant pour les juridictions et c'est une manipulation de papier considérable", déplore magistrate honoraire au tribunal de proximité d'Ivry-sur-Seine
[4] CJCE, 9 juill. 2009, aff. C-204/08, Rehder : Rec. CJUE, I, p. 6073

Le contentieux aérien inonde les tribunaux avoisinant de grands aéroports français ou le siège de compagnies. Par exemple, le tribunal de proximité d'Aulnay-sous-Bois comptait, fin 2023, près de 13.000 requêtes en stock pour ce litige. A Ivry, le contentieux aérien a représenté près des deux tiers des affaires nouvelles l'an dernier. Le temps passé à les juger retarde le traitement d'autres litiges, qu'ils soient locatifs, familiaux ou professionnels.[3]

C'est dans ce contexte que nous souhaitons vous proposer une procédure permettant au Commissaire de Justice de délivrer lui-même des titres exécutoires en la matière.

En effet, comme le résume Eric Bienko vel Bienek, le président du tribunal judiciaire de Créteil, dont dépend le tribunal d'Ivry "*le recours au juge ne présente pas d'intérêt particulier, en tout cas pas pour la personne qui a subi le retard ou l'annulation du vol*". [4]

Proposition de procédure :

Il s'agira d'une procédure purement écrite.

1. **Dépôt des informations et des pièces par le passager**

En cas de refus ou de retard de la compagnie aérienne pour l'indemnisation, le passager pourra se connecter sur une plateforme (à créer) pour remplir les informations concernant son vol et déposer les éventuelles pièces OU le passager mandate directement un Commissaire de Justice compétent.

2. **Vérification par le Commissaire de Justice**

A réception des pièces, le Commissaire de Justice devra vérifier purement et simplement si les conditions pour obtenir l'indemnisation sont remplies. Pour rappel, il n'y a aucune marge d'appréciation.

A défaut, il rejettera la demande.

3. **Commandement de payer**

Le Commissaire de Justice délivrera un commandement de payer ouvrant un délai de paiement de 15 jours à la compagnie aérienne.

4. **A défaut de réponse/paiement délivrance du titre exécutoire par le commissaire de justice**

A défaut de paiement, il délivrera un titre exécutoire (au même titre que le titre prévu par l'article L. 131-73 du code monétaire et financier, en cas de non-paiement d'un chèque).

F. Déjudiciarisation et simplification de la procédure de taxe des frais des commissaires de justice

- **Contexte**

[3] Près de Paris, un tribunal de proximité submergé par le contentieux aérien
[4] Près de Paris, un tribunal de proximité submergé par le contentieux aérien

Les contestations relatives aux émoluments dûs aux commissaires de justice sont soumises aux règles des articles 704 à 718 du Code de procédure civile

La procédure est judiciaire et place les parties immédiatement devant le juge. Elle ne fait aucune distinction entre les tarifs réglementés et les honoraires.

Dans la procédure actuelle article 705 du Code de Procédure Civile , c'est le greffier de la juridiction qui vérifie le montant des dépens après avoir, s'il y a lieu, procédé aux redressements nécessaires afin de rendre le compte conforme aux tarifs. Il remet ou adresse par simple lettre à l'intéressé un certificat de vérification.

Puis selon l'article 706 du Code de procédure civile, La partie poursuivante notifie le compte vérifié à l'adversaire qui dispose d'un délai d'un mois pour le contester. La notification emporte acceptation par son auteur du compte vérifié.

Cette notification doit mentionner le délai de contestation et les modalités de son exercice et préciser qu'à défaut de contestation dans le délai indiqué, le certificat de vérification peut être rendu exécutoire. En l'absence de contestation par l'adversaire dans le délai, le poursuivant peut demander au greffier vérificateur de le mentionner sur le certificat de vérification. Cette mention vaut titre exécutoire. (article 707 du code de procédure civile)

La contestation est possible directement en vertu de l'article 708 du code de procédure civile. Celui qui entend contester la vérification peut toujours présenter lui-même une demande d'ordonnance de taxe ; il peut aussi le faire par l'intermédiaire de son représentant. La demande est faite oralement ou par écrit au greffe de la juridiction qui a vérifié le compte. Elle doit être motivée et être accompagnée du certificat de vérification.

Le juge statue sur la demande et peut encore procéder à des redressements et a la possibilité de renvoyer à une audience en convoquant les parties.

L'ordonnance de taxe sera revêtue de la formule exécutoire par le greffier, Elle est notifiée et ouvre une voie de recours d'un mois.

1. **La nécessité d'une déjudiciarisation**

La déjudiciarisation de la taxation des frais des Commissaires de justice répond à une double nécessité de modernisation et de rationalisation du système judiciaire français. Cette procédure est longue, coûteuse et ne porte quelques fois que sur un seul acte dont le coût peut être inférieur à 50 euros TTC pour les tarifs règlementés.

Il convient donc de distinguer la procédure pour les tarifs réglementés et les honoraires libres.

Placer le contrôle des frais réglementés et des honoraires des commissaires de justice sous l'autorité du **Président(e) régional(e)** qui pourrait émettre un titre exécutoire.

Cela nécessite de modifier l'article 15 de l'Ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice .

Dans certaines Chambres régionales comme celle de Paris, les commissaires de justice présentent leurs dossiers de taxe de **frais réglementés** avec un décompte détaillé et les pièces justificatives, et un membre élu de la Chambre sur délégation du Président Régional vérifie, recalcule et procède au redressement des frais afin de faciliter le travail des juridictions puis cet état vérifié est transmis au tribunal qui vérifie à nouveau et la procédure reprend son cours normal. Cette pratique a été mise en place il y a plus de 40 ans entre la Chambre Départementale des Huissiers de Justice de Paris et les juridictions parisiennes afin de faciliter le travail des greffes et d'améliorer la rapidité de la procédure.

Pour les **honoraires**, la chambre régionale vérifie la présence d'une convention et ou d'un devis conforme et accepté et la conformité de la facturation par rapport à la convention ou le devis.

Mais cette procédure reste encore trop longue bien qu'améliorée à Paris et engorge les tribunaux pour des petites sommes.

Les redressements par la juridiction sont quasiment inexistants en ce qui concerne les frais réglementés après la vérification de la Chambre régionale.

La Chambre régionale refuse d'examiner toutes les demandes de taxation d'honoraires si une convention d'honoraires ou un devis n'est pas accepté.

Il convient donc de s'inspirer de la procédure de taxation des honoraires des avocats mais aussi de cette pratique parisienne de la Chambre Régionale des Commissaires de Justice de la Cour d'Appel de Paris qui a prouvé son efficacité en distinguant les frais soumis à un tarif réglementé et les honoraires.

Voici les implications principales de cette approche :

A – Frais réglementés :

1) **Saisine du Président régional** : la saisine du Président régional s'effectue par Lettre Recommandée avec Accusé de Réception ou remise contre récépissé.
2) **Vérification des frais et redressement par le Président ou par délégation par les membres de la chambre dans le délai de deux mois.**
3) **Notification** par la partie poursuivante du compte vérifié par LRAR à l'adversaire dans les 15 jours de sa date et qui dispose d'un délai d'un mois pour le contester devant le juge. La notification emporte acceptation par son auteur du compte vérifié.
4) **Le certificat de vérification peut être rendu exécutoire par le Président de la Chambre Régionale des Commissaires de Justice** en cas de non-contestation à l'expiration des délais. Celui qui entend contester la décision devant la juridiction compétente doit en informer par LRAR la Chambre régionale qui dans ce cas, ne pourra pas rendre exécutoire le certificat de vérification.
5) **Recours** : En cas de désaccord avec la décision du Président régional, les parties peuvent former un recours.
   Ce recours est soumis au Premier Président de la Cour d'appel via une requête.

Le délai pour introduire ce recours est d'un mois à compter de la signification de la décision.

B- Les honoraires

Il est proposé de placer le contrôle des honoraires des commissaires de justice sous l'autorité du **Président régional** (PR) et de s'inspirer de la procédure de taxation des honoraires des avocats afin de s'inscrire dans une logique de simplification et d'efficacité.

Voici les implications principales de cette approche :

1) **Saisine du Président régional** : la saisine du Président régional s'effectue par le biais d'une demande écrite via un courrier recommandé avec accusé réception ou remise contre récépissé. La Chambre régionale vérifie que le dossier est complet et qu'il comporte une convention d'honoraires et/ou un devis conforme et accepté.
2) **Convocation des parties selon le montant des honoraires :**
   →Convocation pour une tentative de médiation pour les honoraires supérieurs à 1500 euros : Le Président régional organise une réunion entre le commissaire de justice et le mandant. L'objectif est d'encourager une résolution amiable grâce à la médiation. Elle favorise le dialogue dans un cadre confidentiel et neutre. La convocation est adressée dans un délai maximum de deux mois à compter de la réception de la saisine. Le Président peut choisir de déléguer la médiation à des médiateurs.
   →Absence de médiation des parties pour les honoraires inférieurs à 1500 euros :
   Le Président vérifie que le dossier est complet : convention, devis conforme accepté et autres pièces justifiant la mission effectuée et facturation conforme au devis et détaillée.
   Le Président sollicite des observations de chacune des parties par courrier puis notifie sa décision.
3) **Issue favorable de la médiation (honoraires supérieurs à 1500 euros)** : si la médiation aboutit, les parties conviennent d'un accord, formalisé sous la forme d'un échéancier pour le règlement des frais et d'un protocole d'accord signé par les deux parties.
   Cet accord est ensuite homologué par le Président régional, qui le transforme en décision exécutoire.
   Les parties reçoivent l'homologation par courrier recommandé avec accusé de réception, ce qui marque la fin de la procédure. L'homologation est notifié par LRAR par la partie demanderesse dont les frais sont inclus dans le protocole.
4) **Absence d'accord lors de la médiation (honoraires supérieurs à 1500 euros)**: si les parties ne parviennent pas à un accord, le **Président régional** prend une décision unilatérale. Cette décision est rendue dans un délai maximal de quatre mois, après avoir recueilli si nécessaire des éléments complémentaires.
   Cette décision est notifiée à la demande de la partie requérante.
5) **Recours** : En cas de désaccord avec la décision du Président régional, les parties peuvent former un recours.
   Ce recours est soumis au Premier Président de la Cour d'appel via une requête.
   Le délai pour introduire ce recours est d'un mois à compter de la signification de la décision.

Le délai pour introduire ce recours est d'un mois à compter de la notification de la décision.

Harmonisation des pratiques : En s'inspirant des procédures appliquées aux avocats, on garantit une logique uniforme dans la gestion des litiges liés aux frais professionnels.

La déjudiciarisation et la simplification de la procédure de taxation des émoluments et honoraires apportent des bénéfices significatifs : rapidité, efficacité, économie, et accessibilité. Ces propositions contribuent à alléger les tribunaux, moderniser les relations entre professionnels du droit et justiciables, et renforcer la confiance dans le cadre réglementaire.

G. *Création d'une nouvelle procédure simplifiée de recouvrement des créances commerciales*

- **Contexte**

La Chambre Nationale des Commissaires de Justice soutient un amendement visant à créer un dispositif déjudiciarisé de recouvrement des créances commerciales.

L'objectif est d'accélérer le recouvrement des créances entre professionnels, d'alléger la charge des tribunaux et de soutenir la trésorerie et la vitalité des entreprises.

Inspirée de la procédure simplifiée de recouvrement des petites créances (PSRPR) en matière de créances civiles créée par la loi du 6 août 2015, et de la procédure de règlement des dettes d'argent non contestée du droit belge créée par la loi Pot-Pourri du 19 octobre 2015 et applicable depuis 2016, cette nouvelle procédure serait déjudiciarisée et applicable aux seules créances entre professionnels d'un montant inférieur à 5 000 €.

- Cette proposition vise à déjudiciariser la procédure d'obtention du titre exécutoire dès lors que l'entreprise débitrice ne conteste pas la créance.
- La constatation de l'existence d'une créance certaine entre deux professionnels par une facture qui n'est ni payée, ni contestée dans un délai d'un mois par le débiteur, ouvrirait ainsi la faculté pour le créancier de demander au greffe du tribunal de commerce de conférer force exécutoire à la facture.
- Il appartiendrait ensuite au créancier de faire exécuter cette facture par un commissaire de justice, officier public et ministériel.

Naturellement, l'office du juge de commerce serait maintenu en cas de contestation de la créance.

L'objectif de cette proposition est de réduire à environ trente jours, à compter de la date de signification du commandement de payer, le délai d'obtention d'un titre exécutoire, en cas d'absence de contestation du débiteur.

Le délai de recouvrement au profit du créancier s'en trouverait ainsi grandement amélioré, au bénéfice des entreprises et plus largement de notre économie.

C'était aussi le sens de la proposition de loi n° 722 (2018-2019) déposée en 2019 par le sénateur François Patriat, président du groupe RDPI (cette proposition visait toutefois, à l'époque, toute créance entre professionnel, sans plafond de montant).

Une proposition de loi portée par le député Sylvain Maillard à été déposée à l'assemblée nationale en octobre dernier en ce sens : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b0347_proposition-loi.

Pour l'instant, il n'y a pas de calendrier de discussion fixé.

Il conviendrait certainement de réintroduire ce texte par voie d'amendement dans le cadre de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi de simplification de la vie économique.

Objectifs majeurs : raccourcissement des délais et obligation pour le débiteur de se positionner dans un délai encadré - **un mois** - face à une créance exigible, soit en la payant, soit en la contestant.

La procédure accélérée de résolution des factures impayées permettrait une issue plus rapide aux situations d'impayé, dans le juste respect des droits du débiteur et du créancier, dont le commissaire de Justice se porte garant.

Pendant la séquence d'un mois suivant la notification de la créance, le débiteur a trois options : régler la créance, solliciter une conciliation ou saisir le Tribunal de commerce pour contester la créance.

- **Proposition de modification des textes :**

1° L'article L. 111-3 du CPCE est complété par un 8° ainsi rédigé :

« 8° *La facture non contestée entre professionnels commerçants à laquelle le Président du tribunal de commerce a conféré force exécutoire dans les conditions prévues à l'article L. 126-1 du présent code.* » ;

2° Le titre II du livre Ier du CPCE est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :

« *Chapitre VI*

« La procédure accélérée de recouvrement des créances commerciales

« *Art. L. 126-1. – Le vendeur professionnel commerçant qui dispose à l'égard d'un acheteur professionnel commerçant d'une facture régulière constatant une créance certaine et exigible peut, dès lors que celle-ci n'est ni réglée, le cas échéant conformément à un accord des parties, ni contestée dans un délai d'un mois à compter d'une sommation de payer délivrée par acte extrajudiciaire, obtenir du Président du tribunal de commerce, saisi par requête, dans le ressort duquel demeure le débiteur, qui statue sous quinzaine, qu'il lui confère force exécutoire. La requête, accompagnée de l'ensemble des pièces justificatives, est formée par écrit auprès du greffe par le commissaire de justice.*

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article, et notamment, le cas échéant, le montant maximal des créances susceptibles d'être soumises à la procédure accélérée de recouvrement des créances commerciales. »

II. Modification de la procédure simplifiée des Petites Créances permettant une déjudiciarisation réelle

La procédure simplifiée de recouvrement des petites créances repose sur une phase amiable pilotée par un commissaire de justice.

Voici les principales étapes :

1) **Saisine du commissaire de justice** : Le créancier contacte un commissaire de justice pour initier la procédure.
2) **Notification au débiteur** : Le commissaire de justice notifie au débiteur une proposition de recouvrement amiable. Le débiteur dispose d'un délai d'un mois pour accepter ou refuser.
3) **Accord ou refus du débiteur** : Si le débiteur accepte la proposition, un titre exécutoire est émis par le commissaire de justice, ce qui permet au créancier de procéder à l'exécution forcée si nécessaire.
4) **En cas de refus ou d'absence de réponse** : La procédure prend fin. Le créancier peut alors décider de recourir à une action judiciaire classique.

Malgré ses avantages, la procédure actuelle présente plusieurs limites :

- **Consentement obligatoire du débiteur** : Si le débiteur refuse ou ne répond pas à la proposition du commissaire de justice, la procédure échoue.
- **Double intervention de commissaires de justice** : Lorsque le titre exécutoire est émis, le créancier doit solliciter un second commissaire de justice pour l'exécution forcée, ce qui entraîne des délais supplémentaires et des coûts supplémentaires.

  En outre, les commissaires de justice ne souhaitent pas perdre la gestion de leur dossier au profit d'un confrère et ne favorisent pas cette procédure.

Ainsi l'extrapolation des répertoires fait état de l'usage de cette procédure en 2023
324 fois et 190 fois en 2024.

Pour cela, et afin de désengorger les tribunaux de dossiers à faible plus-value et générant un stock important, les Commissaires de Justice proposent de dynamiser la procédure simplifiée existante, en instaurant dans l'article L125-1 du Code des Procédures Civiles d'Exécution une présomption de consentement lors du refus de paiement ou en cas de silence du débiteur.

Cette présomption permettrait un désengorgement certain et serait garantie par l'ouverture d'un droit d'opposition.

- Proposition de rédaction :

(Proposition de modification en rouge)

Article L125-1 du Code Des Procédures Civiles d'Exécution :
Une procédure simplifiée de recouvrement des petites créances peut être mise en œuvre par un commissaire de justice à la demande du créancier pour le paiement d'une créance ayant une cause contractuelle ou résultant d'une obligation de caractère statutaire et inférieure à un montant défini par décret en Conseil d'Etat.

Cette procédure se déroule dans un délai d'un mois à compter de l'envoi par le commissaire de justice d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou d'un message transmis par voie électronique invitant le débiteur à se rapprocher du commissaire de justice.

A défaut de réponse ou en cas de réponse négative, le débiteur est réputé avoir accepté de participer la procédure simplifiée de recouvrement des petites créances.

Le commissaire de justice qui a reçu l'accord du créancier et du débiteur sur le montant et les modalités du paiement, ou qui constate la défaillance du débiteur, rédige et délivre, sans autre formalité, un titre exécutoire.

Ce titre exécutoire est porté à la connaissance du débiteur par voie de signification.

L'acte de signification contient à peine de nullité la mention que le débiteur dispose d'un délai de quinze jours à compter de la date de réception, pour faire opposition entre les mains du Tribunal Judiciaire du lieu de son domicile.

A l'expiration de ce délai, le Titre exécutoire rédigé et délivré par le commissaire de justice vaut titre passé en force de chose jugée.

Les frais de toute nature qu'occasionne la procédure sont à la charge exclusive du créancier.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article, notamment les règles de prévention des conflits d'intérêts lors de la délivrance par le commissaire de justice d'un titre exécutoire.

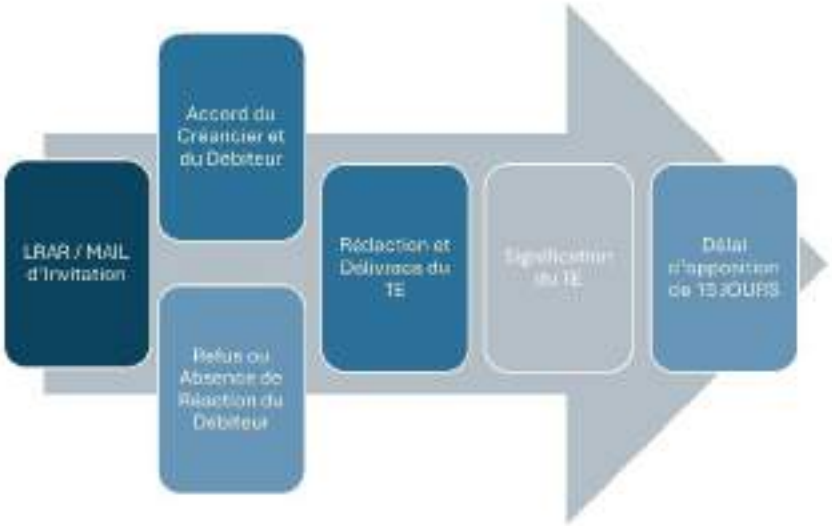
Les frais seront à la charge du débiteur une fois le titre exécutoire établi.

Cette procédure des Petites Créances visait à désengorger les tribunaux et à simplifier le recouvrement des créances de faible montant.

La procédure simplifiée visait donc à offrir une solution rapide et peu onéreuse, permettant d'alléger la charge des tribunaux tout en assurant aux créanciers une voie de recours efficace.

- Procédure Simplifiée de recouvrement des petites créances impulsée par les Commissaires de Justice

Mission d'urgence : « recentrer la Justice sur son rôle » - Audition de la CNCJ - 15 janvier 2025



Une première expérimentation pourrait être effectuée sur des créances impayées ayant pour support des contrats d'adhésion largement diffusés tels ceux concernant l'eau, l'énergie, les communications, les assurances.

32

Annexe 5.25. Chambre nationale des commissaires de justice 2

COMMISSAIRES DE JUSTICE
CHAMBRE NATIONALE

Mission d'urgence : recentrer la Justice sur son rôle

Audition de la CNCJ – 15 janvier 2025

RAPPORT NUMERO 2 : Les propositions portent sur les modes alternatifs de prévention des contentieux, sur le renforcement des modes amiables des litiges et sur la simplification de la vie des justiciables

Par lettre de mission du 21 novembre 2024, M. Migaud, alors garde des sceaux, ministre de la Justice, a mis en place un groupe de travail chargé d'une mission d'urgence visant à désengorger la justice judiciaire et à la recentrer sur son rôle.

Cette mission a été confirmée par M. Darmanin, actuel garde des sceaux.

Bénéficiant de l'appui d'une équipe de l'Inspection générale de la Justice dirigée par Sylvie Moisson, le groupe en charge de la mission est composé :

- **pour la Cour de cassation** : de Pascal Bougy, avocat général et de Frédérique Agostini conseillère à la Cour de cassation
- **pour le Conseil d'Etat** : de Rémy Schwartz et de Nathalie Escaut, conseillers d'État,
- **pour la Cour des comptes** : de Louis Gautier, procureur général honoraire et de Thierry Savy, conseiller maître.

La mission porte sur « l'évolution de l'office des magistrats judiciaires », en identifiant les procédures et contentieux civils et pénaux qui apparaîtraient pouvoir être pris en charge en tout ou partie :

- selon des procédures judiciaires faisant intervenir les magistrats aux seules étapes et dans des 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 autres modes alternatifs de règlement des litiges.

1

Dans ce cadre, Mme Frédérique Agostini, accompagnée de Mme Isabelle Théry et de M. Ludovic Belfanti, membres de l'IGJ, a souhaité interroger la Chambre Nationale des commissaires de justice sur les pistes qui lui sembleraient encore ouvertes ou qui pourraient être approfondies dans les différents contentieux qui intéressent la profession de commissaire de justice.

A ce titre, la Chambre Nationale souhaite présenter au groupe de travail, plusieurs propositions sur laquelle elle travaille ou envisage de travailler, visant à désengorger les juridictions, à alléger les charges de travail de ces dernières et à les rendre plus efficientes.

I. Développer les dispositifs alternatifs de prévention des contentieux

A. Le « constat continué »

B. L'expertise amiable sur constat

C. Signification des constatations aux parties défaillantes en matière de constitution de preuve

II . Renforcer les modes amiables de règlement des litiges

A. Création des Centres Régionaux de Médiation des CJ sous le haut patronat d'un organe national le Conseil National de l'Amiable des Commissaires de Justice (CNACJ)

B. Clause de médiation dans les actes de CJ

C. Arbitrage

III- Simplifier la vie du justiciable

A. Création d'un serveur dématérialisé pour la gestion des titres exécutoires et des notifications

B. Signification personnalisée

I. Développer les dispositifs alternatifs de prévention des contentieux

A. Le constat continué

Définition :
Le constat est un procès-verbal rédigé par un officier public et ministériel qui permet à tout justiciable de prouver de façon incontestable la réalité d'un fait.

Fondements textuels :

- Art. 1er II 2° de l'ordonnance n° 2016-728du 2 juin 2016

  Les commissaires de justice peuvent en outre [...] :
  Effectuer, lorsqu'ils sont commis par justice ou à la requête de particuliers, des constatations purement matérielles, exclusives de tout avis sur les conséquences de fait ou de droit qui peuvent en résulter. Sauf en matière pénale où elles ont valeur de simples renseignements, ces constatations font foi jusqu'à preuve contraire.

- Art. 29 du décret du 10 décembre 2021

  Les commissaires de justice peuvent, après en avoir informé la chambre régionale dont ils relèvent ainsi que le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est établi leur office, exercer les activités accessoires suivantes :
  [...]
  - médiateur judiciaire ou à titre conventionnel.

Proposition de la CNCJ :

En combinant ces deux textes les commissaires de justice proposent, afin de désengorger les tribunaux, la création du « constat continué ».

Ce constat permettrait, lors de la matérialisation de la réalité d'un fait, de s'appuyer sur cette dernière afin d'ouvrir entre les parties une médiation, tendant à recréer le contact entre des parties divisées.

Une médiation engagée sur une matérialisation de la réalité d'un fait, permettrait d'éviter un contentieux judiciaire et de ramener au juste équilibre des intérêts en contradiction.

B. L'expertise amiable sur constat

Fort de leur expérience dans le contentieux, fort de leur implication territoriale et fort de leur expertise dans la vie d'un litige, les commissaires de justice proposent, afin de désengorger les tribunaux des demandes d'expertises judiciaires et limiter les délais entourant la prévention des contentieux de construction, de **créer un constat contradictoire concernant les confrontations sur les chantiers**, qui pourrait servir de base aux recommandations des experts.

Fruit d'une inter professionnalisation entre le commissaire de justice et l'expert judiciaire œuvrant de manière amiable, le schéma de cette proposition serait le suivant :

- Saisine du commissaire de justice pour constatations ;
- Extraction de la matrice cadastrale périphérique par le CDJ ;
- Convocation des propriétaires identifiés pour la réalisation d'un constat de confrontation sur le chantier ;
- Transmission de ces constatations à l'expert judiciaire identifié par le maître d'ouvrage, œuvrant amiablement ;
- Rédaction d'une note par l'expert valant recommandation ;

Cette procédure viserait à éviter la saisine des juridictions en référé-expertise pour les travaux ou les conflits les plus simples.

C. Signification des constatations aux parties défaillantes en matière de constitution de preuve

La signification est une notification réalisée par acte extrajudiciaire d'un commissaire de justice (article 651 al. 2 CPC).

Le commissaire de justice garantit une date certaine, une adresse de destination certaine, un contenu contrôlé, vérifié et certifié une remise indiscutable.

Il est, par essence, l'auxiliaire de justice qui garantit le respect du principe du contradictoire et le certifie au magistrat qui a l'obligation de veiller à ce que ce principe soit directeur de son procès.

Proposition des Ambassadeurs de l'Amiable – Rapport du 25 Juin 2024, p. 49 :

« *Les déplacements des ambassadeurs de l'amiable, les échanges formels et informels avec tous ces derniers, conduisent les commissaires de justice à faire [NDLR : la] recommandation suivante :*

- *Rendre opposables les opérations d'expertise, tant judicaires qu'amiables, aux parties défaillantes par signification de commissaire de justice.* »

Proposition :

Les commissaires de justice proposent d'anticiper les défaillances éventuelles des parties qui n'auraient pas été destinataires des informations nécessaires à leur pleine connaissance, en dénonçant les constatations par voie de **signification obligatoire.**

L'objectif serait de porter à la connaissance de l'autre partie le procès-verbal de constat et de rendre opposable des opérations de matérialisation de fait et ainsi assurer à la justice judiciaire le suivi et le respect du principe du contradictoire.

Dans la pratique cet acte est peu usité par les commissaires de justice, mais lorsqu'il l'est, il débouche dans presque tous les cas, à la résolution du problème.

Si tel n'est pas le cas, une médiation peut être engagée.

II. Renforcer les modes amiables de règlement des litiges

A. Création des Centres Régionaux de Médiation des CJ sous le haut patronat d'un organe national le Conseil National de l'Amiable des Commissaires de Justice (CNACJ)

Les commissaires de justice proposent d'architecturer leur réseau sous forme de Centres Régionaux de Médiation liés à un Centre National de l'Amiable.

La Chambre Nationale des commissaires de justice propose des formations en partenariat avec des Diplômes Universitaires de médiation.

Un certificat de spécialisation de médiation judiciaire est proposé pour les commissaires de justice Arrêté du 8 décembre 2023 modifiant l'arrêté du 23 janvier 2023

B. Les clauses de médiation dans les actes des commissaires de justice

Recommandations des Ambassadeurs de l'Amiable – Rapport du 25 Juin 2024, p. 49 :
« Les déplacements des Ambassadeurs de l'Amiable, les échanges formels et informels avec tous ces derniers, conduisent les commissaires de justice à faire [NDLR : la] recommandation suivante:

- Généraliser les clauses de médiation obligatoires dans les actes des commissaires de justice »

La Chambre Nationale propose d'étudier la liste des actes dans lesquels une clause de médiation pourrait être nécessaire.

C - Arbitrage

Afin de maximiser les offres à une procédure de règlement des différends dont les parties sont les architectes, et ayant légalement la possibilité, les commissaires de justice proposent que l'activité d'arbitre leur soit ouverte, sous condition de formation.

Définition
L'arbitrage est une procédure de règlement des différends convenu entre les parties. Elle permet de soumettre un différend à un tribunal arbitral, composé d'un ou plusieurs arbitres, dont la décision engagera les deux parties.

Fondement textuel

- Art. 1450 du Code de procédure civile

La mission d'arbitre ne peut être exercée que par une personne physique jouissant du plein exercice de ses droits.
Si la convention d'arbitrage désigne une personne morale, celle-ci ne dispose que du pouvoir d'organiser l'arbitrage.

Les avocats et les notaires exercent cette activité.

La Chambre Nationale des commissaires de justice propose que cette activité soit ouverte aux commissaires de justice dans tout dossier pour lequel il n'a pas été saisi en qualité de commissaire de justice.

III - Simplifier la vie du justiciable

A- Création d'un serveur dématérialisé pour la gestion des titres exécutoires et des notifications

Dans son rapport intitulé « *Dématérialisation des procédures judiciaires en France et Europe : l'équilibre des professions à l'épreuve de l'évolution culturelle* », publié le 20 septembre 2011, l'Institut sur l'évolution des professions juridiques (IEPJ) insistait notamment sur le rôle du commissaire de justice dans les circuits d'échanges dématérialisés et préconisait « *la généralisation des échanges électroniques de l'huissier de justice avec les juridictions et les autres professionnels judiciaires*[1] ».

La dématérialisation permettrait en effet un accès simplifié aux décisions de justice et participerait à la réduction des délais de procédure.

Toutefois, la promotion de la dématérialisation des procédures judiciaires impose de veiller à la fiabilité et la sécurité des technologies numériques mises en place.

Ainsi, dans le cadre de l'amélioration de la pratique du recouvrement et de l'exécution, la CNCJ propose la création d'un serveur dématérialisé pour la gestion des titres et des notifications et

[1] Dalloz actualité 22 septembre 2011, Huissiers de justice et dématérialisation : publication d'un rapport, Rapport sur la dématérialisation des procédures judiciaires en France et en Europe, sept. 2011, C. Fleuriot.

souhaite garantir le rôle du commissaire de justice dans la mise en œuvre de cette avancée technique.

1°) Créer un serveur dématérialisé pour la gestion des titres exécutoires et des notifications afin de promouvoir la célérité et l'efficacité des procédures judiciaires

a) Contexte

A ce jour, les greffiers jouent un rôle central dans la gestion des titres exécutoires et des notifications. Ces « *techniciens de la procédure* » veillent au bon déroulement des procédures judiciaires en assistant les magistrats dans les actes de leur juridiction et en authentifiant les actes juridictionnels[2]. Ils jouent un rôle clé dans la notification de certaines décisions de justice aux parties[3], mais également dans la certification des titres exécutoires français en vue de leur reconnaissance et de leur exécution à l'étranger[4] ou encore dans la délivrance des titres exécutoires lorsque le montant des dépens liquidés ne figure pas dans l'expédition du jugement[5].

Cependant, face au nombre important de demandes et à la complexité de certaines démarches, l'engorgement des juridictions a pour conséquence un allongement des délais de procédure qui génère également un accroissement des coûts.

b) Enjeux

La création d'un serveur dématérialisé pour la gestion des titres exécutoires et des notifications répond à plusieurs enjeux qui concernent justiciables et professionnels juridiques.

Pour les justiciables :

- Obtenir un titre exécutoire de façon plus simplifiée ;
- Jouir d'une plus grande célérité de la procédure ;
- Bénéficier d'un meilleur accès à la justice par la mise en place systématique de la substitution de la signification en cas de notification infructueuse, la conservation des pièces, la gestion des prescriptions ;
- Faciliter le paiement des amendes prononcées par leur encaissement en ligne ou in situ par les commissaires de justice.

Pour les professionnels juridiques :

- Désengorgement des greffes ;
- Réduction des coûts ;
- Allègement de la charge administrative ;
- Renforcement de la transparence, de la confiance et de la sécurité juridique ;

---

[2] Article 4 du décret n° 2015-1275 du 13 octobre 2015 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires.
[3] Articles 675, alinéa 2, et 891 du Code de procédure civile ; article R. 1454-26 du Code du travail ; article R. 142-10-7 du Code de la sécurité sociale ; article R. 713-11 du Code de la consommation.
[4] Article 509-1 du Code de procédure civile.
[5] Article 702 du Code de procédure civile.

- Offrir la traçabilité des titres exécutoires
  - Dématérialiser le portage de la copie exécutoire (Art R 121-5 du CPC) ;
  - Avoir la possibilité de suivre les cessions de titre exécutoire dans le cadre notamment de la transposition de la directive européenne sur les prêts non productifs (2021-2167 du 24 novembre 2021).

2°) Garantir le rôle du commissaire de justice afin de promouvoir la sécurité et la fiabilité d'un serveur dématérialisé pour la gestion des titres exécutoires et des notifications

Afin de veiller au respect des objectifs de sécurité et de fiabilité dans l'amélioration de la pratique du recouvrement et de l'exécution, la CNCJ propose des pistes de réflexions pour la création d'un serveur dématérialisé permettant la délivrance des titres exécutoires et la gestion des notifications sous la supervision des commissaires de justice.

a) Création d'un serveur dématérialisé

La mise en œuvre d'un serveur dématérialisé pour la gestion des titres exécutoires et des notifications doit permettre de centraliser la délivrance des titres exécutoires et la gestion des notifications au sein d'une interface accessible aux professionnels juridiques et aux justiciables.

- **Délivrance des titres exécutoires**

L'objectif de la création d'un serveur dématérialisé est de permettre le dépôt des documents nécessaires à l'obtention d'un titre exécutoire sur une plateforme sécurisée en ligne afin de traiter automatiquement les demandes de délivrance de titres et d'émettre un titre exécutoire dématérialisé.

- **Gestion des notifications**

La création d'un serveur dématérialisé pourrait également permettre la gestion des notifications de façon dématérialisée.

b) Rôle de supervision et de gestion du commissaire de justice

Afin de veiller à la fiabilité et la sécurité des technologies numériques mises en place, le commissaire de justice a un rôle clé à jouer dans la supervision des demandes et la gestion des difficultés.

1. **Supervision des demandes**
   - Vérification des pièces déposées pour la délivrance d'un titre exécutoire, avec un système automatisé pour les cas d'espèce les plus simples ;
   - Superviser la gestion des notifications et leur transmission.
2. **Gestion des difficultés**
   - Intervenir en cas de difficulté dans la délivrance d'un titre exécutoire par voie dématérialisée ;
   - Intervenir en cas de difficulté dans la transmission des notifications par voie dématérialisée.

EN CONCLUSION, la CNCJ propose la création d'un serveur dématérialisé sous la forme d'une plateforme sécurisée en ligne accessible aux professionnels juridiques et aux justiciables afin de poursuivre des enjeux clés permettant une amélioration de la pratique du recouvrement et de l'exécution, tout en garantissant la sécurité et la fiabilité des procédures mises en œuvre grâce au rôle accru du commissaire de justice.

B- Signification personnalisée

1°) Le contexte

La signification est une étape essentielle dans le processus judicaire car elle garantit que les parties sont dûment informées de leurs droits ou obligations, des décisions de justice rendue ou des démarches engagées à leur encontre.

Au-delà de la simple remise d'un acte, la signification est un vecteur d'informations aux standards réglementés et généraux.

Ainsi, que l'on soit une multinationale ou un justiciable particulier, l'acte est identique, le phrasé entendu, le contenu similaire. Or, les compréhensions peuvent être bien différentes selon la catégorie socio-professionnelle des destinataires des actes ou plus simplement suivant sa capacité à voir ou à lire.

2°) Première proposition

La modification de l'arrêté du 21 mars 2023 fixant les normes de présentation des actes, exploits et procès-verbaux des commissaires de justice par l'introduction la possibilité de lier aux actes des QR renvoyant à des vidéos pédagogiques génériques.

3°) Deuxième proposition

Sous la réserve d'une identification préalable sécure du justiciable via FranceConnect par exemple, offrir aux commissaires de justice que ce même QR code puisse renvoyer à des vidéos pédagogiques augmentées de quelques éléments d'environnement proches du justiciable : adresse et horaires de tribunaux, renvoi vers le site institutionnel des avocats du ressort, maison de la justice etc.

4°) Troisième proposition

Sous les mêmes réserves et accord exprès du justiciable concerné, ouvrir aux commissaires de justice la possibilité de recueillir le consentement à la signification dématérialisée, de proposer des rendez-vous en ligne, d'effectuer des diagnostiques socio-économiques, de proposer une médiation etc.

Annexe 5.26. Note de la direction juridique de la Cour des comptes

Paris, le 18 décembre 2024

Note de la direction des affaires juridiques de la Cour des comptes à l'attention des membres de la mission d'urgence « Déjudiciarisation »

Le contentieux financier est susceptible de constituer, dans certains cas, une alternative aux poursuites pénales, permettant ainsi de décharger les juridictions judicaires qui se concentreraient sur les infractions les plus graves d'atteinte à la probité, les juridictions financières veillant, de leur côté, au respect des règles protégeant l'ordre public financier.

Plusieurs pistes de réflexions sont ouvertes : certaines, anciennes[1], visent à réserver les cas d'atteintes à la probité les plus graves au juge pénal, mais à faire sanctionner par le juge financier les infractions relatives au libre et égal accès aux marchés publics et aux contrats de concession, tout comme les irrégularités commises dans l'exécution desdites conventions, ou encore la répression des négligences ayant entraîné un détournement de fonds publics ou un préjudice financier.

Sans toucher au code pénal, le cadre juridique de la répression financière pourrait être amélioré afin de permettre à la Cour des comptes de prendre en charge les irrégularités les moins graves en matière de commande publique. Une harmonisation des champs de compétence suppose également d'envisager d'étendre la justiciabilité des élus locaux devant la Cour des comptes dans ce domaine spécifique. Le « tri » des affaires et le choix des poursuites seraient réalisés en amont, comme cela se pratique aujourd'hui, en étroite coopération entre les parquets judiciaires et le parquet général près la Cour des comptes. Afin de favoriser la coordination des poursuites et une meilleure articulation des interventions respectives, il conviendrait, en outre, de conférer à certains actes réalisés dans l'un des deux ordres juridictionnels un caractère interruptif de la prescription affectant l'autre[2].

Une autre proposition, allant dans le sens d'une décharge du juge judiciaire et d'une plus grande efficacité, viserait à protéger l'exercice du droit de communication des autorités de contrôle (inspections générales, juridictions financières), en donnant un pouvoir d'injonction au Procureur général près la Cour des comptes, pouvant aboutir au prononcé d'astreintes ou d'une amende, le délit d'obstacle pénal étant peu opérant en cette matière.

---

[1] Voir notamment : *Rapport au Garde des Sceaux du 16 nov. 1999 du Groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics* présidé par Jean Massot ; projet de réforme des juridictions financières porté par Philippe Séguin (2008-2010) consultable, ainsi que le dossier législatif, en ligne sur le site de l'Assemblée nationale (www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl2001.asp. ; rapport récent *Décentralisation : Le temps de la confiance. Rapport d'Eric Woerth au Président de la République*, mai 2024, proposition n° 28.

[2] Propositions déjà envisagées par le rapport du Groupe de travail Ministère de la Justice / Cour de discipline budgétaire et financière, *Relations entre Cour de discipline budgétaire et financière et les juridictions pénales* (2006).

Aperçu :

1. Sans toucher aux infractions pénales, élargir la compétence du juge financier aux cas d'avantage injustifié constitué par une violation de la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession.

2. Permettre au juge financier de sanctionner les irrégularités dans l'exécution des marchés publics, afin de donner au juge financier un bloc de compétence de sanctions en matière de commande publique.

3. Rendre, par extension des exceptions déjà prévues par le code des juridictions financières, les élus locaux justiciables de la Cour des comptes en cas de violation de la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession.

4. Améliorer l'articulation des interventions respectives des juridictions pénales et financières, en conférant à certains actes réalisés dans l'un des deux ordres juridictionnels un caractère interruptif de la prescription affectant l'autre.

5. Permettre au juge financier d'appréhender les fautes de gestion (par exemple négligence dans les contrôles internes) commises par les gestionnaires publics, n'ayant pas empêché des détournements de fonds publics.

6. Créer un mécanisme d'injonction et de sanction en cas d'obstacle au droit de communication des autorités de contrôle (inspections générales, juridictions financières).

Toutes ces propositions revêtent plutôt un caractère technique et visent à plus d'efficacité. Elles nécessitent sans doute un approfondissement des réflexions juridiques. Cependant, la seule qui présente une sensibilité politique, déjà rencontrée lors des travaux préparatoires à l'ordonnance du 23 mars 2022, est celle relative à l'extension des exceptions concernant la justiciabilité des élus locaux devant les juridictions financières.

* * *

1. Améliorer le partage entre répression pénale et répression financière en matière de répression de la violation de la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession

Les manquements aux règles de la commande publique peuvent constituer des infractions prévues par le code pénal, notamment par son article 432-14, article unique du paragraphe intitulé « *Des atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession* ».

Le délit de favoritisme doit permettre de sanctionner « *des manquements au devoir de probité* », selon l'intitulé de la section correspondante du code pénal. Les peines encourues peuvent être lourdes : deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €.

Or l'application de ce régime de sanction pose trois importantes difficultés :

- les parquets judiciaires et les services d'enquête ne sont pas dotés de moyens spécialisés en nombre suffisant pour traiter les infractions financières en général, et les manquements aux règles de la commande publique en particulier. Dès lors, les procédures peuvent s'avérer longues et souvent infructueuses, causant le sentiment d'une justice inéquitable car inappliquée ;

- les moyens d'investigation mis en œuvre (perquisitions, garde à vue) sont par ailleurs lourds pour les services et les personnes mises en cause ;

- enfin, le caractère intentionnel du délit est reconnu presque automatiquement par le juge pénal, dès lors que l'auteur, élu ou agent public, est présumé connaître la loi, ce qui conduit à un encombrement de la justice judiciaire sans nécessairement que la procédure prospère ensuite.

La faute de gestion sans intention malveillante, dans le cadre de dispositifs juridiques souvent complexes, doit pouvoir faire l'objet d'une sanction de nature administrative[3], en suivant une procédure plus légère, plus rapide et moins stigmatisante pour les mis en cause. C'est en tout cas, dans cet esprit, que les régimes de responsabilité des gestionnaires publics préexistants ont été unifiés par l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

Deux infractions financières prévues par ce nouveau régime sembleraient susceptibles de s'appliquer aux fautes de gestion en matière de commande publique :

- Article L. 131-9 du code des juridictions financières (CJF) : « *Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État, des collectivités, établissements et organismes mentionnés au même article L. 131-1, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3* ».

- Article L. 131-12 du CJF : « *Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, est passible des sanctions prévues à la section 3* ».

Le régime de responsabilité est entré en vigueur depuis le 1er janvier 2023 et il est possible d'en tirer de premiers enseignements (15 arrêts de premier instance, 1 arrêt d'appel).

Il ressort cependant de ces premières décisions, mais également de la centaine d'affaires en instances, que la sanction des manquements aux règles de la commande publique voit, dans certains cas, son effectivité limitée par une définition trop restrictive des infractions.

- L'article L. 131-9 du CJF, par rapport au précédent article L. 313-4, impose en effet 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

[3] Les enjeux sont développés par exemple de manière très complète dans l'étude comparative rendue en 2020 par la mission confiée par le ministre du budget à la Professeure Stéphanie Damarey sur les différents régimes de responsabilité financière des gestionnaires publics.

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.

Une illustration de cette perte d'effectivité du nouveau régime de responsabilité : Radio France vs France Médias Monde

Soit une entreprise publique qui a recours à toute sorte de marchés pour assurer son fonctionnement et subvenir à ses besoins. Le contrôle de cet organisme a montré de nombreuses irrégularités relatives aux conditions d'achats de biens et de services auprès d'une vingtaine d'entreprises. Ces irrégularités, systémiques, consistent notamment en l'absence de recours aux procédures formalisées de passation des marchés, de publicité préalable ou de respect des règles internes à l'entreprise et notamment de saisine de la commission interne des marchés. Par ailleurs, l'entreprise a scindé un marché qui aurait dû constituer une unique commande et ce faisant, n'a pas respecté la procédure de passation formalisée.

Dans l'ancien régime de responsabilité (CDBF), les dirigeants de Radio France avaient été condamnés sur le fondement de l'article L. 313-4 du CJF qui n'exigeait pas la preuve d'un préjudice financier significatif. Dans sa jurisprudence constante, validée par son juge de cassation, la CDBF considérait que les règles de la commande publique étaient bien des règles d'exécution des dépenses.

Dans le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics tel qu'il ressort de l'ordonnance du 23 mars 2022, les dirigeants de France Médias Monde n'ont pas été condamnés par la Cour alors que leur méconnaissance des règles de la commande publique était avérée. En effet, il n'a pas été possible d'établir un préjudice financier significatif au sens de l'article L. 131-9, ni de prouver la recherche d'un intérêt personnel (article L. 131-12).

Dans l'état actuel des textes, le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics ne permet pas de substituer, pour des infractions aux règles de passation de la commande publique sans intentionnalité qualifiée, une responsabilité administrative spécialisée à la responsabilité pénale, alors même que du temps de la CDBF, les infractions liées à la commande publique représentaient près de 46 % de ses arrêts. Cet angle mort de la réforme est non seulement peu satisfaisant au regard des principes de la gestion publique mais il pourrait également entraîner une pénalisation excessive de toute une série de contentieux, les juridictions financières n'ayant, dans ce cas, pas d'autre alternative que de procéder au signalement des faits.

Sans remettre en cause le délit de favoritisme qui doit continuer à sanctionner les infractions intentionnelles et intéressées aux règles de la commande publique et qui est, par ailleurs, le seul qui permette de poursuivre des organismes ou personnes non justiciables des juridictions financières, il serait dès lors proposé de modifier l'article L. 313-12 du CJF en supprimant la condition tenant à la recherche d'un intérêt personnel pour qualifier les seuls manquements aux règles de passation des marchés.

4

2. Permettre au juge financier de sanctionner les irrégularités dans l'exécution des marchés publics, afin de donner au juge financier un bloc de compétence de sanctions administratives en matière de commande publique

Il reste que le contentieux de la commande publique ne concerne pas seulement la passation des marchés mais également leur exécution. Ainsi, la passation d'avenants au marché initial, les modifications intervenant en cours d'exécution pour pallier à une insuffisance dans la détermination des besoins initiaux, la perception d'éventuelles pénalités de retard, le défaut de certification du service fait, cette liste n'étant pas exhaustive, sont autant de manquements que les juridictions financières relèvent souvent à l'occasion de leur examen de la gestion des organismes qu'elles contrôlent.

Dans le régime de la CDBF, il était possible de sanctionner ces faits sur le fondement de l'article L. 131-4 du CJF, le juge de cassation ayant toujours validé l'interprétation extensive donnée par la CDBF aux règles d'exécution des dépenses. Depuis la réforme entrée en vigueur le 1er janvier 2023, le juge financier ne peut appréhender les irrégularités commises dans l'exécution des marchés publics que si elles ont conduit à un préjudice financier significatif (art. L. 131-9 CJF) ce qui est particulièrement difficile à établir.

Dans l'hypothèse où la proposition de modifier l'article L. 313-12 serait validée, la Cour des comptes se retrouverait alors dans une situation qui aurait totalement perdu sa cohérence avec le dispositif qui prévalait auparavant, étant en capacité de poursuivre et de sanctionner les infractions aux règles de passation des marchés mais sans pouvoir aller plus loin en sanctionnant leurs règles d'exécution. Il s'agit donc moins ici d'une question de déjudiciarisation que de cohérence d'ensemble du dispositif de répression des infractions non intentionnelles aux règles de la commande publique, cohérence souhaitable au regard de l'objectif de protection de l'ordre public financier.

Il serait donc proposé, sans toucher aux infractions pénales, de modifier le code des juridictions financières afin de permettre au juge financier, comme c'était d'ailleurs le cas jusqu'en 2022, d'appréhender les irrégularités dans l'exécution des marchés publics, par exemple en prévoyant une exception, au sein de l'infraction de l'article L. 131-9, à l'exigence d'un préjudice financier significatif pour ce cas précis.

3. Rendre les élus locaux justiciables de la Cour des comptes en cas de violation de la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession

Les élus locaux, qui sont la plupart du temps en situation de prendre les décisions en matière de commande publique pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ne sont, en principe, pas justiciables des infractions financières prévues aux articles L. 131-9 et suivants du CJF. Ils ne deviennent justiciables, par exception que dans des situations limitativement énumérées aux articles L. 131-3 et L. 131-4 du CJF, dans le cas de l'avantage injustifié, lorsqu'ils engagent leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition du comptable public, en cas de gestion de fait et d'inexécution des décisions de justice.

Dès lors, il serait cohérent, pour donner toute son effectivité au partage entre juridictions pénales et juridictions financières en cas de violation de la liberté d'accès et à l'égalité des

candidats dans les marchés publics et les contrats de concession, de rendre les élus locaux justiciables de la Cour des comptes pour ce cas précis.

Les élus locaux seraient placés, en matière de commande publique, sous le contrôle d'un juge spécialisé en matière financière. Ils seraient soumis à une procédure rapide (18 mois environ), moins intrusive qu'une procédure pénale (pas de perquisition), et à un régime de sanction pécuniaire limité mais dissuasif (plafonnée à six mois de rémunération d'un directeur d'administration centrale, qu'il est proposé de ne pas modifier). Pour autant, il ne s'agirait pas d'une dépénalisation « sèche » ni d'une extension de l'impunité des élus. Au contraire, ces derniers seraient justiciables devant les juridictions financières, et donc soumis à un système de sanctions mieux adapté aux spécificités de la gestion de l'argent public

Il est dès lors proposé d'étendre le champ des exceptions à la non-justiciabilité des élus locaux au cas de non-respect des règles de passation de la commande publique et, dans ce cas, de les rendre justiciables pour cette infraction, suivant la proposition du rapport d'Éric Woerth, qui fait écho à des travaux déjà étayés sur ce sujet[4].

Les juridictions financières sont en mesure de répondre à ce transfert de charge : le Parquet général, sous l'autorité du Procureur général, qui dispose du monopole des poursuites, et du Premier avocat général, est doté de 7 magistrats et d'un réseau de 25 procureurs financiers dans les chambres régionales et territoriales des comptes. La chambre du contentieux de la Cour des comptes, créée par l'ordonnance du 23 mars 2022, dispose d'environ 20 magistrats.

La détermination du degré d'intentionnalité en cas d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession, et donc le partage des dossiers entre les deux ordres de juridiction, se ferait en étroite coordination entre parquets des deux ordres juridictionnels, permettant un aiguillage fin des affaires entre les deux ordres de juridiction[5] :

1) Les cas sans intentionnalité qualifiée détectés par les juridictions financières à l'occasion de leurs contrôles ou par d'autres autorités de contrôle (inspections générales, préfets, etc.) ne feraient plus l'objet d'une transmission au juge pénal mais d'un déféré au parquet général près la Cour des comptes dans le cadre du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ;

---

[4] V. plus haut. Ainsi, le projet de réforme des juridictions financières porté par Philippe Séguin proposait déjà de « rapatrier » le volet non intentionnel du favoritisme dans le cadre de l'accès à la commande publique au sein des infractions de droit public financier. Selon l'exposé des motifs, « *il s'agit d'obtenir une meilleure articulation entre la responsabilité budgétaire et financière, d'une part, et les dispositions pénales, d'autre part, en ce qui concerne les actes de favoritisme non intentionnels. Dans le prolongement de nombreux et récents essais de réforme de cette question, il est proposé d'inclure parmi les justiciables de la Cour des comptes ceux qui auraient commis de manière non intentionnelle des faits de favoritisme, étant entendu que les faits commis de manière intentionnelle auraient vocation à continuer de relever du juge répressif* ».

[5] Cet aiguillage permettrait également d'éviter le *non bis in idem*. Rappelons qu'il existe depuis 2016 un système d'aiguillage des dossiers entre AMF et pénal en matière d'abus de marché (manquement ou délit d'initié, manipulation de cours ou manquement ou délit de fausse information) : à l'occasion de la poursuite des faits reprochés, ce système permet de choisir, qui, de la voie pénale ou de la voie administrative, est la mieux à même de réprimer les faits reprochés, en interdisant à chacune des autorités concernées (Collège de l'AMF et Parquet national financier) de poursuivre des faits d'abus de marché concernant une personne, sans avoir obtenu l'accord de l'autre pour le faire.

2) Les cas de favoritisme présumé dont a connaissance (par signalement par exemple) ou dont est saisi le juge pénal (par une plainte) ne peuvent être transférés à la Cour des comptes qu'après évaluation, par l'autorité pénale, du degré d'intentionnalité. Ce n'est qu'après cette analyse que le juge pénal peut déférer ce dossier au juge financier.

Cette évolution implique une coopération encore renforcée entre les parquets judiciaires et ceux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, ce rapprochement étant déjà mis en œuvre dans le cadre du nouveau régime de responsabilité.

L'autorité judiciaire serait ainsi déchargée de nombreux dossiers techniques dont les enjeux en matière de probité sont insuffisamment caractérisés ; et les juridictions financières verraient un débouché naturel à leurs travaux de contrôle des comptes et de la gestion des organismes publics et de leurs satellites, contribuant à restaurer la confiance des citoyens dans la probité des décideurs publics et dans l'utilité de leurs juridictions.

4. Améliorer l'articulation des interventions respectives des juridictions pénales et financières, en conférant à certains actes réalisés dans l'un des deux ordres juridictionnels un caractère interruptif de la prescription affectant l'autre

Une meilleure coordination entre répression pénale et financière, et la possibilité offerte aux parquets de rediriger des affaires d'un ordre de juridiction à l'autre, suppose, pour que les faits ne se trouvent pas prescrits devant l'ordre de juridiction recevant le dossier, que les actes interruptifs de la prescription réalisés dans l'un des deux ordres juridictionnels reçoivent un caractère interruptif de la prescription pour l'autre. En outre, une harmonisation des délais de prescription faciliterait l'articulation entre les deux régimes répressifs.

a) Le rapport du groupe de travail[6] rendu le 29 juin 2006 sur les relations entre la Cour de discipline budgétaire et financière et les juridictions pénales avait déjà envisagé une modification législative visant *« à conférer à certains actes réalisés dans l'un des deux ordres juridictionnels un caractère interruptif de la prescription affectant l'autre. Ainsi, le réquisitoire introductif par lequel le procureur général près la* [Cour des comptes] *saisit cette dernière pourrait être interruptif du délai* […] *de prescription en matière correctionnelle, de même que certains autres actes accomplis lors de la procédure suivie devant la* [juridiction financière] *qui devront être énumérés… »*.

La modification proposée du code de procédure pénale permettrait aux actes interruptifs pris dans le cadre du contentieux financier mené devant la Cour des comptes d'être valables devant la juridiction judiciaire, à condition que les faits concernés aient été transmis officiellement par le Procureur général près la Cour des comptes aux procureurs de l'ordre judiciaire.

Réciproquement, l'interruption de la prescription selon les règles de procédure pénale devrait valoir aussi pour le contentieux financier, faute de quoi de nombreuses affaires pénales que les procureurs judiciaires voudraient renvoyer au parquet général près la Cour des comptes seraient frappés de prescription dès avant même le déféré.

[6] Ministère de la Justice / Cour de discipline budgétaire et financière, rapport précité, p. 19-20.

b) Enfin, les délais de prescription eux-mêmes pourraient être harmonisés, en portant la prescription en matière de contentieux financier (actuellement de 5 ans) à 6 ans, comme en matière délictuelle.

5. Permettre au juge financier de réprimer les négligences ayant causé des détournements

L'article 432-16 du code pénal prévoit que *« lorsque la destruction, le détournement ou la soustraction par un tiers des biens visés à l'article 432-15 résulte de la négligence d'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, d'un comptable public ou d'un dépositaire public, celle-ci est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende »*.

L'infraction pénale ne résulte pas d'une faute dolosive et son classement parmi les manquements au devoir de probité des gestionnaires publics pose des questions équivalentes à celles concernant le favoritisme non intentionnel.

Il s'agit donc d'une infraction formelle, sans élément moral, qui dans la plupart des cas relève naturellement du régime de responsabilité des gestionnaires publics, soit au titre du non-respect de règles (art. L. 131-9 CJF), soit de la faute grave de gestion dans les entreprises publiques (art. L. 131-10 CJF, qui n'est qu'un cas particulier de l'infraction précédente), soit encore de l'octroi d'un avantage injustifié (art. L. 131-12 CJF). La répression des dysfonctionnements administratifs, des négligences en matière de surveillance et de contrôle, se trouve précisément au cœur des missions des juridictions financières, qui doivent faire respecter les règles de protection des finances publiques, donc des règles qui doivent empêcher que des détournements soient possibles. La réforme de 2023 a toutefois conduit à rétrécir le champ aux seuls cas de préjudice financier significatif, ce qui exclut les négligences ayant permis des détournements limités, ou aux cas de présence d'un intérêt personnel.

Il serait dès lors proposé, sans remettre en cause l'infraction pénale, de modifier le code des juridictions financières afin de permettre au juge financier, comme c'était le cas jusqu'en 2022, d'appréhender les défauts de contrôle et de surveillance ayant, par négligence, permis des détournements, par exemple en prévoyant une exception, au sein de l'infraction de l'article L. 131-9, à l'exigence d'un préjudice financier significatif en cas de détournement.

En outre, pour ce cas de figure précis, le champ des justiciables pourrait être étendu aux élus locaux (Cf. *supra*).

6. L'obstacle au droit de communication des juridictions financières et des autres autorités de contrôle

Le droit de communication des juridictions financières, des missions d'inspection interministérielles ministérielle, et des autres autorités de contrôle de l'État constitue le corollaire nécessaire de l'article 15 de la DDHC qui proclame l'obligation faite aux gestionnaires publics de rendre compte de leur administration.

Sans le droit de demander la communication de tous documents et pièces, droit prévu par la loi, les autorités de contrôle ne sauraient exercer leur mission : la crédibilité des autorités de

contrôle dépend donc beaucoup de leur capacité à obtenir les documents, données et informations auprès des administrations et organismes contrôlés, donc du respect par les contrôlés du droit de communication qui est conféré par les textes à ces autorités de contrôle, faute de quoi celles-ci ne sauraient remplir leur office.

Même si leurs attributions précises peuvent varier, le non-respect des droits de communication concerne l'ensemble des autorités de contrôle, qu'il s'agisse des juridictions financières, des inspections générales, de l'Agence française anti-corruption, ou d'autres autorités auxquelles la loi a conféré un rôle de contrôle sur la gestion publique, y compris les autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

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 et leur lourdeur, 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 un mécanisme commun aux juridictions financières et à l'ensemble des autorités de contrôle intervenant dans la sphère publique et destiné à assurer le respect du droit de communication, mécanisme comprenant d'une part la possibilité, pour le Procureur général près la Cour des comptes, de prononcer des injonctions aux administrations ou organismes récalcitrants, et d'autre part la création d'une nouvelle infraction financière permettant de sanctionner les gestionnaires auxquels un retard ou un refus de communication serait imputable. Cette infraction se substituerait au délit pénal existant.

9