

**DISCOURS DE REMISE, A MADAME LE GARDE DES SCEAUX,
DU RAPPORT SUR LA REPARTITION DES CONTENTIEUX
*L'AMBITION RAISONNEE D'UNE JUSTICE APAISEE***

Madame le Ministre,
Mesdames et Messieurs les très Hautes personnalités,
Mes chers amis de la famille judiciaire,

Il y a environ 5 mois et deux semaines, le 18 janvier, vous nous confiez, Madame le Ministre, une très lourde mission, réfléchir à une nouvelle répartition des contentieux, selon trois axes, l'articulation de la justice de première instance, les éventuels regroupements de contentieux et les hypothèses de déjudiciarisation, dans le champ civil comme dans le champ pénal.

La tâche était lourde, l'ambition forte, l'audace évoquée et voulue, l'absence de tabous aussi.

C'est dans cet esprit que la commission a commencé à travailler dès le 18 janvier, dans la foulée de la cérémonie d'installation.

Il me revient aujourd'hui l'honneur de vous remettre ce rapport de près de 270 pages, fruit d'une intense réflexion, de débats et d'échanges fructueux et parfois animés, mais toujours courtois, je tiens à le souligner, même sur des questions plus sensibles que d'autres.

Avant d'en synthétiser les principales propositions, permettez moi, Madame le Ministre, de vous livrer deux autres discours, celui des remerciements et celui de la méthode.

**LE PREMIER DISCOURS EST DONC
CELUI DES REMERCIEMENTS**

Ils sont toujours traditionnels dans ce genre de cérémonie. Croyez, Madame, qu'ils n'en sont pas moins sincères et collectifs.

Je crois pouvoir parler au nom des 31 membres que vous avez nommés dans cette commission pour vous dire combien nous avons apprécié votre choix de nous confier l'occasion de débattre de la justice de notre temps, de notre avenir. Il fallait en effet oser repartir sur de nouvelles bases, alors que les controverses nées autour de la réforme de la carte judiciaire n'étaient pas encore closes et que le feu de la passion couvait sous les cendres de quelques codes brûlés en signe de protestation.

Mes remerciements vont aussi aux trois grandes directions de la Chancellerie qui ont soutenu nos travaux et expertisé les solutions que nous envisagions au fur et à mesure que nous avançons. Et ils vont, plus particulièrement, aux trois Directeurs qui ont su motiver leurs bureaux. Avec une mention spéciale pour les trois rapporteurs, notamment pour celui qui - il ne m'en voudra pas de le citer - fut la cheville ouvrière de ce travail, le passeur entre un président souvent exigeant et les services attentifs à nous livrer leur expertise, je veux parler d'Edouard de Leiris, rapporteur général.

Remerciements enfin, aux 31 membres de la commission pour leur disponibilité, malgré leurs lourdes obligations professionnelles ; tous les vendredis et, pour certaines semaines, en plus, le jeudi, ils sont venus travailler pour le bien public. Ils ont beaucoup lu, écouté, réfléchi, parfois écrit, débattu et conclu.

Mais je suis déjà dans la méthode.

LE DEUXIEME DISCOURS EST EN EFFET CELUI DE LA METHODE

En présence de personnalités aussi diverses, la cristallisation du groupe autour d'un projet commun n'était pas évidente, c'est le moins qu'on puisse dire.

La méthode repose sur trois principes, qui s'expriment en trois couples de mots, dont l'ensemble forme ce que j'appelle la démocratie procédurale :

- **En premier lieu, le principe de célérité et de proximité** ; sur cet aspect, je crois que nous avons tenu le délai imparti ; nous sommes le 30 juin ; nous avons jusqu'à minuit pour respecter le délai ; nous n'avons pas abusé des heures restant à courir et nous vous remettons notre rapport le jour prévu, moins de 6 mois après notre première réunion, 14 heures avant la date limite.

- **Le deuxième principe, c'est celui de la confiance et de la loyauté** entre tous les membres de la commission ; je crois pouvoir vous dire, Madame le Garde des Sceaux, que je n'ai pas ressenti de stratégies d'échappement, de tactiques de détournement de l'objet principal de notre mission. Tous ont eu à cœur de travailler dans la sérénité pour qu'aucune ombre ne vienne perturber la synthèse de nos réflexions et la pertinence de nos propositions.

- **Le troisième principe, c'est celui de l'écoute et du dialogue.** Cette écoute qui nous a permis d'entendre près de 100 personnes au cours d'auditions passionnantes, mais parfois compactées sur un temps très bref, ce qui a laissé à certaines de ces personnes le sentiment de passer un grand oral devant un universitaire entouré de 31 assesseurs ! Ce n'était pas le but recherché en tout cas. Ce troisième principe est le plus important, car son respect permet d'assurer la transparence des travaux, la certitude que toutes les opinions ont été reçues, que le dialogue des cultures judiciaires s'est instauré.

Et c'est ce dialogue, indispensable, qui me conduit à vous présenter maintenant, Madame, les grandes lignes de nos propositions.

LE TROISIEME DISCOURS C'EST EN EFFET CELUI SUR LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Ce rapport, Madame le Garde des Sceaux, est un rapport qui vous apporte une vision globale de la justice et de certaines de ses procédures, civile et pénale, mais c'est aussi un rapport d'ouverture :

C'est d'abord un rapport qui se veut global, en ce sens qu'il envisage la répartition des contentieux dans une cohérence totale avec la refonte de la carte judiciaire que vous avez initiée. La commission a eu le souci de ne pas remettre en cause la répartition des contentieux sur le territoire de la République, telle qu'elle résulte des décrets du 15 février dernier. Ni directement bien sûr, car ce n'était pas l'objet de sa mission, ni indirectement surtout, car ce n'était pas l'effet recherché. Nous n'avons pas voulu que par le jeu de transferts importants de compétences d'une juridiction à une autre, tout s'écroule comme un château de cartes ou de sable que la marée emporte à peine construit.

C'est aussi un rapport d'ouverture vers d'autres cultures, qu'elle soit allemande, autrichienne ou québécoise. Le droit comparé a été très prégnant dans l'inspiration de nos travaux, non pas pour importer tel quel, tel ou tel système judiciaire étranger ou telle ou telle institution ayant fait ses preuves dans un autre pays, car je ne crois pas aux perfusions dans le domaine du droit, mais pour expertiser notre propre système à la lumière d'enjeux souvent communs. Certaines des évolutions que nous vous proposons – je pense à la procédure participative de négociation assistée par avocat, au greffier juridictionnel – s'inspirent directement de ces expériences, mais jamais brutalement, toujours avec le souci que la greffe ne provoque pas de rejet.

Les 65 propositions sont regroupées sous un intitulé général, *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*. Pourquoi ce titre ?

Il résulte, en réalité, du souci de marquer, d'entrée de jeu, deux idées fortes : **le pragmatisme des solutions proposées et l'apaisement recherché par leur mise en œuvre.**

- Le pragmatisme, c'est, conformément à l'engagement que j'avais pris devant vous le 18 janvier dernier, de ne proposer que des solutions, réalistes et expertisées par les membres

de la commission et par la Chancellerie et dont la faisabilité peut être immédiate ; *en ce sens, c'est un rapport clés en mains, dont l'ambition est raisonnée*, certains diront peut-être raisonnable, *parce qu'elle vous permettra de réformer rapidement et en profondeur l'institution judiciaire* ; en tout cas, elle n'est pas timorée, si l'on veut bien se donner la peine de regarder de près les changements qu'elle induits, contrairement d'ailleurs à ce qui a pu être écrit, ici ou là, en totale méconnaissance de cause. Madame, **je vous garantis la faisabilité de la réforme qui l'emporte sur le plaisir fugace qu'aurait été celui d'une construction intellectuellement séduisante, mais totalement irréalisable (I).**

- L'apaisement ensuite, parce que ce rapport n'a pas pour objet et, je l'espère, n'aura pas pour effet, de rallumer le feu des passions auxquelles la refonte de la carte judiciaire a déjà donné lieu. Il est normal que, dans un Etat démocratique comme le nôtre, on s'oppose, on débatte et on exprime son opinion, mais à partir du moment où l'autorité légitime avait tranché, nous avons tous considéré, sans qu'aucun ne renie ses convictions, que l'acceptation de faire partie de la commission valait engagement de travailler dans le sens de la recherche de solutions audacieuses, mais concrètes et pragmatiques, pour que notre justice sorte de ce climat passionnel et se retrouve dans un apaisement propice à la mise en œuvre de nos propositions.

En ce sens, ce rapport se veut porteur d'un message d'apaisement (II).

I – LE PREMIER MESSAGE QUE VEHICULE CE RAPPORT EST DONC CELUI D'UNE AMBITION RAISONNEE DE RENOVATION DE NOTRE JUSTICE

Je ne suis pas naïf, et je sais bien que certains trouveront nos recommandations trop ambitieuses sur certains points, et que d'autres les trouveront trop timorées. Le croisement des critiques sera intéressant et vaudra jugement de l'Histoire !

Précisément, jugeons ensemble, si vous le voulez bien, de la pertinence du rapport, au moins dans ses grands axes : sous ce regard, l'objectif a été de vous permettre de (re)construire la justice des prochaines années, sur une base acceptable par tous et dans des conditions de nette amélioration d'abord pour le justiciable bien sûr, que j'ai souhaité (re)mettre « *au centre du système judiciaire* » (A), mais aussi pour les acteurs du système judiciaire, dont le juge, que je place « *au cœur* » de ce même système (B).

A) LE JUSTICIABLE D'ABORD

C'est à lui que nous avons pensé pour rendre la justice plus lisible (a), plus accessible (b) et plus prévisible (c).

a) L'ambition d'un accès plus lisible à la justice explique trois de nos propositions :

- **La première proposition, c'est la suppression des juridictions de proximité, avec le retour de leurs compétences dans les tribunaux d'instance.** Mais c'est une proposition assortie de celle du maintien des juges de proximité, avec leur rattachement au TGI, autour du président, afin que la notion d'équipe apparaisse nettement. On dit souvent que le juge de carrière ne peut pas, ne doit pas être un juge isolé ; *a fortiori*, le juge de proximité ; c'est pourquoi, nous l'avons conforté dans ses fonctions d'assesseur des chambres correctionnelles ; mais nous avons pensé qu'on ne pouvait pas non plus se priver du concours des plus expérimentés d'entre eux dans les chambres civiles ; l'enjeu est ici différent, car les contentieux soumis aux chambres collégiales du TGI sont des contentieux complexes ; mais nous avons pensé aux anciens magistrats de carrière et avons fait confiance au sens aigu des responsabilités de nos présidents de TGI, pour déléguer dans ces fonctions juridictionnelles les plus expérimentés d'entre eux, d'autant plus qu'ils devront prendre l'avis de l'assemblée générale des magistrats du siège. En revanche, je le dis franchement, nous n'avons pas pensé qu'il soit raisonnable de leur confier des fonctions juridictionnelles civiles, autonomes, à juge unique, hormis dans le cadre d'un office juridictionnel allégé, celui de l'examen des requêtes

en injonction de payer ; la faible valeur du litige ne vaut pas brevet de moindre difficulté à traiter d'une affaire.

- La deuxième proposition quant à la lisibilité des contentieux, a consisté à conforter deux grandes juridictions de base en première instance. Nous avons donc procédé à des réajustements de contentieux, dont je ne donnerai pas ici le détail.

- Au TGI, 3 grands blocs de compétence : la famille, les affaires civiles complexes (dont les baux professionnels) et le pénal.
- Pour le pénal, nous proposons de réunir tout le contentieux de police au sein d'une chambre spécialisée du TGI, partant du principe que, bien souvent dans ce genre de contentieux ce n'est pas le domicile qui détermine la compétence, mais le lieu de l'infraction et que le système actuel d'audiences de police dispersées, à faibles affaires parfois, n'est pas satisfaisant.
- Au TI, toutes les affaires de proximité, soit à faible enjeu financier, soit à forte immersion dans le tissu social : le logement, le crédit à la consommation, la protection des majeurs dont le besoin de proximité va croissant, le contentieux de l'exécution mobilière enfin réuni dans sa globalité sur un seul juge, etc...

Cette clarification était attendue. Madame, c'est en toute sécurité juridique que nous vous la proposons.

- La troisième proposition en termes de lisibilité, c'est la concentration du contentieux familial autour du JAF, qui reste au TGI, mais qui devient compétent pour les tutelles des mineurs et les liquidations et partages des indivisions conjugales. Avec aussi la création d'un « réseau judiciaire en matière de famille », impliquant la désignation d'un magistrat coordinateur de toutes les activités des JAF, juges des tutelles et juges des enfants, coordination se prolongeant dans la mise en place d'une coordination des parquets en matière familiale. *b) Mais la justice doit être aussi plus accessible, ce qui se décline, sur ce point aussi, en trois propositions :*

- Pour le contentieux familial post-divorce ou hors mariage, c'est-à-dire sans représentation obligatoire, nous avons prévu des audiences de proximité, avec l'obligation pour chaque président de TGI d'ouvrir en début d'année des audiences éventuelles dans les TI du ressort, aux fins que les personnes concernées par ce type de contentieux puissent en faire la demande conjointe le moment venu. C'était une demande pressante de la lettre de mission. Nous espérons avoir répondu à votre attente.

- L'accès plus aisé, c'est aussi une réforme des procédures orales que nous vous proposons et qui étaient tant attendue.

- L'accès plus aisé enfin, c'est aussi la création d'un guichet universel de greffe qui devrait permettre de répondre efficacement à la demande de saisine d'une juridiction sans représentation obligatoire, depuis n'importe quel site judiciaire du ressort d'une cour d'appel.

c) Une justice plus prévisible, ce sont deux autres propositions :

-D'une part, des barèmes nationaux indicatifs en matière familiale et de réparation du préjudice corporel.

- D'autre part, des pôles de juridictions spécialisées, soit nationaux, soit régionaux.

- Au titre des premiers, c'est le pôle compétent, à Paris en matière de crimes contre l'humanité. La France affichera ainsi sa détermination à œuvrer en ce domaine dans le respect de ses engagements internationaux.
- C'est aussi la compétence nationale du TGI et de la cour d'appel de Paris en matière de brevets d'invention et d'obtentions végétales.
- Au titre des seconds, ce sont, essentiellement, les pôles spécialisés dans la connaissance des grandes catastrophes en matière de transports ou liées à un risque technologique, mais en compétence concurrente avec les juridictions de droit commun, afin de laisser aux chefs de cour une souplesse dans l'organisation de ces procès.

- D'autres pôles sont prévus, mais je vous laisse le soin de les découvrir en lisant le rapport (adoption internationale, droit de la presse, droit des marques, contentieux de la nationalité, etc...).

B) POUR LE JUGE ET LES AUXILIAIRES DE JUSTICE, L'AMBITION RAISONNÉE D'UNE JUSTICE RENOVÉE SE DECLINE EN DEUX SÉRIES DE PROPOSITIONS

a) La première série de propositions, c'est d'entourer le juge d'une équipe :

- En premier lieu, nous proposons d'aller vers le « greffier juridictionnel », à l'instar du *Rechtspfleger* allemand ou autrichien, mais en tenant compte des particularités de notre système judiciaire, par l'évolution des fonctions des greffiers en chef, voire, plus tard, des greffiers, pas par la création d'un nouveau corps.

- En second lieu, et dans le prolongement du développement de la conciliation et de la médiation, que nous souhaitons par ailleurs, notamment en matière familiale, nous proposons un tout nouveau mode de résolution des conflits, la « *procédure participative de négociation assistée par avocat* ». C'est une procédure très originale qui nous vient du droit québécois, mais avec des adaptations pour marquer que les avocats remplissent ici leurs fonctions traditionnelles d'assistance aux parties dans le cadre d'une négociation entre les parties, préalablement à la saisine du juge ; en cas d'échec partiel ou total, une passerelle vers la saisine simplifiée de la juridiction compétente est prévue, afin de permettre un traitement accéléré de l'affaire. Cette procédure se rattache au précontentieux.

D'une manière futuriste, certains y verront peut-être le bastion avancé du juge qui laisse les avocats, sans même que le juge en ait connaissance, décanter un litige, instruire l'affaire en quelque sorte, avant de venir vers lui, soit pour une homologation en cas d'accord, soit pour qu'il tranche le litige. Mais le temps passé à négocier ne sera pas perdu, même en cas d'échec ; grâce à la passerelle, cette procédure négociée devient une procédure pré-judiciaire, qui s'intègre dans un ensemble plus vaste. N'est-ce pas le plus bel hommage que l'on pouvait donner au concept « d'auxiliaire de justice » ?

b) La déjudiciarisation constituait aussi un axe fort de votre lettre de mission, Madame.

1) Rien que pour la matière civile, nous en avons retenu 15, plus ou moins importantes en termes de flux judiciaires, sans même parler des allègements de procédure. Je vous laisse les découvrir dans le rapport et ne parlerai ici que de l'injonction de payer, pour laquelle, nous vous proposons un double transfert : vers les greffiers en chef si leurs fonctions pouvaient évoluer vers des missions de nature juridictionnelle ; vers les juges de proximité ensuite, sur délégation des juges d'instance ou du président du TGI.

2) Dans le champ pénal, les déjudiciarisations ou autres dépénalisations sont des sujets sensibles, plus qu'ailleurs, parce qu'on touche à la liberté individuelle.

Le champ pénal doit en permanence concilier liberté et sécurité ; ces deux mots ont même donné leur nom à une loi, dans un sens inversé. L'équilibre, au sens *d'equus*, n'est pas aisé à tenir.

α) Je commencerai par un symbole fort, à savoir la dépénalisation des délits de diffamation et injures, sauf ceux de diffamation aggravée (racisme, sexisme, etc..) : nous souhaitons que la France donne ce signal au Conseil de l'Europe qui, régulièrement, nous épingle sur ce sujet dans ses rapports et autres recommandations et encore en octobre 2007. Surtout, le temps est venu de conforter la liberté de la presse et de protéger néanmoins les personnes victimes de diffamations ou d'injures, autrement que par le recours au droit répressif, dont les pièges procéduraux ont été mis en place, précisément pour éviter que l'on aboutisse trop aisément à la condamnation des journalistes. Suprême hypocrisie que de bâtir un système complexe pour que la protection qu'il est censé apporter s'applique le moins possible et, d'une certaine façon, instrumentalise la justice pénale. Nous avons pensé que la voie civile correspondait mieux à notre temps.

β) Le pénal et sa procédure n'ont été abordés que sous l'angle d'un meilleur traitement des contentieux de masse ou des procédures accélérées qui supposent l'accord de la personne poursuivie et toujours dans le respect des droits de la défense et des libertés fondamentales.

Ce souci a permis de dégager des solutions raisonnables, soucieuses de respecter les règles du procès équitable auxquelles, vous le savez, je suis personnellement et viscéralement, très attaché. Sous ce regard, deux axes marquent nos propositions.

- Le premier est celui du développement de la transaction :

- Nous remplaçons la phase de l'amende forfaitaire non majorée par une indemnité transactionnelle pour les contraventions de première classe en matière de stationnement payant : le propriétaire du véhicule sera redevable d'une redevance forfaitaire dont le montant sera fixé par arrêté du maire et dont la recette sera affectée au budget des collectivités locales ; en l'absence de paiement, le recouvrement de l'amende forfaitaire majoré sera réalisé par le Trésor public.
- Nous instaurons aussi une phase transactionnelle pour les contraventions de cinquième classe et, éventuellement, les délits en matière d'infractions à la police des services publics de transports terrestres, ainsi que pour les contraventions en matière de péage autoroutier.
- Transaction encore en droit pénal de l'urbanisme en permettant à l'administration de transiger, sous le contrôle du parquet, lorsque des infractions sont constatées en ce domaine.
- Transaction enfin, en matière de coordination des transports, procédure qui serait assurée par des agents des Directions départementales de l'Équipement (DDE), avec une procédure d'envoi centralisé des procès-verbaux aux DDE.

- Le second axe est celui du développement des procédures pénales simplifiées, qu'il s'agisse de l'amende forfaitaire (avec des mesures d'amélioration du remboursement de la consignation, de ses modalités de paiement et de la diminution de son montant en cas de paiement volontaire), de l'ordonnance pénale délictuelle, de la composition pénale et, surtout, de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, pour laquelle les avocats nous ont dit qu'ils étaient favorables à son extension à tous les délits (sauf exceptions habituelles en matière de presse, d'homicides involontaires, etc..), dès lors que le droit à un avocat était effectif et que cette procédure s'accompagne d'une harmonisation des politiques pénales.

xxx

Vous le constatez, Madame, ces propositions sont riches de leur diversité, mais, surtout, de leur faisabilité immédiate. Elles n'ont peut-être l'air de rien, en tout cas aux yeux des observateurs les moins avertis des choses de la justice, mais elles sont majeures.

Comme le disait le Président de la République, très récemment, sur les antennes matinales d'une radio dite périphérique, nous avons avancé « à la vitesse que permet le tissu social de notre pays ». J'ajouterai, en termes plus familiers ou en images de notre temps, qu'à supposer que notre commission ait accouché d'une souris, il est des petites souris qui vont plus loin que le gros chat qui prétend que la commission a joué « petit bras ». Entre « gros minet » et Sylvestre le petit canari, ce dernier l'emporte toujours sur le premier.

Mais il est vrai – et sur ce point on ne peut pas plaire à tout le monde – qu'au-delà des propositions raisonnées et raisonnables que je viens de vous présenter brièvement, nous avons aussi fait le choix d'une justice apaisée. C'est par cet aspect que je terminerai mon trop long propos.

II – L’AMBITION D’UNE JUSTICE APAISEE CONSTITUE EN EFFET, LE SECOND AXE DU RAPPORT

Sur trois points au moins, la commission a été très prudente, non pas par peur de l’inconnu ou de bouleverser l’institution judiciaire, mais parce qu’elle a pensé que, pour deux d’entre eux, ils relevaient d’une autre autorité que celle d’un groupe d’experts et que, pour le troisième, il remettait en cause la refonte de la carte judiciaire.

A) L’APAIEMENT A D’ABORD CONCERNE LES QUESTIONS FAMILIALES

a) Cet apaisement nous l’avons recherché dans le contentieux familial, hors divorce.

Nous souhaitons en effet, que la médiation familiale soit rendue obligatoire, mais uniquement lorsqu’il y a déjà un titre, c’est-à-dire pour les actions tendant à faire modifier les modalités de l’exercice de l’autorité parentale.

Pour préparer des extensions de la médiation obligatoire, nous souhaitons la création d’un dispositif public de médiation familiale en liaison avec la Caisse nationale d’allocations familiales et la Caisse de mutualité sociale agricole. La médiation ne doit pas rester la chose exclusive de la justice ; il faut lui associer les partenaires naturels que sont ces deux organismes.

b) Bien sûr, c’est sur la question du divorce par consentement mutuel que nous étions le plus attendus, tant les passions furent fortes. Brièvement, parce que 30 pages sont consacrées à cette question dans le rapport, plusieurs raisons ont déterminé la commission à ne pas vous proposer le transfert de ce type de divorce vers la profession notariale ; entre autres : un gain insignifiant en postes de juges, (8 ETPT), un risque de déport des époux vers d’autres types de divorces beaucoup plus budgétivores ; mais une seule de ces raisons mérite ici d’être développée ici car elle transcende les débats de pure technique juridique : la commission, qui ne constitue qu’un groupe d’experts et qui rejette toute idée d’une République des experts, parce qu’en démocratie il n’y a qu’une légitimité, celle des élus, n’a pas voulu que la transformation de la nature du mariage qu’aurait nécessairement induit ce transfert, relève de sa seule expertise. Il ne lui revient pas de se substituer aux pouvoirs législatif et exécutif, mais au moins, elle a clairement, je le pense, posé les termes du débat, sans passion. *We have made our job*. Le Président de la République, sur ce point a tranché ; le partage est clair : aux experts, l’expertise, au politique le choix.

Pour autant, pour répondre au souci de ne pas solliciter le juge lorsque l’accord des parties est patent et qu’il n’y a pas d’enfants mineurs, nous proposons que l’audience devant le juge devienne facultative dans ce cas, les époux ou le juge pouvant toujours la provoquer.

Surtout, la commission a été sensible à un autre aspect du divorce, celui de son coût pour les époux. Progressivement, au fil des débats, l’idée a émergé que la question était plus celle d’une régulation des honoraires d’avocats que celle de l’autorité compétente pour le prononcer. Je dois dire que les avocats auditionnés ou présents dans la commission nous ont beaucoup aidés sur ce sujet délicat et, au final, c’est un double système que nous proposons, assez équilibré :

- d’abord, une régulation des honoraires par la mise en place des conditions d’une véritable concurrence entre avocats (publication de barèmes indicatifs et obligation de remettre une proposition de convention d’honoraires avant toute intervention de l’avocat) ;
- ensuite, et à défaut, l’évolution vers un tarif maximum fixé par l’Etat, dans le respect de la directive services du 12 décembre 2006 et de la jurisprudence de la CJCE du 5 décembre 2006.

B) L'APAISEMENT A AUSSI CONCERNE UNE SECONDE QUESTION SENSIBLE, CELLE DU CONTENTIEUX ROUTIER

Ce contentieux routier a fait l'objet d'une attention toute particulière. Pourquoi ? Parce que vous nous l'aviez expressément demandé dans la lettre de mission et parce qu'on touche à un point sensible à maints égards.

a) La commission a clairement affiché son souci de ne pas revenir, directement ou indirectement, sur la politique d'amélioration de la sécurité routière.

Songez, un instant à ces victimes qui subissent ce que d'autres ont appelé la violence routière. Imagine-t-on aujourd'hui, par exemple, que l'on puisse revenir à des contraventions pour les actuels délits de conduite en l'absence de permis de conduire ou d'assurance ?

Lorsque j'enseignais le droit des assurances au tout début des années 1980, on comptait chaque année près de 17000 morts par an sur les routes de France et des milliers de blessés, certains paralysés à vie, des familles décimées, des orphelins sans ressources et sans affection. Aujourd'hui de 2002 à 2007, nous sommes passés de 8000 morts par an à moins de 4 560. C'est encore trop, mais quel progrès ! Puisque les victimes font désormais partie du champ pénal à part entière, avec un juge dédié à leur sort, dont on vous doit, Madame, l'initiative, nous avons exclu l'idée que les victimes de la violence routière puissent connaître, même indirectement, un sort moins enviable que les autres.

Par ailleurs, l'étude des condamnations prononcées en 2006 pour des défauts de permis hors récidive fait tout de même apparaître le prononcé de peines d'emprisonnement ferme dans 6 % des cas. C'est une donnée objective dont on ne peut pas ne pas tenir compte.

Il est donc apparu à la commission que la question d'une déjudiciarisation de ce contentieux devait prendre en compte cette réalité et que les mesures proposées ne devaient en aucun cas pouvoir être interprétées comme un signal négatif dans la lutte contre l'insécurité routière.

Si un signal devait être donné, il ne peut être émis par un groupe d'experts et il ne pourrait concerner, en tout état de cause, que des primo-délinquants, sans victime.

b) Mais si la commission n'a pas dégagé de propositions spécifiques de déjudiciarisation routière permettant de concilier les impératifs de sécurité routière, de gestion d'un contentieux de masse et la protection des droits des justiciables, elle n'est pas restée sans réponse sur cette question. Bien au contraire.

1) En premier lieu, je tiens à souligner que les recommandations que je vous ai présentées tout à l'heure en matière de déjudiciarisation pénale auront un fort impact sur le contentieux routier :

- Ainsi, l'ordonnance pénale délictuelle constitue déjà un mode de poursuite privilégié pour le contentieux routier. En 2006, 38,7 % des condamnations prononcées dans ce domaine l'ont été par ordonnance pénale. Or, nous proposons, par ailleurs, l'élargissement des peines pouvant être prononcées par cette voie, ce qui permettra d'augmenter cette proportion de manière considérable.
- De la même manière, notre double proposition de dépénaliser partiellement les contraventions de stationnement payant et d'étendre la forfaitisation aux contraventions de cinquième classe prévues par le Code de la route, permettra une déjudiciarisation de ce contentieux.

2) Par ailleurs, une question, irritante, jamais résolue jusqu'ici, nous a beaucoup retenus. C'est celle de la dualité d'autorités pour suspendre un permis de conduire. Si, pour des raisons évidentes de flux qui basculeraient entièrement côté juridictions administratives ou côté juridictions judiciaires, on ne peut retenir un schéma de réunification,

il faut mieux coordonner les interventions de ceux qui connaissent de ce type de mesure. Nous l'avons fait de deux façons :

- En proposant une 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.
- Surtout, la commission propose, des dispositions particulières, limitées, à titre expérimental dans un premier temps, aux infractions de conduite sous l'empire d'un état alcoolique : instauration d'un barème légal pour les suspensions administratives en fonction du taux d'alcoolémie (ce qui limite le pouvoir d'appréciation du préfet) ; corrélativement, en cas de prononcé d'une suspension administrative, une décision judiciaire devrait intervenir dans le délai de la suspension, pourquoi pas par ordonnance pénale pour accélérer la procédure ; à défaut, il ne pourrait être prononcé à titre de peine une mesure de suspension d'une durée excédant celle de la suspension administrative.

C) ENFIN, UNE AMBITION A ETE CONTRARIEE, C'EST CELLE DU TPI

Nous n'avons pas retenu l'idée d'un TPI. Pourquoi ?

Sans entrer dans le détail d'une démonstration juridique très complète, à laquelle j'ai personnellement veillé et que chacun trouvera dans le rapport, je dirai que cette hypothèse est prise dans un piège :

- soit, dans une première variante, on accorde une souplesse maximale de gestion des moyens humains aux présidents de ce TPI, et alors, elle est constitutionnellement impossible, pour non-respect du principe d'inamovibilité des juges du siège.
- Soit, dans une seconde variante, elle est compatible avec les exigences constitutionnelles, et alors, elle ne présente plus aucun intérêt au regard de l'existant quant à la souplesse de gestion que le TPI est censé apporter.

C'est pourquoi, nous l'avons qualifiée d'« ambition contrariée ».

Surtout, au-delà des analyses constitutionnelles, ***il faut prendre la mesure du bouleversement que l'instauration de TPI apporterait sur tout le territoire, au lendemain de la refonte de la carte judiciaire*** ; il faudrait :

- supprimer, par voie législative, tous les TGI et tous les TI,
- créer par la même voie les TPI,
- adapter l'ordonnance du 22 décembre 1958 (loi organique)
- et réaffecter l'ensemble des personnels (dont les magistrats en application de l'article 31 de cette ordonnance, article qui les protège),
- sans, en contrepartie, offrir les avantages attendus de souplesse de gestion et sans garantie, pour les autorités locales, que les nouvelles sections détachées des TPI, reprendraient exactement la compétence des TI.

Madame le Garde des Sceaux, si nous vous avons proposé maintenant, à la sortie de cette refonte de la carte, le TPI, c'est un peu comme si nous avions envoyé un Exocet sur la place Vendôme !

La commission ne l'a pas voulu. Je le dis clairement. Elle a souhaité mettre la Justice à l'abri de ce genre de mésaventure.

xxx

Ce rapport, Madame, est donc un rapport équitable, un rapport d'équité, au sens de l'*equus*, de l'équilibre que les deux plateaux de la balance de la Justice symbolisent pour atténuer ce que le glaive, pour autant nécessaire, peut avoir, parfois, de dureté.

En matière de Justice, on n'est jamais très loin des fondements de toute société humaine, amour et châtement réunis : le plateau de la Justice on le retrouve en Egypte, lorsqu'Anubis pesait les âmes pour franchir l'Elysée ; à Babylone, Shamash, dieu-soleil, donc de la puissance et de la gloire est aussi le dieu de la Justice et dans le code d'Hamourabi,

exposé au Louvre, le roi est représenté debout devant ce dieu. Dans la chrétienté, tout commence par une punition, Adam et Eve sont chassés du paradis et tout se termine par le Jugement dernier. Dans les deux autres religions monothéistes, les messages d'amour et de punition sont aussi très présents.

Il faut y voir la présence éternelle du sentiment d'équité que toute justice recherche, mais aussi le souci d'apaisement que tout législateur doit savoir trouver. Sentiment et souci qu'exprime, à sa façon ce psaume :

*Amour et vérité se rencontrent
Justice et paix s'embrassent*

Psaume 84-II

C'est cette justice et cette paix que je souhaite à la Justice de notre pays, pour qu'elle se rassemble autour des valeurs de la République qui nous sont communes, dans les déclarations de principe, comme dans la réalisation concrète et active de ce que nous vous proposons.

L'effectivité des droits qui nourrit aujourd'hui notre système judiciaire, passe par la réalisation des 65 propositions.

C'est en ce sens et en ce sens seulement que ce rapport s'est voulu, profondément, passionnément, comme l'ambition raisonnée d'une justice apaisée.

Je vous remercie de votre attention.

Serge GUINCHARD