

RAPPORT DU COMITÉ DES  
**ÉTATS GÉNÉRAUX** DE LA **JUSTICE**

*Rendre justice aux citoyens*

SYNTHÈSE DE LA  
CONFÉRENCE DES  
**BÂTONNIERS** AOÛT 2022



## REMISE DU RAPPORT DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE

Le 8 juillet 2022, le Comité des Etats généraux de la Justice présidé par Jean-Marc Sauvé, ancien vice-président du Conseil d'Etat, a remis au Président de la République les conclusions des Etats généraux de la Justice, qui avaient été lancés le 18 octobre 2021 à Poitiers.

Fruit d'un travail de six mois, le rapport intitulé « *Rendre justice aux citoyens* » formule des propositions afin de faire évoluer l'institution judiciaire.

Ce rapport ainsi que les rapports des sept groupes de travail qui y sont annexés sont disponibles sur la page dédiée du site Internet du Ministère de la Justice : [www.justice.gouv.fr/etats-generaux-de-la-justice-13010](http://www.justice.gouv.fr/etats-generaux-de-la-justice-13010).

## CALENDRIER PRÉVISIONNEL DES SUITES DE LA REMISE DE CE RAPPORT

Le 18 juillet, dans le prolongement de la remise du rapport du Comité Sauvé, le garde des Sceaux, Ministre de la justice a lancé une concertation avec les acteurs du monde du droit et de la justice sur ces propositions.

C'est à ce titre que le 22 juillet, le président de la Conférence des bâtonniers, le président du Conseil national des barreaux et le vice-bâtonnier du barreau de Paris ont été reçus place Vendôme.

Ce premier rendez-vous sera suivi le 19 septembre d'une seconde rencontre entre le garde des Sceaux et les représentants de la profession d'avocat, avant la présentation à l'automne d'un plan d'action et d'une loi de programmation pour la justice.

## GRANDES LIGNES DU RAPPORT DU COMITÉ DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE

### Première partie

**Le constat d'une crise profonde de l'institution judiciaire (pages 36 à 99 du rapport)**

Tout d'abord, le rapport du Comité Sauvé dresse le constat de la crise profonde que traverse l'institution judiciaire « *au bord de la rupture* », résultant de décennies de « *politiques publiques défaillantes, faute d'une approche systémique des politiques judiciaires* ».

Allongement des délais de jugements, qualité amoindrie des jugements en première instance entraînant une saturation des cours d'appel, exécution tardive des décisions de justice, saturation des cabinets des juges des enfants, procureurs en nombre insuffisant, outils et infrastructures informatiques insuffisants ou obsolètes, recul de la collégialité, surpopulation carcérale et milieu ouvert en grande difficulté, justice ultramarine en état de grande fragilité... tels sont quelques-uns des constats dressés par le Comité.

Le rapport pointe les causes de cette crise, parmi lesquelles « *l'incapacité à penser le fonctionnement de la justice comme une politique publique à part entière* » résultant d'un déficit de vision, les réformes ne visant qu'à « *colmater les brèches d'un système défaillant* », mais également la sous-dotation permanente de l'institution judiciaire.

### Deuxième partie

**La nécessité d'une réforme systémique de l'institution judiciaire (pages 100 à 172 du rapport)**

Afin de faire face à cette crise, le Comité estime qu'une « *réforme systémique* » s'impose afin de « *clarifier le rôle de la justice dans la société, la place de l'autorité judiciaire dans la cité et la mission du juge* » dans un contexte de défiance généralisée face aux institutions.

Le rapport préconise ainsi « *l'augmentation substantielle des moyens de la justice* », laquelle « *doit s'accompagner d'une clarification de son rôle dans la société et d'une réorganisation globale de l'institution* ».

Cette clarification du rôle de la justice impose de mettre en œuvre des réformes institutionnelles ; à ce titre, le Comité qui indique rester attaché à l'unité du corps judiciaire propose, pour renforcer l'impartialité dans la nomination et la gestion des magistrats du ministère public, de conférer au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) un pouvoir d'avis conforme sur les propositions de nomination de ces magistrats ainsi que sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Le Comité propose également, outre la suppression de la Cour de justice de la République, d'aligner sur le droit commun les règles de procédure et de compétence applicables aux membres du Gouvernement.

Le rapport préconise en outre d'augmenter les ressources de la justice, de renforcer les moyens humains sur la base d'un référentiel d'activité objectif et de repenser le travail du juge pour renforcer l'efficacité de son intervention.

Le rapport invite à poursuivre le renforcement de la première instance et « *formule le souhait que l'appel cesse d'être l'instance où se rejuge la totalité du litige et devienne à terme une voie de réformation de la décision de première instance* ». À ce titre, le Comité considère que « *le retour de la collégialité, gage d'une justice de qualité, est indispensable* ».

Enfin, le Comité appelle à une « *réorganisation de l'institution judiciaire aux niveaux national et territorial* » : considérant que la discordance entre les cartes administrative et judiciaire emporte de graves conséquences sur le pilotage territorial de la justice, il souhaite « *que se poursuivent des démarches concertées de fusion de juridictions qui laissent subsister tous les sites judiciaires. Il estime en même temps nécessaire de renforcer les pouvoirs budgétaires et de gestion des chefs de cours situés dans les chefs-lieux des régions administratives, en alignant la carte de l'administration judiciaire sur celle de ces régions. De même, il propose, dans les départements dotés de plusieurs tribunaux judiciaires, de désigner des présidents et des*

*procureurs de la République « chefs de file » pour coordonner la participation de la justice aux politiques publiques territoriales auxquelles elle s'associe* ».

Considérant enfin que la crise de la justice procède d'une insuffisante connaissance de l'institution par les citoyens, le Comité propose de développer l'éducation au droit dès le collège et préconise également de renforcer la politique d'accès au droit autour des conseils départementaux d'accès au droit. Il propose également de rénover le langage judiciaire et formule des propositions pour améliorer la communication des juridictions.

### Troisième partie

#### Des réformes sectorielles indispensables (pages 173 à 215 du rapport)

Afin de répondre aux ambitions affichées, le Comité des États généraux de la justice identifie plusieurs réformes sectorielles :

- Construire une véritable politique publique de la justice civile et renforcer la première instance ;
- Valoriser et dynamiser la justice économique et sociale ;
- Clarifier les rôles respectifs des juridictions des mineurs et des services départementaux en matière de protection des personnes ;
- Réécrire le code de procédure pénale, autour d'une clarification des règles et des rôles respectifs des acteurs de la chaîne pénale et après l'élaboration d'études d'impact approfondies ;
- En matière pénitentiaire, redonner un sens à la peine au service d'une réinsertion effective ;
- Renforcer la cohérence du régime d'aide juridictionnelle (en passant notamment par la revalorisation de certains actes et le renforcement du rôle de filtre exercé par les bureaux d'aide juridictionnelle).

## SOMMAIRE

Vous trouverez ci-dessous les synthèses détaillées, élaborées par les membres du Bureau de la Conférence, des positions du Comité sur chacun des sept sujets qui avaient été soumis à l'examen des sept groupes de travail thématiques constitués dans le cadre des États Généraux :

<b>SIMPLIFICATION DE LA JUSTICE CIVILE</b>	page 6
<b>SIMPLIFICATION DE LA PROCÉDURE PÉNALE</b>	page 10
<b>JUSTICE DE PROTECTION</b>	page 14
<b>JUSTICE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE</b>	page 18
<b>JUSTICE PÉNITENTIAIRE ET RÉINSERTION</b>	page 24
<b>PILOTAGE DES ORGANISATIONS</b>	page 28
<b>ÉVOLUTION DES MISSIONS ET STATUTS</b>	page 32

5

Ces synthèses reprennent les propositions du Comité, qu'elles mettent en parallèle avec celles formulées par les groupes de travail correspondants.

---

# SIMPLIFICATION **DE LA JUSTICE CIVILE**

SYNTHÈSE DE LA CONFÉRENCE DES BÂTONNIERS

## Rapport du comité des États Généraux de la Justice

# SIMPLIFICATION DE LA JUSTICE CIVILE

### I - Rapport du Comité des États Généraux de la Justice

1 - En premier lieu, le Comité estime nécessaire de **définir une véritable politique publique en matière civile** qui doit être **pilotée par la direction des affaires civiles et du sceau**. Il recommande que celle-ci s'affranchisse d'une approche aujourd'hui trop centrée sur la production de la norme (page 174 du rapport).

2 - En deuxième lieu, le Comité estime indispensable de **revaloriser le travail des magistrats civilistes** par une **réhabilitation de la collégialité** et une **priorité donnée à la première instance** (pages 173, 175 à 177 du rapport).

Le Comité considère qu'il est primordial que la collégialité retrouve une place centrale, notamment pour certains contentieux complexes. Cette collégialité doit être effective et non uniquement formelle, comme c'est souvent le cas actuellement, ce qui implique en contrepartie de **limiter les flux que le juge doit traiter** (pages 105 et suivantes du rapport).

Le Comité estime nécessaire le renforcement de la première instance pour trancher les litiges de façon satisfaisante sans qu'il y ait besoin d'élever les litiges en appel pour en obtenir l'achèvement, **l'appel devenant une voie de réformation** (page 108 du rapport).

**L'objectif fixé par le Comité étant qu'à terme le juge d'appel devienne un véritable juge de la réformation et non plus un juge de l'achèvement. La Cour de cassation, gardienne de l'unité du droit, se concentrerait alors sur son office majeur d'interprétation de la loi. Le Comité estime aussi qu'après la réhabilitation de la première instance, une réflexion devra être engagée sur l'accès à l'appel.**

3 - En troisième lieu, le Comité appelle de ses vœux une **responsabilisation des parties à travers un renforcement de la prise en charge des frais d'avocat par la partie perdante**, qui soit en phase avec la réalité des frais engagés, le juge conservant cependant toujours un pouvoir d'appréciation en ce domaine (page 179 du rapport).

Le Comité estime que l'instauration d'un droit de timbre à l'entrée pour l'ensemble des contentieux civils ne paraît pas pertinente (pages 177, 178 du rapport).

Le Comité est favorable à ce que le juge soit mieux informé des frais réels engagés par la partie gagnante et qu'il conserve un pouvoir d'appréciation sur la somme mise à la charge de la partie perdante, afin de prendre en compte la situation économique et l'attitude de chaque partie (page 179 du rapport).

4 - En quatrième lieu, le Comité, s'il est **favorable au développement des modes alternatifs de règlement des différends et souscrit à toutes les propositions** faites sur ce sujet par le groupe de travail sur la justice civile, insiste sur la **nécessité d'appuyer ce développement sur une démarche cohérente et organisée** (*voir infra*). Le déploiement de ces modes de règlement des litiges ne saurait être pensé uniquement comme un moyen de limiter les flux entrants ([pages 179, 180 du rapport](#)).

Afin de développer les MARD, le Comité adhère à la suggestion du groupe de travail de mettre en œuvre **la pratique de la césure du procès avec médiation intégrée** permettant au juge de ne trancher que la question de procédure ou de droit principale et de redonner aux parties la maîtrise de leur procès en trouvant un accord sur les conséquences de la décision du juge.

8

5 - En dernier lieu, **le Comité invite l'institution judiciaire et la profession d'avocat à poursuivre les travaux engagés sur la présentation des écritures et la mise en état des affaires civiles**. Ce n'est qu'au terme de ces travaux qu'une nouvelle réglementation devra, le cas échéant, être édictée ([pages 25 et 180 du rapport](#)).





## **II - Les propositions du groupe du travail « Simplification de la justice civile »**

**Proposition n°1** - Penser une politique civile

**Proposition n°2** - Renforcer le budget de la justice civile

**Proposition n°3** - Renforcer le financement de la justice civile

**Proposition n°4** - Pour une juste économie du procès : rétablir la finalité de l'article 700 du CPC

**Proposition n°5** - Repenser l'équipe autour du juge

**Proposition n°6** - Développer l'environnement professionnel du juge civil

**Proposition n°7** - Développer la confiance dans les MARD par une offre de justice amiable, structurée et de qualité

**Proposition n°8** - Pour la mise en œuvre d'une véritable politique nationale des MARD

**Proposition n°9** - Pour la mise en place d'un environnement légal favorisant la confiance dans les MARD (leviers juridiques)

**Proposition n°10** - Pour la promotion et la sécurisation des MARD (leviers techniques)

**Proposition n°11** - Pour une structuration intelligente et interactive des écrits judiciaires

**Proposition n°12** - Promouvoir une mise en état effective par l'instauration d'un dialogue utile devant le tribunal

**Proposition n°13** - Pour un paradigme nouveau de la procédure d'appel

**Proposition n°14** - Repenser la mise en état en appel

**Proposition n°15** - Optimiser le traitement des litiges sériels

**Proposition n°16** - Renforcer l'efficacité de la justice dans le traitement du contentieux familial

**Proposition n°17** - Accélérer le processus d'indemnisation des victimes

# SIMPLIFICATION DE **LA PROCÉDURE PÉNALE**

SYNTHÈSE DE LA CONFÉRENCE DES BÂTONNIERS

## Rapport du comité des États Généraux de la Justice

# SIMPLIFICATION DE LA PROCÉDURE PÉNALE

### Introduction

Il faut rappeler que le cahier des charges du groupe de travail était finalement très restrictif par rapport aux champs de réflexion des autres groupes.

Le cahier des charges ne leur donnait qu'une seule mission : « *simplifier la procédure pénale* », excluant de facto les grandes réflexions européennes et constitutionnelles.

La composition sociologique de ce groupe de travail répondait parfaitement à cette charge puisqu'il était composé de parquetiers et de policiers, c'est-à-dire de personnes aujourd'hui asphyxiées par l'inflation législative réglementaire de la matière de procédure pénale dans leur action.

Ce rapport rappelle en préambule que l'édition Dalloz 2022 du code de procédure pénale contient 2403 articles répartis sur 2295 pages auxquelles s'ajoutent 660 pages d'appendice.

Compte tenu du calendrier des États Généraux et des délais dans lesquels il a dû se prononcer, le Comité a indiqué ne pas avoir pu, en l'état des informations dont il dispose, prendre position sur les propositions prioritaires du groupe de travail sur la simplification de la procédure pénale ; ces dernières méritent selon lui des études d'impact complémentaires (page 201 du rapport).

### I - Rapport du Comité des États Généraux de la Justice

#### 1 - Le juge d'instruction est sauvé et le juge des libertés et de la détention redéfini

- **Le juge d'instruction (pages 196 et s. du rapport)**  
Même si le rapport Sauvé fait état d'une position

minoritaire du groupe de travail préconisant la suppression du juge d'instruction pour l'instauration d'un système accusatoire (parquet qui poursuit, un avocat qui défend et un juge de l'enquête qui suit l'enquête jusqu'au déroulement du procès), la tendance de la majorité des membres du groupe de travail est le souhait de maintenir le juge d'instruction en le recentrant sur les dossiers criminels et les seuls dossiers sur lesquels il doit apporter une plus-value (la définition de la notion de « plus-value » n'étant pas précisée).

La motivation de ce sauvetage est le poids de l'histoire de cette institution.

Le Comité, jugeant prématurée la suppression du juge d'instruction, préconise de conserver les équilibres actuels de la procédure pénale et de maintenir son statut, malgré son périmètre d'intervention restreint : « *Le Comité entend ainsi défendre un modèle procédural mixte, empruntant au modèle inquisitoire et au modèle accusatoire et garantissant une part importante de contradictoire dans la phase préparatoire au procès pénal* » (page 198 du rapport).

- **Le juge des libertés et de la détention (page 200 du rapport)** Le groupe de travail proposait d'accroître son champ d'intervention en matière pénale, tout en préconisant de définir plus clairement son office, en le limitant à un contrôle de légalité et de proportionnalité sur les actes qui lui sont soumis. Le Comité propose, en accord avec la suggestion du groupe de travail, de créer deux fonctions distinctes pour exercer les missions qui incombent au JLD : un magistrat statutaire pour la matière pénale et un magistrat non spécialisé pour la matière civile et administrative.

## 2 - La procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire (page 198 du rapport)

Le groupe de travail étant conscient du fait que tous les dossiers pénaux ne peuvent être jugés en comparution immédiate et doivent faire l'objet d'une instruction au sens étymologique du terme, a décidé de proposer la création d'une procédure dite « *de comparution aux fins enquête complémentaire* » (page 15 de l'annexe 13 du rapport).

Ce nouveau circuit processuel créé en réalité une nouvelle voie processuelle entre l'instruction et la comparution immédiate. Elle est destinée à permettre au parquet d'effectuer des enquêtes intermédiaires.

Le parquet pourra saisir le JLD pour des demandes de détention allant jusqu'à quatre mois et c'est le parquet qui aurait la maîtrise du renvoi devant la juridiction de fin de procédure.

La place des droits la défense n'est pas définie dans le rapport du groupe de travail mais est évoquée dans le rapport du Comité des Etats généraux de la justice : « *la simplification ne saurait déboucher sur un affaiblissement de ces garanties. En particulier, la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, c'est-à-dire le droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial, la publicité et le délai raisonnable, les droits de la défense et l'égalité des armes ne sauraient bien sûr faire l'objet d'une quelconque remise en cause au nom d'un impératif de simplification* » (page 194 du rapport).

Le Comité des Etats généraux de la justice estime peu souhaitable la création d'une nouvelle procédure intermédiaire, dite de comparution en vue d'une enquête complémentaire, qui risque de complexifier les cadres juridiques existants (page 198 du rapport).

## 3 - Les régimes d'enquête (pages 199 et 200 du rapport)

Plusieurs contributions ont émis le souhait d'une unification d'un cadre procédural.

Le Comité considère que la piste de l'unification des régimes d'enquête pourrait difficilement emporter une

simplification procédurale et nécessite des études d'impact renforcées.

Le Comité préconise de mener sans attendre une vaste étude d'impact explorant l'ensemble des scénarios de réforme du modèle actuel de procédure pénale, en évaluant notamment les modalités d'une unification des cadres d'investigation, leur incidence sur les prérogatives de chacun des acteurs, sur l'égalité des droits accordés aux parties et sur les actes d'enquête.

## 4 - Réflexion sur le déroulement de l'audience devant le tribunal criminel départemental (page 199 du rapport)

Le Comité relève l'importance de la préservation du principe de l'oralité des débats en matière criminelle.

La question du jury populaire devra également être soulevée puisque le Comité estime que la participation de citoyens à l'œuvre de justice est primordiale et doit être préservée.

## 5 - La justice pénale numérique (page 194 du rapport)

Le Comité rappelle que la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, c'est-à-dire le droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial, la publicité et le délai raisonnable, les droits de la défense et l'égalité des armes ne sauraient faire l'objet d'une quelconque remise en cause au nom d'un impératif de simplification.

Le déploiement de la procédure pénale numérique doit contribuer à mettre en œuvre ces principes avec la plus grande économie de moyens en prenant appui sur toutes les potentialités de la dématérialisation.

Sur la numérisation de la justice pénale, le groupe de travail a formulé plusieurs propositions qui incitent à la création de relations numériques entre la justice, les auteurs et ses partenaires (démarches en ligne, suivi des informations etc.).

Le groupe de travail demande de créer un véritable service numérique avec des fonctionnaires dédiés et des techniciens compétents qui viendront à l'appui des juges et

des services pénaux ; il est aussi proposé la création d'un logiciel pour le traitement des contentieux de masse mais également de doter les juridictions d'une véritable chaîne de soutien numérique.

## 6 - Propositions du groupe de travail retenues par le Comité (page 202 du rapport)

Le Comité a retenu les propositions suivantes du groupe de travail « dont les modalités de réalisation ne nécessitent pas toutes une réforme législative » :

- réduire les délais de clôture de la procédure d'instruction, en donnant au juge la maîtrise des délais de fin d'instruction dans un délai de 4 mois maximum, une fois les investigations achevées et la fin de l'instruction notifiée, ces délais pouvant être réduits en cas de renonciation des parties ou prorogés une fois à la demande des parties au regard de la complexité de l'affaire ;
- prévoir la possibilité de faire figurer, à l'initiative du parquet général, une date d'audience valant convocation dans l'acte d'appel du prévenu, de la partie civile ou de leur avocat ;
- refondre le dispositif des réquisitions réalisées dans le cadre d'une enquête préliminaire, afin d'harmoniser le régime qui leur est applicable ;
- améliorer et uniformiser le contenu des réquisitions en proposant des trames normées aux enquêteurs ;
- systématiser le recours au statut de témoin assisté.

## II - Les propositions du groupe du travail « simplification de la procédure pénale »

**Proposition n°1** - Réformer le modèle actuel de procédure pénale

**Proposition majoritaire** - Une procédure avec le maintien du juge d'instruction, complétée par une procédure de comparution aux fins d'enquête complémentaire

**Proposition minoritaire** - Une procédure sans juge d'instruction, sous le contrôle du juge de l'enquête tout en conservant la spécialisation d'un magistrat pour les affaires les plus complexes

**Proposition n°2** - Améliorer l'efficacité et la qualité des investigations

**Proposition n°3** - Optimiser le temps de l'audience

**Proposition n°4** - Sanctionner tout aussi efficacement en dehors du champ pénal (recours aux sanctions administratives et recours à la voie civile)

**Proposition n°5** - Unifier et renforcer le dispositif des alternatives aux poursuites par la création de la mesure transactionnelle

**Proposition n°6** - Mettre le numérique au service de l'accessibilité de la justice pénale et de l'amélioration du contradictoire

**Proposition n°7** - Approfondir le projet de procédure pénale numérique pour en faire un véritable outil au service de l'efficacité et de la qualité de la réponse pénale

**Proposition n°8** - Créer une véritable chaîne de soutien informatique au profit des acteurs de la justice

13

---

# JUSTICE DE **PROTECTION**

SYNTHÈSE DE LA CONFÉRENCE DES BÂTONNIERS

## JUSTICE DE PROTECTION

### I - Rapport du Comité des États Généraux de la Justice

1 - En premier lieu, le Comité est favorable à une **plus grande visibilité de la stratégie de protection de l'enfance au niveau territorial** pour garantir une meilleure coordination des acteurs afin de favoriser l'incarnation d'une politique judiciaire de protection de l'enfance face aux autorités départementales (pages 191 et 192 du rapport).

Le comité estime que le **président du tribunal judiciaire** (ou, par délégation, le magistrat coordonnateur du tribunal pour enfants) est **plus à même de représenter l'institution judiciaire dans les instances de gouvernance de la protection de l'enfance** que le procureur de la République (page 192 du rapport).

2 - En deuxième lieu, le Comité estime qu'il convient préalablement d'**évaluer l'impact de la loi du 7 février 2022 dite loi Taquet** avant de modifier les droits du jeune enfant en matière d'assistance éducative en assurant son assistance par un avocat d'enfant ou un administrateur ad hoc (page 191 du rapport).

3 - En troisième lieu, le Comité soutient l'idée d'inscrire le **principe de subsidiarité de l'intervention du juge des enfants dans le code civil** afin de le réaffirmer et de mettre en cohérence le code civil avec le code de l'action sociale et des familles (page 190 du rapport).

4 - En quatrième lieu, le Comité, en vue de permettre une prise en charge en amont et éviter la saisine du juge des enfants (hors situation de danger manifeste), estime nécessaire de **créer une nouvelle mesure provisoire d'accompagnement à la parentalité et de préservation des**

**besoins de l'enfant** pouvant être ordonnée par le JAF (page 190 du rapport).

5 - En cinquième lieu, afin de favoriser une déjudiciarisation en aval de l'intervention du juge des enfants, le Comité invite à **réintroduire la double habilitation de 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 (page 191 du rapport).

6 - En sixième lieu, le Comité considère que la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) pourrait être ouverte de façon plus large à des personnes en difficulté économique (page 193 du rapport).

7 - En septième lieu, le Comité est favorable à une **simplification du formalisme du mandat de protection future**, tout en l'élargissant à l'assistance et en le sécurisant par un registre-répertoire centralisé (page 193 du rapport).

8 - En huitième lieu, le Comité souhaite **renforcer la lisibilité des politiques de lutte contre le harcèlement**. Il recommande de développer la culture de la transmission pour faire émerger ces faits et les actions de prévention (page 193 du rapport).

Pour les faits les moins graves, le comité préconise d'agir par la voie amiable, évitant le recours à la justice, en matière professionnelle (page 193 du rapport).

9 - Enfin, s'agissant des mineurs non accompagnés, le Comité estime inenvisageable de se passer de l'intervention du juge des enfants. Cependant, il recommande d'**éviter la double saisine du juge des enfants** – pour statuer sur la minorité et prescrire des mesures d'assistance éducative – **et du JAF** – pour constater la vacance de la tutelle et la transférer aux conseils départementaux (page 191 du rapport).

## II - Les propositions du groupe de travail « justice de protection »

**Proposition n°1** - Renforcer le rôle de la justice dans la gouvernance territoriale de la protection de l'enfance

**Proposition n°2** - Engager un pilotage de la protection juridique des majeurs en créant une commission nationale de la protection juridique des majeurs (PJM) et en mettant en place des instances de coordination locales.

**Proposition n°3** - Élargir la saisine de la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) aux majeurs

**Proposition n°4** - Instaurer un numéro unique d'appel pour l'ensemble des victimes de violences, de harcèlement et de discrimination

**Proposition n°5** - Impliquer le Ministère de la justice dans le plan de formation et d'accompagnement du programme pHARe

**Proposition n°6** - Créer au Ministère de la justice un outil statistique recensant de manière actualisée et globale les faits de harcèlement et de discrimination

**Proposition n°7** - Améliorer les droits du jeune enfant en matière d'assistance éducative, assurer son assistance par un avocat d'enfants ou un administrateur ad hoc

**Proposition n°8** - Inscrire le principe de subsidiarité de l'intervention du juge dans le code civil

**Proposition n°9** - Introduire un regard extérieur et favoriser le contradictoire en amont du processus conduisant au signalement judiciaire

**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

**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

**Proposition n°12** - Réformer la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP)

**Proposition n°13** - Faire évoluer le dispositif du mandat de protection future

**Proposition n°14** - Renforcer le recours aux voies amiable et administrative pour le traitement des discriminations au travail

**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

**Proposition n°16** - Élargir les conditions juridiques permettant de faire évoluer le statut de l'enfant placé en assistance éducative lorsque les parents paraissent durablement dans l'incapacité de s'en occuper sans être pour autant en situation de délaissement

**Proposition n°17** - Pour les mineurs non accompagnés, saisine systématique du juge aux affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles par le juge des enfants ou par le parquet

**Proposition n°18** - Préciser les fonctions du magistrat délégué à la protection juridique des majeurs (PJM) dans chaque cour d'appel

**Proposition n°19** - Améliorer le contrôle de l'activité des mandataires à la protection des majeurs

**Proposition n°20** - Améliorer la communication aux plaignants ou victimes lors d'un classement sans suite par le parquet dans le cadre du harcèlement et des discriminations

**Proposition n°21** - Développer le numérique pour les acteurs de la justice de protection et pour faciliter l'accès des victimes à la justice





---

# J U S T I C E ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

SYNTHÈSE DE LA CONFÉRENCE DES BÂTONNIERS

## Rapport du comité des États Généraux de la Justice

# JUSTICE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

### I - Rapport du Comité des Etats généraux de la justice

1 - En premier lieu, le Comité souscrit à la proposition n°1 du groupe de travail tendant à **mettre en place à titre expérimental un tribunal des affaires économiques (TAE)** aux compétences élargies pour l'ensemble des acteurs économiques (pages 25 et 183 du rapport).

Le Comité estime que le TAE devrait être **compétent pour connaître de toutes les procédures amiables et collectives quels que soient le statut et le domaine d'activité des opérateurs économiques**, dont notamment les professions libérales réglementées, en ce compris **les avocats** (page 183 du rapport). Si certains membres du Comité ont émis des réserves sur l'élargissement de la compétence du TAE aux professions libérales réglementées, le Comité indique adhérer à ce projet d'expérimentation qu'il considère « équilibré et innovant ».

En cas de succès de cette expérimentation, le Comité considère que le collège électoral des juges consulaires devra être modifié pour intégrer les professions libérales, les agriculteurs et les représentants des différents secteurs d'activité concernés (page 183 du rapport).

2 - En second lieu, le Comité adhère pleinement à la proposition n° 1 du groupe de travail d'expérimenter une **dérogation au principe de la gratuité de la justice**, en particulier pour les procès commerciaux et, plus largement, économiques opposant des entreprises (pages 183 et 184 du rapport). Le Comité souligne à ce titre que l'application sans aucun tempérament du principe de la gratuité de la justice conduit à un défaut de responsabilisation des parties dans l'engagement des procédures et qu'elle n'encourage

pas suffisamment au règlement extra-judiciaire sous la forme d'une médiation.

3 - En troisième lieu, le Comité retient la proposition de **création au sein du TAE d'une chambre mixte des sanctions des procédures collectives** présidée par un magistrat professionnel du premier grade. Il considère que cette option permettrait un **rapprochement entre juges consulaires et magistrats professionnels** (page 183 du rapport).

Le Comité propose de créer une filière de magistrats spécialement formés, qualifiés et compétents en matière économique (pages 25 et 185 du rapport).

4 - En quatrième lieu, le Comité est favorable à une recodification du code de commerce afin de mieux **accompagner les acteurs économiques en difficulté** (page 185 du rapport).

5 - En cinquième lieu, le Comité est favorable à la **constitution d'un pôle des litiges économiques** et/ou à dimension internationale. Il estime opportun de fédérer les acteurs appelés à promouvoir l'attractivité du droit français afin notamment d'éviter une dilution des financements (page 186 du rapport).

6 - En sixième lieu, le Comité retient la proposition du groupe de travail de **renommer les conseils de prud'hommes en tribunaux du travail**, ce qui permettrait de signifier clairement leur rôle juridictionnel et décisionnel, de les valoriser et d'améliorer la compréhension de leur rôle pour les justiciables. Le Comité considère que tribunal du travail doit être rattaché sur les plans administratif, organisationnel et budgétaire au tribunal judiciaire, sans modification de son fonctionnement paritaire (page 187 du rapport).

7 - En septième lieu, sur la nature de la tâche à confier au greffier assistant le juge du travail, le Comité considère les préconisations du groupe de travail riches et structurées, s'appuyant pour une large part sur l'existant ([page 133 du rapport](#)).

Le Comité est **pour le développement d'une équipe autour du juge**, avec un recrutement de juristes assistants, chargés de la rédaction des décisions non sensibles ou non complexes, et un renforcement du nombre des greffiers, dont le rôle et les compétences doivent être étendus pour offrir une assistance plus poussée aux conseillers prud'homaux dans la prise en charge de la mise en état.

8 - En huitième lieu, le Comité souligne une nouvelle fois que les grandes orientations et principales recommandations formulées par le groupe de travail sur les justices économique et sociale ont fait l'objet d'une approbation sans réserve par les membres du Comité ([page 181 du rapport](#)) :

- Refus de l'échevinage ;
- En revanche, une meilleure formation de ces magistrats non professionnels est nécessaire. La formation dispensée par les centrales syndicales pourrait être complétée d'un enseignement à l'ENM ([page 188 du rapport](#)) ;
- Nécessité également de modifications organisationnelles profondes, d'implantations géographiques davantage en lien avec les évolutions démographiques et économiques ;
- Nécessité enfin de moyens supplémentaires humains et numériques ;
- Valorisation de la conciliation ;
- Création d'un référé « *garantie du salarié* » avec traitement en moins de 48 heures ;
- Cessation de la compétence partagée entre le ministère de la justice et celui du travail pour les conseils de prud'hommes, afin qu'ils ne dépendent plus

que du ministère de la justice ([page 187 du rapport](#)) ;

- Engagement d'un travail partenarial avec les barreaux pour contractualiser la gestion procédurale des audiences ;
- Au terme de la mise en état, orientation de chaque affaire portée devant le tribunal du travail vers ([page 187 du rapport](#)) :
  - la conciliation
  - une audience paritaire
  - une audience de départage
- Suppression des sections pour une répartition par chambres, avec spécialisation si nécessaire de certaines chambres pour un type de contentieux précis ;
- Développement des MARD, avec possibilité d'intégrer la médiation durant le procès.



## II - Les propositions du groupe de travail « justice économique et sociale »

**Proposition n°1** - Passage du tribunal de commerce au tribunal des activités économiques et financement du procès économique :

- Expérimentation dans six tribunaux de commerce (2 grands, 2 moyens, 2 petits) de la création d'un tribunal des activités économiques avec une chambre des sanctions des procédures collectives, de composition mixte présidée par un magistrat de carrière
- Expérimentation d'un financement adapté du procès économique : d'une part par l'acquiescement, à titre de recevabilité de l'instance économique, d'un droit de timbre modulable proportionnel à l'enjeu financier du litige et suivant un barème adapté et d'autre part par l'introduction d'une clef financière dans un contrat de procédure entre les parties donnant la possibilité au juge de faire varier un droit de greffe à l'issue de la procédure en tenant compte du comportement des parties durant celle-ci

**Proposition n°2** - Composition des tribunaux des activités économiques et filière de magistrats économiques : rapprochement entre magistrats de carrière et juges consulaires et création d'une filière de magistrats économiques, source d'attractivité de la magistrature

**Proposition n°3** - Améliorer la prévention / détection et le traitement des difficultés des « petites » entreprises, y compris devant les tribunaux judiciaires

**Proposition n° 4** - Améliorer la prévention la prévention et le traitement des difficultés des agriculteurs

**Proposition n°5** - Traitement des litiges économiques complexes dont ceux à dimension internationale :

- En premier lieu, le groupe de travail soutient la nécessité de constituer au sein du pôle économique et commercial de la cour d'appel de Paris un pôle des litiges économiques complexes et/ou à dimension internationale en matière contractuelle comme délictuelle

- En second lieu, le groupe de travail propose de mieux protéger les avis des directions juridiques au sein des entreprises en leur conférant une immunité dans un cadre défini et avec possibilité de levée de la confidentialité (page 79 de l'annexe 15 du rapport). Rappelant avoir conscience de ce que la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire n'a pas retenu le principe de la création d'un secret du conseil juridique en entreprise, le groupe de travail indique néanmoins trouver « nécessaire de recommander de poursuivre la réforme en conférant une garantie de confidentialité, non pas absolue mais encadrée, aux avis rendus par les directeurs juridiques d'entreprises et à leurs correspondances (par délégation aux juristes de la direction) au profit de l'entreprise sur le modèle belge ». Le groupe de travail suggère, si cette réforme ne s'avérait pas suffisante pour protéger les avis juridiques, que soit réexplorée la solution de la création d'un statut de l'avocat en entreprise (le juriste bénéficiaire de ce statut devra être inscrit au barreau sur une liste ad-hoc et soumis aux obligations déontologiques garantissant leur indépendance »)

**Proposition n°6** - Arbitrage : créer un bloc de compétence du juge judiciaire pour défendre Paris comme place de référence en matière d'arbitrage international

**Proposition n°7** - Régulation et justice économique :

- Mise en place d'une mission de réflexion sur la réorganisation, la coordination et l'harmonisation des conditions d'exercice par les autorités de régulation et celle de concurrence de leurs pouvoirs de sanction et de règlement de différends
- Renforcement des moyens du pôle économique et commercial de la Cour d'appel de Paris

**Proposition n°8** - Fédération des acteurs défendant la place de Paris : fédérer les acteurs défendants le droit français dans une instance commune avec une personnalité représentative emblématique

**Proposition n°9** - La justice du travail : vers un tribunal du travail rénové et en capacité de rendre ses décisions dans le délai moyen d'une année

**Proposition n°10** - Composition des tribunaux du travail : des juges du travail mieux formés évoluant au sein d'une équipe renforcée et dans une organisation simplifiée

**Proposition n°11** - Conciliation et médiation au sein du tribunal du travail : valoriser et développer la médiation et la conciliation à tous les stades de la procédure en matière sociale

**Proposition n°12** - Extension du rôle et des compétences des greffiers dans le cadre de l'équipe constituée autour du juge du travail pour l'élaboration de la décision judiciaire

**Proposition n°13** - Effectivité du rôle des parquets devant les juridictions commerciales en leur qualité de garants de l'ordre public économique et social de protection et de direction

**Proposition n°14** - Extension du rôle des parquets devant les tribunaux du travail en leur qualité de garants de l'ordre public économique et social de protection et de direction

**Proposition n°15** - Adapter les moyens des parquets aux enjeux de l'ordre public de protection et de direction en matière économique et sociale

**Proposition n°16** - Les relations des parquets avec les administrations : participation du parquet à la coordination économique et sociale mise en place par les pouvoirs publics en vue de la protection de l'activité, notamment industrielle, et de l'emploi

---

# JUSTICE PÉNITENTIAIRE **ET DE RÉINSERTION**

SYNTHÈSE DE LA CONFÉRENCE DES BÂTONNIERS



## Rapport du comité des États Généraux de la Justice

# JUSTICE PÉNITENTIAIRE ET DE RÉINSERTION

### I - Rapport du Comité des États Généraux de la Justice

#### 1 - Le Comité a pour objectif de redonner un sens aux peines prononcées (pages 27 et 203 du rapport)

Le Comité est en accord avec le groupe de travail : la peine ne doit pas se limiter à une privation de liberté mais doit :

- Favoriser la réinsertion ;
- Réduire le risque de récidive ;
- En garantissant un suivi individualisé et pluridisciplinaire.

Le Comité demande :

- Un renforcement des moyens des SPIP pour une meilleure prise en charge et un meilleur contrôle ;
- Une exécution des peines diligente et effective ;
- un milieu ouvert mieux dimensionné, outillé et structuré pour répondre au besoin de peine effective.

#### 2 - Le Comité considère que l'augmentation du nombre de places n'est pas une réponse suffisante à la surpopulation carcérale (pages 27 et 204 du rapport)

Le Comité partage l'avis du groupe de travail selon lequel la surpopulation carcérale est un problème majeur.

Le Comité :

- n'est pas favorable à l'interdiction des courtes peines comme en Allemagne ;
- mais n'est pas favorable aux courtes peines qui ne permettent pas d'agir sur le comportement de l'individu ni sur la récidive et qui ont un coût économique pour l'auteur et pour la société (page 205 du rapport).

Le Comité est en accord avec le groupe de travail (page 205 du rapport) :

- qui propose pour chaque établissement pénitentiaire un seuil d'alerte (dépassement de la capacité maximale) et un seuil de criticité (taux d'occupation au-delà duquel l'établissement ne peut plus fonctionner sans affecter durablement la qualité de la prise en charge des détenus) ;
- en cas de dépassement du seuil : régulation par libération anticipée, placement sous ARSE, CJ etc.

#### 3 - Le Comité qui constate que bien que presque toujours aménageables, les peines correctionnelles donnent très souvent lieu à une incarcération (page 207 du rapport) est favorable aux conclusions du groupe de travail qui préconise :

Une audience JAP suivant rapidement l'audience correctionnelle de condamnation pour favoriser l'aménagement (bilan mitigé de la loi du 23 mars 2019 permettant l'aménagement ab initio) (pages 28, 204, 206 et 207 du rapport) car :

- Le temps du prononcé de la peine n'est pas celui de l'aménagement ;
- Insuffisance des éléments de personnalité et des dispositifs d'aménagement disponibles pour permettre un aménagement ab initio lors de l'audience correctionnelle (surtout en CI).

De faire évoluer la mission des surveillants pénitentiaires en leur confiant le contrôle des obligations probationnaires en milieu ouvert (page 206 du rapport)

Une plus forte présence des SPIP dans les juridictions (pages 28, 204, 206 à 208 du rapport) pour :

- Favoriser l'aménagement ab initio ;
- Fournir des éléments permettant l'aménagement (70 % des détenus sortent sans aménagement).

De recentrer le JAP sur sa mission d'aménagement en déjudiciarisant ce qui ne touche pas à l'aménagement de peine ou les modifications mineures laissées à l'administration pénitentiaire et au SPIP.

De revaloriser le milieu ouvert ([pages 27, 209 et 210 du rapport](#)) :

- Développer les alternatives à la détention comme l'ARSE ;
- Mais le Comité est divisé sur la création d'une agence nationale de prévention de la récidive et de la probation (rattachée à l'administration pénitentiaire) compétente en milieu ouvert et fermé pour intervenir en amont du procès pénal pour éclairer le tribunal correctionnel et le JAP proposée par le groupe de travail (annexe 16, p. 19 et s. : proposition n° 1) ; les membres du Comité sont hostiles à la création de cette agence y voyant un risque de fragilisation de l'unité de la politique pénale.

26 De renforcer la place de la victime dans le suivi probatoire pour ([pages 27 et 211 du rapport](#)) :

- Lui permettre de bénéficier d'une meilleure information sur les obligations et interdictions de l'auteur ;
- Être consulté quand une libération anticipée est sollicitée (déjà présent dans l'article 712-16-1 CPP) ;
- Mais le Comité est hostile à ce que la victime soit une partie à l'exécution de la peine et ne propose donc pas de nouveaux droits.

## II – Les propositions du groupe du travail « justice pénitentiaire et de réinsertion »

**Proposition n°1** - Création d'une agence de la probation rattachée à l'AP (le Comité est divisé)

**Proposition n°2** - Redéfinir les missions du SPIP (le Comité est favorable)

**Proposition n°3** - Faire évoluer le métier de surveillant en l'axant sur la réinsertion (le Comité est favorable)

**Proposition n°4** - Intégrer dans le parcours du condamné la participation à un programme de prise en charge collective

**Proposition n°5** - Développer des dispositifs de justice résolutive de problème post-sentenciel

**Proposition n°6** - Renforcer le rôle du procureur dans les politiques de prévention de la récidive locale

**Proposition n°7** - Développer les partenariats avec la société civile pour lutter contre la récidive

**Proposition n°8** - Évaluer les politiques publiques de prévention de la récidive

**Proposition n°9** - Investir la place de la victime dans le suivi probatoire (le Comité qui y est favorable rappelle l'existence des textes et se dit hostile à un développement des droits)

**Proposition n°10** - Modifier la procédure en matière d'application des peines pour permettre une exécution rapide (le Comité est favorable aux préconisations tendant à recentrer le JAP sur ses missions premières en déjuridictionnalisant les actes ne touchant pas aux mesures d'aménagement et en confiant à l'administration pénitentiaire les modifications mineures)

**Proposition n°11** - Investir le temps de la détention comme un temps utile à la prévention de la récidive

**Proposition n°12** - Valoriser l'expertise des personnes placées sous main de justice

**Proposition n°13** - Créer un référentiel d'identification des justiciables de la mise en cause à la fin de peine pour évaluer la récidive

**Proposition n°14** - Favoriser les alternatives à la détention provisoire en permettant au JLD de prononcer des alternatives. 2 propositions :

- 1. prononcer une ARSE sous conditions suspensive de réalisation avec DP n'excédant pas 15 jours dans l'attente du rapport de faisabilité
- 2. Semi-détention provisoire pour les SDF ou lorsque l'auteur doit être séparé de la victime avec qui il vit

**Proposition n°15** - Lutter contre la surpopulation carcérale (développer une plateforme numérique complète de type TIG 360 accessible à tous les acteurs y compris les avocats, définir un seuil d'alerte lorsque le nombre de détenus dépasse la capacité d'accueil et un seuil de criticité lorsque le nombre compromet le fonctionnement de l'établissement pénitentiaire)

---

# PILOTAGE DES **ORGANISATIONS**

SYNTHÈSE DE LA CONFÉRENCE DES BÂTONNIERS

## PILOTAGE DES ORGANISATIONS

### I – Rapport du Comité des États Généraux de la Justice

**1 - Une gestion des ressources humaines à professionnaliser** : Le Comité estime indispensable de mieux gérer ces ressources, de les répartir de manière plus équitable entre les juridictions et d'introduire une vision de moyen et long terme dans leur pilotage (page 22 du rapport)

**2 - Une réorganisation du pilotage déconcentré du ministère** : Soucieux de maintenir un maillage judiciaire de proximité, le Comité ne préconise pas le regroupement autoritaire des tribunaux judiciaires sur une base départementale ou des cours d'appel au niveau régional, mais il souhaite que se poursuivent des démarches concertées de fusion de juridictions qui laissent subsister tous les sites judiciaires (page 24 du rapport)

Il estime nécessaire de renforcer les pouvoirs budgétaires et de gestion des chefs de cours situés dans les chefs-lieux des régions administratives, en alignant la carte de l'administration judiciaire sur celle de ces régions.

Il propose, dans les départements dotés de plusieurs tribunaux judiciaires, de désigner des présidents et des procureurs de la République « chefs de file » pour coordonner la participation de la justice aux politiques publiques territoriales auxquelles elle s'associe.

Dans le cadre de la création des grandes régions judiciaires, les services administratifs régionaux des services judiciaires devront être renforcés en effectifs et en compétences pour apporter un appui efficace à l'administration des juridictions et, notamment, au contrôle de la gestion des ressources.

**3 - Promotion de la connaissance et de l'accès des citoyens au droit** : le Comité formule les propositions suivantes (page 24 du rapport) :

- Développer l'éducation au droit dès le collège et formule plusieurs propositions à ce titre (page 164 du rapport) ;
- Renforcer la politique d'accès au droit autour des conseils départementaux d'accès au droit ;
- Rénover le langage judiciaire et formule des propositions pour améliorer la communication des juridictions.

**4 - Mener à bien les réformes institutionnelles initiées** (page 110 du rapport) :

- Maintenir les rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans la définition des grandes orientations de la justice tout en associant plus étroitement le Conseil supérieur de la magistrature ;

Le Comité est d'avis que les modalités actuelles de nomination des magistrats autres que les membres de la Cour de cassation, les chefs de cour et de juridiction, ne justifient pas un transfert de compétence entre la DSJ et le CSM, contrairement à l'une des recommandations formulées par le groupe de travail relatif au pilotage des organisations.

- Questionner le rôle et la composition du CSM dans le souci de renforcer l'indépendance de la justice.

**5 - Organiser de façon plus efficiente l'action de la justice et l'action administrative au niveau territorial** (page 157 du rapport) :

- Recentrer le pilotage budgétaire et administratif au niveau de grandes régions judiciaires : Le Comité adhère de ce fait à la proposition du groupe de travail tendant à rapprocher la carte des régions

administrative et judiciaire par la création d'un BOP unique par ressort régional et, corrélativement, la suppression des UO. La gestion administrative et budgétaire serait centralisée au sein des Cours d'appel responsables du BOP régional ;

**2 scénarios sont envisagés** (voir cartes page 158 du rapport) :

### Carte n°1

alignement complet de la carte judiciaire sur la carte administrative impliquant le changement de cour d'appel de rattachement pour 17 tribunaux judiciaires (Evry, Chartres, Chaumont, Sens, Auxerre, Nevers, Saint-Nazaire, Nantes, La Roche-sur-Yon, Les Sables d'Olonne, Privas, Gap, Carpentras, Avignon, Cahors, Auch, Tarbes)

### Carte n°2

rapprochement avec la carte des régions administratives tout en préservant l'activité des cours d'appel actuelles impliquant le changement de cour d'appel de rattachement pour 8 tribunaux judiciaires (Evry, Chartres, Chaumont, Sens, Auxerre, La Roche-sur-Yon, Les Sables d'Olonne, Gap)

- Poursuivre la déconcentration au profit de chefs de juridiction mieux accompagnés : Cette réorganisation devrait s'accompagner d'une déconcentration plus forte au profit notamment des chefs de cour implantés dans ces grandes régions.

## 6 - Clarifier la représentation de la justice au niveau départemental (page 162 du rapport) :

- Après avoir indiqué souhaiter une départementalisation de la justice, sauf dans des départements atypiques comme celui du Nord qui compte six tribunaux judiciaires, le Comité indique que cette mesure se « heurterait à l'opposition résolue des élus locaux et des avocats, attachés, comme les membres du comité eux-mêmes, à la justice de proximité. Il pourrait en outre perturber

les équilibres de la profession d'avocat ». Rappelant que l'expérience passée de la réforme de la carte judiciaire de 2007-2008 a été contre-productive, le Comité indique que la création d'un tribunal départemental semble hors de portée à court terme. Estimant cependant indispensable d'unifier la représentation de la justice à l'échelle territoriale, le Comité indique adhérer au scénario d'une « *gouvernance rénovée à l'échelle du département* » présenté par le groupe de travail : la réforme consisterait à désigner, dans les 48 départements comportant au moins deux TJ, l'un des présidents et l'un des procureurs de la République, chefs de file départementaux. Ils seraient, chacun dans leur périmètre respectif, chargés de représenter l'ensemble des juridictions du département auprès des administrations publiques et des partenaires et d'interagir avec eux. Ils se verraient également confier un rôle de coordination s'agissant de la définition des politiques juridictionnelles communes aux tribunaux du département ;

- Le Comité, attaché à l'unicité du corps, est par ailleurs défavorable à la disjonction entre siège et parquet qu'emporterait nécessairement la création d'un parquet départemental correspondant avec une pluralité de tribunaux (page 163 du rapport).

## 7 - Améliorer la communication des juridictions par une clarification du langage juridique et une professionnalisation de la communication institutionnelle :

Le comité adhère aux grands principes dégagés par le groupe de travail s'agissant de la simplification et de la modernisation du langage judiciaire, de la sensibilisation du public au fonctionnement de la justice et du développement d'actions pédagogiques à destination de la jeunesse dans le cadre des conseils départementaux de l'accès au droit (page 172 du rapport).

## II – Les propositions du groupe de travail « Pilotage des organisations »

**Proposition n°1** - Concevoir sous un an au profit de l'institution judiciaire un référentiel d'évaluation de l'activité des magistrats permettant d'objectiver les moyens humains nécessaires au fonctionnement des juridictions du premier et du second degré et conduire dans le même délai avec les organisations représentatives des professions judiciaires et les conférences des chefs de juridiction une conférence de consensus propre à en faciliter l'acceptation.

**Proposition n°2** - Veiller à ce que les systèmes d'informations et les nouvelles applications métiers simplifient et homogénéisent la saisie et remontée des données d'activité des juridictions pour en garantir la qualité et faciliter leur exploitation locale et nationale.

**Proposition n°3** - Inscire l'action judiciaire de première instance dans un cadre départemental selon trois scénarios alternatifs et une proposition complémentaire :

- Scénario n°1 : instaurer une juridiction départementale unique avec maintien des sites judiciaires
- Scénario n°2 : créer un parquet départemental unique avec le maintien de tous les tribunaux judiciaires actuels
- Scénario n°3 : mettre en place une gouvernance rénovée à l'échelle du département. Proposition complémentaire pour les trois scénarios: intégrer les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce dans l'approche départementale

**Proposition n°4** - Mieux reconnaître le principe d'indépendance juridictionnelle en donnant un rôle accru au CSM dans le processus budgétaire des juridictions, selon deux scénarios alternatifs :

- Scénario n°1 (disruptif) : le transfert de la gestion des moyens au CSM
- Scénario n°2 (de compromis ou d'étape) : un rôle renforcé du CSM dans le processus budgétaire

**Proposition n°5** - Instaurer de grandes régions judiciaires chargées du pilotage budgétaire et administratif déconcentré des services judiciaires et placées sous la responsabilité de chefs de cour, implantés aux chefs-lieux de ces nouvelles régions.

- Créer 11 ou 12 régions judiciaires placées sous la responsabilité de chefs de cours, implantés aux chefs-lieux de ces nouvelles régions
- Confier à chacune de ces régions un budget opérationnel de programme et un pôle chorus ; Regrouper les services administratifs régionaux actuels auprès des seuls chefs de régions judiciaires et les transformer en secrétariats généraux des régions judiciaires

**Proposition n°6** - Rapprocher la Justice du citoyen et donner à l'institution judiciaire une meilleure visibilité en améliorant sa politique de communication grâce à six actions :

- Action n°1 : Simplifier et moderniser le langage judiciaire
- Action n°2 : Professionnaliser la communication des juridictions
- Action n°3 : Développer la communication du siège
- Action n°4 : Renforcer la politique d'accès au droit au bénéfice de la jeunesse
- Action n°5 : Créer une journée nationale consacrée à la Justice
- Action n°6 : Sensibiliser les médias et le public sur le fonctionnement de l'autorité judiciaire

---

# ÉVOLUTION DES **MISSIONS ET STATUTS**

SYNTHÈSE DE LA CONFÉRENCE DES BÂTONNIERS



## Rapport du comité des États Généraux de la Justice

# ÉVOLUTION DES MISSIONS ET STATUTS

### I - Rapport du Comité des États Généraux de la Justice

1 - En premier lieu, le Comité estime nécessaire de mieux répartir les créations de postes entre les magistrats et les personnels non-magistrats. Il recommande de **créer un équipe juridictionnelle pluridisciplinaire structurée autour du juge** – ou du magistrat du parquet (page 133 du rapport).

Le comité estime impératif de **préserver le statut contractuel des juristes assistants** qui sont destinés à exercer une fonction centrale au sein de ces équipes juridictionnelles. Il souligne, s'agissant du budget, de raisonner en termes « *d'équipes autour du magistrat* » et non des différents postes pris individuellement (page 154 du rapport).

2 - En deuxième lieu, le Comité invite à **renforcer le rôle de filtre des bureaux d'aide juridictionnelle** en les autorisant à accéder aux données détenues par l'administration fiscale. Il recommande ainsi d'octroyer cette aide que sur le seul fondement du revenu fiscal de référence (page 214 du rapport).

3 - En troisième lieu, le Comité souscrit au principe de la **compétence du juge civil pour indemniser la totalité des préjudices civils**, non seulement corporels, mais aussi moraux et économiques (page 201 du rapport).

4 - En quatrième lieu, le Comité, s'il n'est pas majoritairement favorable à une séparation statutaire des magistrats du siège des magistrats du parquet, appelle pour un maintien, en l'état actuel, de l'unicité de la magistrature (page 116 du rapport).

Le Comité estime toutefois indispensable, pour renforcer la confiance du public, de clarifier la séparation des fonctions de poursuite et de jugement (page 117 du rapport).

Le Comité estime nécessaire de **renforcer les garanties statutaires des magistrats du parquet**. Il recommande que ce statu quo statutaire ne peut plus être maintenu (page 117 du rapport).

Le parquet étant autonome et soumis à une hiérarchie, le Comité n'est pas favorable à ce que soit conféré au CSM un pouvoir propre de proposition de nomination pour certaines fonctions du parquet (page 118 du rapport).

5 - En cinquième lieu, le Comité propose le **maintien du juge d'instruction** au regard de son apport estimé décisif dans les affaires les plus complexes (pages 27, 196 à 198 du rapport).

6 - En dernier lieu, le Comité plaide pour la mise en place d'un système d'évaluation des chefs de cour, des chefs de tribunal et des conseillers à la Cour de cassation, en dissociant l'autorité chargée de proposer les nominations de celle qui procède à l'évaluation (pages 119 et 120 du rapport).

## II - Les propositions du groupe de travail « Évolution des missions et statuts »

**Proposition n°1** - Créer une équipe juridictionnelle autour du magistrat du siège et du parquet, composée de fonctionnaires des greffes et de contractuels de haut niveau

**Proposition n°2** - Renforcer la gouvernance des juridictions

**Proposition n°3** - Supprimer l'intervention du bureau d'aide juridictionnelle pour l'attribution de l'aide juridictionnelle

**Proposition n°4** - Renforcer le dispositif du service d'accueil Unique du justiciable afin de simplifier le parcours du justiciable tout au long de la procédure et maintenir une alternative au tout numérique

**Proposition n°5** - Confier au juge civil l'intégralité de la réparation du préjudice corporel

**Proposition n°6** - Créer un « forum réparateur » pour la prise en charge des victimes d'infraction dans le cadre des grands procès (accidents collectifs, catastrophes aériennes, industrielles, santé publique...) avant le procès pénal

**Proposition n°7** - Statut du parquet : pour une modification du statut des magistrats du parquet, la création d'une entité supérieure judiciaire et une réforme du CSM

**Proposition n°8** - Statut du parquet : pour une modification du statut des magistrats du parquet et une clarification des fonctions et des pouvoirs entre parquet et siège

**Proposition n°9** - Statut du parquet : pour une séparation budgétaire entre le siège et le parquet

**Proposition n°10** - Statut du parquet : Pour une séparation du siège et du parquet







CONFÉRENCE DES BÂTONNIERS

12 place Dauphine  
75001 Paris

T +33 (0)1 44 41 99 10

F +33 (0)1 43 25 12 69

[conference@conferencedesbatonniers.com](mailto:conference@conferencedesbatonniers.com)

[www.conferencedesbatonniers.com](http://www.conferencedesbatonniers.com)



Conférence  
des  
Bâtonniers