

CHANTIERS DE LA JUSTICE

Amélioration et simplification de la procédure civile

RÉFÉRENTS

Frédérique Agostini et Nicolas Molfessis

Retrouvez-nous sur :
justice.gouv.fr



Référente

Frédérique
Agostini

Présidente du tribunal
de grande instance de Melun

Référent

Nicolas
Molfessis



Professeur de droit privé
à l'université Panthéon Assas

Secrétaire général du club des juristes

Membres du groupe de travail

Stéphanie Lemoine, conseiller référendaire à la Cour de cassation

Sandrine El Nouchi-Latouchent, greffière en chef

Patrick Le Donne, avocat au barreau de Nice

Sommaire

Introduction.....	p.6
-------------------	-----

Liste des propositions	p.10
------------------------------	------

Première partie - Refonder l'architecture de première instance	p.12
---	-------------

Chapitre I – Simplifier la procédure devant la juridiction de première instance	p.12
---	------

Section 1 - Exploiter les ressources du numérique	p.12
---	------

Section 2 - Créer une juridiction unique et recentrée en première instance : le tribunal judiciaire	p.15
---	------

Section 3 - Simplifier la saisine de la juridiction : pour un acte de saisine judiciaire unifié.....	p.16
--	------

Section 4 - Unifier les circuits procéduraux.....	p.18
---	------

Section 5 - Rationaliser l'instruction de l'affaire	p.21
---	------

Chapitre II - Favoriser le recours aux modes alternatifs de règlement des différends à tous les stades de la procédure	p.25
---	------

Section 1 - Inciter plus qu'imposer.....	p.25
--	------

Section 2 - Les mesures incitatives.....	p.25
--	------

Deuxième partie - Repenser les droits et devoirs des acteurs du procès.....	p.28
--	-------------

Chapitre I - Pour un principe de représentation obligatoire par avocat.....	p.28
---	------

Section 1 - Pour une consécration progressive du principe de représentation obligatoire	p.28
---	------

Section 2 - Les tempéraments	p.29
------------------------------------	------

Section 3 - Les mesures d'accompagnement.....	p.30
---	------

Chapitre II - Pour un principe de loyauté et de coopération entre parties.....	p.30
--	------

Chapitre III – Pour un renforcement de l'office du juge.....	p.32
--	------

Chapitre IV – Pour une contribution au financement de la justice civile	p.33
---	------

Troisième partie - Assurer la qualité et l'efficacité de la décision de justice	p.34
Chapitre I - Faire évoluer la culture d'élaboration de la décision	p.34
Section 1 - Restaurer la collégialité.....	p.34
Section 2 - Pour des formations de jugement expérimentées	p.35
Chapitre II - Favoriser l'unité de décisions.....	p.35
Section 1 - Renforcer le lien de la première instance avec la Cour de cassation	p.36
Section 2 - Le traitement des dossiers sériels	p.37
Chapitre III – Assurer l'exécution de la décision.....	p.37
Section 1 - L'exécution provisoire de droit	p.37
Section 2 - L'exécution en matière familiale	p.38
Section 3 - Le bureau de l'exécution en matière civile.....	p.39
Chapitre IV – Mieux évaluer la qualité de la justice civile.....	p.40
 Annexes	 p.41

Introduction

Un rapport de plus ? La question, à vrai dire, pourrait se poser tant les groupes de travail se sont succédés, ses dernières années, au chevet d'une justice que l'on dit communément en crise¹. « La justice va mal » écrit ainsi un récent rapport parlementaire, qui ajoute : « nous sommes proches de l'embolie.² » Lenteurs, dysfonctionnements, moyens insuffisants, inaccessibilité des tribunaux, voire, selon certains, inintelligibilité des décisions, mal-être des personnels, les critiques sont nombreuses et avec elles des maux dont la permanence marque l'impuissance des pouvoirs publics à trouver les solutions adaptées.

À s'en tenir aux questions soulevées par la seule justice civile, les enjeux sont bien connus. Il convient de recentrer le juge sur son office, ne pas laisser l'organisation judiciaire être un labyrinthe pour le justiciable, réduire la distance entre le justiciable et son juge, qui rend la justice anxiogène là où elle devrait contribuer à apaiser les conflits et savoir répondre aux revendications individuelles ou collectives, maîtriser davantage l'aléa judiciaire et avec lui l'incertitude de décisions parfois hétérogènes et imprévisibles, moderniser les

outils à disposition des personnels judiciaires comme des auxiliaires de justice, là où la plupart des juridictions subissent trop souvent un retard technologique qui entrave leur fonctionnement.

Pour une réforme de plus ? Dans la période récente, la procédure civile n'a pas échappé au mouvement général d'inflation normative.

Les textes réformant la procédure en général³ ou affectant des procédures spécifiques se sont multipliés⁴.

Les professionnels s'en inquiètent légitimement. Les réformes s'enchaînent à un rythme qui ne permet pas aux pratiques et aux habitudes de s'installer, condition pourtant nécessaire à toute sécurité juridique. On le sait, la matière procédurale, peut-être plus que toute autre, ne peut se façonner qu'avec le temps et l'accoutumance.

Pour autant, on ne saurait se résigner.

Tout d'abord, parce que le tableau ne saurait être noirci à l'excès. Malgré des moyens réduits, la jus-

¹ Dans la période récente, v. Ph. Bas, Cinq ans pour sauver la justice !, Rapport d'information Sénat n° 495, 2017 ; Les juridictions du XXI^e siècle, Groupe de travail présidé par D. Marchall, déc. 2013 ; Ph. Delmas-Goyon, Le juge du 21^e siècle, déc. 2013 ; La prudence et l'autorité, L'office du juge au XXI^e siècle, Rapport IHEJ, Groupe de travail dirigé par A. Garapon, mai 2013. Plus près de nous, dans une approche résolument moderne, v. Justice : faites entrer le numérique, Groupe de travail présidé par G. Canivet, Institut Montaigne, novembre 2017.

² Ph. Bas, Rapport préc., p. 9.

³ La liste est longue et parmi celle-ci : loi n° 2010-1609 relative à l'exécution des décisions de justice ; décret n° 2010-433 du 29 avril 2010 portant diverses dispositions en matière de procédure civile et de procédures d'exécution ; décret n° 2010-434 du 29 avril 2010 relatif à la communication par voie électronique en matière de procédure civile ; décret n° 2010-1165 du 1^{er} octobre 2010 relatif à la conciliation et à la procédure orale en matière civile, commerciale et sociale ; Décret n° 2010-1216 du 15 octobre 2010 relatif à la procédure d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité devant la Cour de cassation ; Décret n° 2010-1647 du 28 décembre 2010 modifiant la procédure d'appel avec représentation obligatoire en matière civile ; Décret n° 2011-48 du 13 janvier 2011 portant réforme de l'arbitrage ; ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale ; ordonnance n° 2011-1895 du 19 décembre 2011 relative à la partie législative du code des procédures civiles d'exécution ; loi n° 2011-94 relative à la représentation devant les cours d'appel ; loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles ; décret n° 2012-66 du 20 janvier 2012 relatif à la résolution amiable des différends ; décret du 3 mai 2012 pris en application de la loi du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation obligatoire devant les cours d'appel ; décret n° 2012-1451 du 24 décembre 2012 relatif à l'expertise et à l'instruction des affaires devant les juridictions judiciaires ; décret n° 2012-1515 du 28 décembre 2012 portant diverses dispositions relatives à la procédure civile et à l'organisation judiciaire ; loi n° 2012-1441 du ; décret n° 2014-1633 du 26 décembre 2014 modifiant le décret n° 2010-434 du 29 avril 2010 relatif à la communication par voie électronique en matière de procédure civile et portant adaptation au droit de l'Union européenne ; loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ; décret n° 2015-282 du 14 mars 2015 relatif à la simplification de la procédure civile, à la communication électronique et à la résolution amiable des différends ; loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ; décret n° 2017-396 du 24 mars 2017 portant diverses dispositions relatives à la Cour de cassation ; décret n° 2017-888 du 6 mai 2017 relatif à l'action de groupe et à l'action en reconnaissance de droits prévues aux titres V et VI de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle ; décret n° 2017-891 du 6 mai 2017 relatif aux exceptions d'incompétence et à l'appel en matière civile ; décret n° 2017-892 du 6 mai 2017 portant diverses mesures de modernisation et de simplification de la procédure civile, etc.

⁴ Décret n° 2010-424 du 28 avril 2010 relatif à la procédure suivie devant les juridictions du contentieux technique de la sécurité sociale ; décret n° 2010-1304 du 29 octobre 2010 relatif aux procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers ; décret n° 2010-1395 du 12 novembre 2010 relatif à la médiation et à l'activité judiciaire en matière familiale ; décret n° 2011-54 du 13 janvier 2011 modifiant le décret n° 2009-285 du 12 mars 2009 relatif aux enquêteurs sociaux et à la tarification des enquêtes sociales en matière civile ; décret n° 2011-272 du 15 mars 2011 portant diverses dispositions en matière d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat ; décret n° 2011-846 du 18 juillet 2011 relatif à la procédure judiciaire de mainlevée ou de contrôle des mesures de soins psychiatriques ; décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ; décret n° 2011-945 du 10 août 2011 relatif aux procédures de résiliation de baux d'habitation et de reprise des lieux en cas d'abandon ; décret n° 2011-1043 du 1^{er} septembre 2011 relatif aux mesures conservatoires prises après l'ouverture d'une succession et à la procédure en la forme des référés ; décret n° 2012-1037 du 10 septembre 2012 relatif à la mise en œuvre de l'interdiction de sortie

tice française parvient tout de même à résoudre les litiges qui lui sont soumis dans des délais raisonnables, en particulier grâce à une mobilisation permanente des fonctionnaires et des magistrats. En 2016, trois quart des affaires étaient jugées par les tribunaux de grande instance en 8,4 mois, par les tribunaux d'instance en 6,4 mois ; au sein de ces deux juridictions, la moitié des affaires était jugée en moins de 4 mois⁵. La justice française soutient largement la comparaison avec ses voisines européennes⁶.

Il n'en demeure pas moins qu'il faut simplifier, moderniser, alléger notre procédure civile. Et avant tout, reconcevoir une architecture devenue trop complexe, au point que ni les justiciables ni les professionnels de la justice ne s'y retrouvent. La justice ? Un dédale. La procédure ? Un mode d'emploi qui ne permet pas le fonctionnement harmonieux des rouages en place. L'empilement des réformes a d'ailleurs sans doute empêché de regarder la procédure dans sa globalité, comme si l'on préférait apporter des soins ponctuels à un mal clairement généralisé⁷. Par strates successives, elle s'est ainsi complexifiée tandis que la prolifération des procédures spéciales, loin d'apporter de la fluidité, n'a cessé de multiplier les chausse-trappes.

C'est face à une telle situation que l'on a récemment réformé la procédure d'appel⁸. C'est dans ce même souci d'efficacité renforcée et de modernisation que la Cour de cassation réfléchit de façon active et volontaire à sa réforme.

Mais la première instance, ce point d'entrée dans la justice, est dans son ensemble restée à l'écart de ce mouvement. Les règles de répartition des compétences ont progressivement gagné en complexité, au point souvent d'entraver la simple saisine par le justiciable d'une juridiction apte à juger, et de nourrir des litiges sur le litige lui-même. Les modes de saisine sont trop nombreux et peu lisibles, tandis que les délais de procédure relèvent le plus souvent de l'imprévisible. Le « produit fini » n'est pas plus enviable : la décision de première instance pâtit d'une forme de précarité, comme s'il fallait ne jamais la considérer que comme une étape longue et dispendieuse vers un procès qui ne trouverait son achèvement qu'en appel. On ne peut l'admettre.

Se résigner serait d'ailleurs abdiquer. La justice, du moins celle que l'on connaît encore aujourd'hui, doit désormais faire face à des évolutions qui pourraient bien, si elle n'y prenait garde, conduire à sa perte. Elle va rapidement être confrontée, si ce n'est déjà le cas, à une offre croissante de services d'origine privée visant au règlement des litiges. Nombre de sites internet commencent déjà à lui faire concurrence, sous des formes diverses. Il n'est d'ailleurs plus besoin d'être visionnaire pour comprendre que les différends, de plus en plus, pourront se régler sans tribunaux et sans magistrats, et donc sans l'État. À moyen terme, avec l'essor des algorithmes, c'est peut-être même la figure d'une justice humaine qui est en jeu. La presse s'en fait déjà largement l'écho⁹ et un récent rapport rendu sous l'égide de M. G. Canivet en tire nombre de conséquences¹⁰.

du territoire du mineur sans l'autorisation des deux parents ; décret n° 2012-1312 du 27 novembre 2012 relatif à la fixation par le juge de l'exercice du droit de visite dans un espace de rencontre ; décret n° 2012-1443 du 24 décembre 2012 relatif à la déclaration conjointe d'exercice de l'autorité parentale et portant diverses dispositions de procédure en matière familiale ; décret n° 2013-429 du 24 mai 2013 portant application de la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe et modifiant diverses dispositions relatives à l'état civil et du code de procédure civile ; décret n° 2013-692 du 30 juillet 2013 relatif aux formes de procéder applicables devant les tribunaux de grande instance des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle dans les matières régies par le livre VI du code de commerce ; loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation ; décret n° 2014-897 du 15 août 2014 modifiant la procédure judiciaire de mainlevée et de contrôle des mesures de soins psychiatriques sans consentement ; décret n° 2014-1081 du 24 septembre 2014 relatif à l'action de groupe en matière de consommation ; ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation ; ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille ; décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles ; décret n° 2015-219 du 27 février 2015 relatif à la résolution des litiges individuels entre les marins et leurs employeurs ; Décret n° 2015-999 du 17 août 2015 relatif aux procédures judiciaires applicables aux copropriétés en difficulté ; Décret n° 2016-185 du 23 février 2016 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille ; décret n° 2016-285 du 9 mars 2016 relatif à la procédure simplifiée de recouvrement des petites créances ; décret n° 2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires ; décret n° 2016-660 du 20 mai 2016, relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux prud'homal ; décret n° 2016-1906 du 28 décembre 2016 relatif à la procédure d'homologation judiciaire des conventions parentales prévue à l'article 373-2-7 du code civil ; décret n° 2017-148 du 7 février 2017 portant diverses dispositions de procédure en matière d'autorité parentale ; décret n° 2017-450 du 29 mars 2017 relatif aux procédures de changement de prénom et de modification de la mention du sexe à l'état civil ; Décret n° 2017-823 du 5 mai 2017 relatif aux recours exercés devant la cour d'appel de Paris contre les décisions de l'Autorité de la concurrence et aux recours exercés devant le premier président de la cour d'appel de Paris contre certaines décisions du rapporteur général de l'Autorité de la concurrence ; décret n° 2017-1008 du 10 mai 2017 portant diverses dispositions procédurales relatives aux juridictions du travail ; décret n° 2017-1698 du 15 décembre 2017 portant diverses mesures relatives à la procédure suivie devant le conseil de prud'hommes, etc.

5 Chiffres clés de la justice 2017.

6 Il ressort en effet du rapport de la CEPEJ de 2016 que le taux de couverture pour la France en 2014 s'agissant des dossiers civils et commerciaux est de 94 % en 348 jours. Le *EU Justice scoreboard* de l'Union européenne de 2017 montre quant à lui que le délai de résolution des litiges est en augmentation depuis 2010 mais semble stabilisé depuis 2014. Ces scores sont assez similaires à ceux de l'Espagne, qui connaît un taux de couverture de 98 % en 318 jours. L'Italie a un meilleur taux de couverture (119 %) mais son délai de réponse est beaucoup plus élevé (532 jours). L'Allemagne fait figure d'exemple à suivre, avec un taux de couverture de 99 % en 192 jours.

7 V. différents méfaits de cette vision fragmentaire in S. Amrani-Mekki, Repenser l'appel, Introduction générale, Gaz. Pal., 31 oct. 2016, hors-série n° 3, p. 5 et s., spéc. n° 10 et n° 14.

8 Décret n° 2017-891 du 6 mai 2017 préc., précédé du décret n° 2017-892 relatif à la modernisation et à la simplification de la procédure.

9 « Des « juges virtuels » pour désengorger les tribunaux », Le Monde, 1er janvier 2018 ; « Intelligence artificielle : déclaré coupable par un logiciel ? », <http://m.ledevoir.com/article-513345> ; « Le juge parfait sera-t-il un robot ? », <https://usbeketrica.com/article/le-juge-parfait-sera-t-il-un-robot-1>.

10 Justice : faites entrer le numérique, rapport préc.

Devant nous, d'autres formes de justice pointent, qui imposent une adaptation de la justice étatique. L'immobilisme, ici, serait mortifère.

Aussi faut-il réformer.

Mais s'il le faut, c'est nécessairement de façon ambitieuse et non par retouches éparses. De simples adaptations n'apporteraient qu'une couche supplémentaire de complexité. Il convient ainsi de porter haut et fort les couleurs d'une justice qui, tous personnels unis dans cette direction, n'aspire qu'à bien fonctionner. Pour autant, toute réforme devra tenir compte de multiples facteurs et contraintes.

La réforme doit tout d'abord se comprendre globalement. La première instance n'est jamais qu'une construction dans un ensemble, une partie entière dans une totalité, l'organisation juridictionnelle civile, qui inclut l'appel, la cassation mais aussi les modes alternatifs de règlement des litiges. Ce que l'on regarde ne se départit pas du tout. La juridiction de première instance dialogue continûment avec la cour d'appel et avec la Cour de cassation. L'organisation de la justice est un continuum dont chaque partie dépend des autres. Elle est systémique. Que l'on ferme la voie de l'appel et l'on incitera au recours en cassation. Que l'on favorise l'intervention rapide du juge de cassation et l'on réduira la disparité des solutions. Les étages sont indissociables.

La réforme doit ensuite être volontariste. Il faut aller rechercher, dans les moindres recoins en quelque sorte, la possibilité d'une restauration de la confiance du citoyen dans la justice civile. Ce qui requiert de ne pas perdre de vue les objectifs assignés. La procédure civile doit être intelligible et garantir l'effectivité du recours en justice dans des délais prévisibles ? Pour cela, il faut simplifier : les compétences, les modes de saisines, le déroulement de la procédure, les modes d'exécution de la décision. La procédure doit-elle être au service du fond du droit, en permettant aussi bien la réalisation des droits subjectifs des sujets de droit que la concrétisation du droit objectif que l'État traduit dans ses règles ? Pour cela, tout doit être mis en place pour que la décision rendue soit aussi fiable qu'effective, qu'elle exprime le droit et non une position individuelle à un moment donné. À cet égard, la première instance n'est pas une voie de passage ; elle est la justice, de bout en bout, et non un essai. Aussi ne faut-il pas hésiter à tout faire pour en restaurer la valeur. Présence de magistrats

expérimentés, collégialité, caractère exécutoire de la décision sont, parmi d'autres, autant de manières de restaurer son crédit. Le juge doit-il pouvoir disposer de temps pour décider ? Pour cela, il doit pouvoir se concentrer sur son office ce qui suppose que l'on sache déjudiciariser sans compromettre le rôle régulateur du droit. Rendre des décisions de meilleure qualité et plus efficaces impose de sortir du productivisme judiciaire. Le recours au juge de première instance doit ainsi être compris dans son intégralité, de la saisine à l'exécution de la décision, et s'inscrire dans une offre de justice cohérente, intégrant les modes alternatifs de règlement des différends (ci-après MARD).

La réforme doit encore prendre acte de la transformation numérique de notre société. La justice, suivant les autres services de l'État rendus au public, doit changer d'ère. L'« État plateforme » requiert un accès à ses services 7 jours sur 7 et 24h sur 24 ; il interconnecte ses services et fait le lien avec les opérateurs privés. Pour cela, il faut sortir de la démarche d'équivalence, celle dans laquelle le papier sert de base à la transmission électronique, pour concevoir *ab initio* des règles propres à une transmission dématérialisée. Dans ce contexte, la saisine de la justice doit pouvoir s'effectuer de manière numérique, sans que l'on prenne garde, pour autant, à la disparité de la situation des citoyens face au numérique. Dans le même temps, n'oublions pas que cette transformation va nécessairement agir sur les aspirations des justiciables. L'*open data* des décisions de justice impose une justice civile plus efficace et plus prévisible¹¹. Il renforcera, par effet de publicité, les aspirations à une jurisprudence stable et cohérente. Les objectifs de célérité autant que d'unité vont devenir primordiaux.

Ce qui montre déjà que la réforme doit enfin être réaliste. « Plutôt que de réformer à la hussarde, a d'ailleurs écrit l'IHEJ, il faut prendre la mesure de l'ambivalence des attentes contemporaines¹² ». Les facteurs culturels ne peuvent pas être négligés. Ils expliquent ainsi nombre de freins et de résistances au changement. Il faudra en tenir compte au moment de s'interroger sur une généralisation imposée du recours à la médiation ou la conciliation. On sait aussi combien les effets pervers sont nombreux en matière procédurale : les praticiens rivalisent souvent d'ingéniosité pour contourner les exigences qui leur sembleraient trop fortes. Ainsi, des délais trop contraints les conduisent à prendre

¹¹ En ce sens, v. L'*open data* des décisions de justice, Mission d'étude et de préfiguration sur l'ouverture au public des décisions de justice, groupe de travail dirigé par L. Cadet, spéc. n° 28 et s. Le Rapport souligne qu'« en offrant aux justiciables la possibilité de discuter les divergences de jurisprudence, les nouveaux outils pourraient contribuer à faciliter la convergence des jurisprudences et des pratiques, source d'une meilleure prévisibilité du droit et d'un renforcement de l'égalité de traitement des justiciables ».

¹² La prudence et l'autorité, l'office du juge au XXI^e siècle, p. 162.

des chemins de traverse, qui rallongent la durée de la procédure. Les artifices savent se jouer des bonnes intentions. Il ne faudra pas l'oublier toutes les fois que l'on voudra prôner une mesure radicale pour mettre fin à des habitudes regrettables.

Être réaliste, c'est encore prendre conscience que le diable, ici aussi, se loge dans les détails. On peut faire germer des meilleurs esprits les idées les plus ambitieuses, il reste que faire fonctionner la machine judiciaire, c'est d'abord et peut-être avant tout faire fonctionner le matériel à disposition des magistrats et des fonctionnaires. Les auditions du présent Groupe de travail ont ainsi permis à de nombreux acteurs d'évoquer ce que certains ont appelé le « stress informatique » : l'angoisse du dysfonctionnement d'un ordinateur, d'une imprimante ou de l'équipement prévu pour une visio-conférence. On parle désormais digitalisation, et on ne peut faire autrement, mais n'oublions pas que la plupart aspirent plus prosaïquement à une simple informatisation. Avant de numériser le droit et la justice, il faut la doter du matériel adapté¹³.

Aussi, ne perdons pas de vue que l'ensemble repose sur des équilibres sensibles, qui exigent de la prudence pour maîtriser l'audace.

C'est dans cette perspective, conscient des enjeux mais aussi des contraintes, que le Groupe de travail a entendu formuler une série de propositions destinées à nourrir une réforme annoncée de la procédure de première instance.

Les délais impartis ont évidemment eu des effets sur la méthode de travail retenue. La mission a procédé à des auditions¹⁴. Elle a interrogé les juridictions et divers universitaires, en leur soumettant un questionnaire¹⁵. Elle a également tenu compte des propositions formulées par les groupes de travail qui l'ont précédée.

Éclairé par les réponses apportées, les propositions formulées, les mises en garde exprimées, le Groupe de travail a entendu formuler des propositions qui pourront :

- être immédiatement intégrées dans une réforme de la procédure de première instance ;
- donner lieu à des expérimentations et des mises en œuvre progressives ;
- servir à la mise en œuvre d'un plan de réforme de la justice civile dans son ensemble, à l'échelle législature (place des professions réglementées, perspectives de l'open data, développement d'opérateurs privés proposant différents services juridiques, y compris offre de justice alternatives).

Il reste que, suivant le vœu de madame la garde des Sceaux, les 30 propositions objets du présent rapport se veulent ambitieuses car la situation actuelle de la justice civile le justifie.

¹³ Sur l'équipement : Hervé CROZE Communication électronique : le cantonnement du formalisme ? : Procédures n° 1, Janvier 2018, comm. 2 : « L'informatisation de la justice civile nécessitera une mise à plat d'outils techniques qui semblent aujourd'hui d'une autre époque ».

¹⁴ Cf. annexes au présent rapport.

¹⁵ Cf. annexes au présent rapport.

Liste des propositions

30 PROPOSITIONS POUR UNE JUSTICE CIVILE DE PREMIÈRE INSTANCE MODERNISÉE

Exploiter les ressources du numérique

Proposition 1 : Concevoir la procédure civile comme une procédure dématérialisée

Proposition 2 : Généraliser la communication électronique à l'ensemble des juridictions civiles

Proposition 3 : Permettre aux parties de suivre l'avancement de leur affaire et de consulter les actes de la procédure

Proposition 4 : Mettre à disposition des juridictions les outils numériques nécessaires tant au pilotage de leur activité qu'à la résolution des affaires

Proposition 5 : Désigner un délégué à la numérisation de la justice

Proposition 6 : Faire du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) un lieu d'accès à la justice numérique

Proposition 7 : Créer une juridiction nationale dématérialisée de l'injonction de payer, entièrement numérique

Créer une juridiction unique et recentrée en première instance : le Tribunal judiciaire

Proposition 8 : Créer une juridiction unique et recentrée en première instance : le tribunal judiciaire

Proposition 9 : Porter à 5 000 euros le taux de ressort

Proposition 10 : Simplifier le parcours d'indemnisation des victimes grâce à la procédure civile

Proposition 11 : Renforcer le rôle de l'équipe autour du magistrat

Simplifier la saisine de la juridiction : pour un acte de saisine judiciaire unifié

Proposition 12 : Créer l'acte unique de saisine judiciaire

Proposition 13 : Instaurer dès la première instance un principe de concentration des moyens

Unifier les circuits procéduraux

Proposition 14 : Décharger le greffe des tâches de convocation dans les procédures contentieuses

Proposition 15 : Maintenir la procédure orale en dessous de 5 000 euros

Proposition 16 : Envisager une procédure unifiée dans laquelle coexisterait une phase écrite et une phase orale

Proposition 17 : Permettre au juge de statuer sans audience, dès lors que les parties en seront d'accord

Rationaliser l'instruction de l'affaire

Proposition 18 : Mettre fin aux exceptions d'incompétence et simplifier la gestion des fins de non-recevoir et des exceptions de nullité

Proposition 19 : Favoriser la mise en état conventionnelle et repenser la mise en état

Proposition 20 : Soumettre la procédure de divorce à la procédure de droit commun, en supprimant l'audience de conciliation

Le recours aux modes alternatifs des différends : inciter plus qu'imposer

Proposition 21 : Développer le recours aux MARD par de nouvelles mesures incitatives et envisager la césure du procès

Repenser les droits et devoirs des acteurs du procès

Proposition 22 : Étendre progressivement la représentation obligatoire par avocat

Proposition 23 : Consacrer le principe de loyauté procédurale

Proposition 24 : Clarifier l'office du juge quant à la détermination de la règle de droit applicable

Proposition 25 : Instaurer un financement de la justice civile par les parties

Assurer la qualité et l'efficacité de la décision de justice

Proposition 26 : Restaurer la collégialité

Proposition 27 : Favoriser, par diverses mesures, l'harmonisation de la jurisprudence

Proposition 28 : Solliciter de la Cour de cassation la mise en place de mesures de nature à renforcer sa fonction de support aux juridictions du fond

Proposition 29 : Prévoir une procédure spécifique de traitement des litiges en séries

Proposition 30 : Généraliser l'exécution provisoire de droit de la décision

Refonder l'architecture de la procédure de première instance

Chapitre I – Simplifier la procédure devant la juridiction de première instance

Section 1- Exploiter les ressources du numérique

Les conclusions du chantier « Transformation numérique » guideront les choix techniques à opérer pour programmer et mener à bien l'indispensable conversion de la justice civile au numérique. Mais on ne saurait, dans le cadre d'une réflexion sur la première instance, ne pas insister sur la nécessaire transformation numérique de la justice.

En matière de communication électronique, une approche juridiction par juridiction a jusqu'à présent été privilégiée. Il en résulte une complexité certaine pour les acteurs, voire une insécurité juridique pour le justiciable, dénoncées par nombre d'observateurs.

En effet, à l'instar des autres services de l'État comme des justices européennes, **la justice civile doit se convertir au numérique. Le groupe de travail considère qu'à cet effet, elle doit substantiellement modifier l'approche qui est la sienne.**

Cela passe par un changement de perspective. La justice civile doit abandonner la démarche d'équivalence qui, depuis 20 ans, se borne à transposer les

règles de la « transmission papier » à la transmission électronique¹⁶, pour s'orienter vers un dispositif différent d'inspiration « plateforme » permettant un accès permanent dématérialisé aux services de justice.

Elle doit également bannir la pratique consistant à adapter localement la mise en œuvre procédurale des dispositifs techniques, déclinés dans une dizaine d'arrêtés techniques dont la Cour de cassation préconise la refonte en un texte unique. L'innovation technologique, par sa dynamique, va conduire à s'abstraire de la répartition territoriale et permettre à la procédure civile d'être un élément de sécurité juridique et de prévisibilité sur tout le territoire.

La justice doit enfin sortir de ce qui s'apparente à un « isolement numérique » pour faire en sorte que, par une interconnexion encadrée, ses outils dialoguent avec ceux des autres services de l'État. Il conviendrait que ce soit rapidement le cas pour la gestion de l'aide juridictionnelle.

Comme l'illustrent les dispositifs d'ores et déjà en vigueur, à la Cour de cassation notamment, ou en développement¹⁷, et comme le confirment les conclusions du récent rapport de l'institut Montaigne¹⁸, l'état actuel des technologies de la communication et de l'information permet d'envisager les orientations suivantes, souhaitées par les professionnels consultés :

- La saisine des juridictions et la comparution en défense devant elles par la voie électronique,

¹⁶ Dans les matières avec représentation obligatoire, la saisine et la communication par la voie électronique existent devant le tribunal de grande instance et deviendront obligatoires le 1^{er} septembre 2019 ; la saisine numérique et la communication par la voie électronique le sont également devant la cour d'appel. En revanche, aucune interconnexion entre les réseaux privés virtuel justice et avocat n'est actuellement possible devant le tribunal d'instance (TI), le tribunal paritaire des baux ruraux (TPBR), le conseil de prud'hommes (CPH), le tribunal des affaires de sécurité sociales (TASS) et le tribunal du contentieux de l'incapacité (TCI).

¹⁷ Portalis, Système Référentiel Justice (SRJ).

¹⁸ Rapport de l'Institut Montaigne « Justice : faites entrer le numérique », novembre 2017.

selon une procédure qui garantisse la protection des données personnelles, l'existence d'un consentement libre et éclairé à recevoir les avis, notifications, convocations afférents à l'instance et à y participer par la même voie ;

- L'instruction dématérialisée des affaires civiles par des modes sécurisés de communication électronique entre la juridiction, les parties à l'instance, en ce inclus le ministère public, mais également les délégataires/mandataires de la juridiction (expert, médiateurs, conciliateurs etc.), en garantissant la confidentialité des échanges et en prévoyant un mécanisme fiable et sécurisé d'identification des parties ;
- La communication, l'échange, l'accès et le stockage partagé des documents numérisés ou numériques (pièces de la procédure, pièces des parties etc.) sur une plateforme dédiée, garantissant leur intégrité¹⁹ ;
- Le développement progressif de dispositifs de signature numérique et électronique, en tout cas de dispositifs sécurisés permettant de s'assurer de l'authenticité et de l'intégrité des décisions judiciaires, tant il apparaît nécessaire que les juridictions soient dotées des moyens permettant aux juges et aux greffiers de signer, d'apposer la formule exécutoire, de notifier ou de permettre la notification des décisions rendues par la voie électronique. Le minutage et l'archivage électronique des décisions doivent être prévus dans des conditions en garantissant la sécurité et l'intégrité, notamment dans la perspective de leur exécution forcée ;
- Le suivi par les parties elles-mêmes, qu'elles soient ou non représentées, de l'état d'avancement de leur affaire comme de la consultation par elles des actes de procédure ;
- Le développement d'échanges avec les professionnels pour la mise en état des affaires et la réalisation des mesures d'instruction par la voie de visio-conférences ou de téléconférences ;
- La mise en place d'une plateforme d'accès aux titres exécutoires pour en faciliter la mise à exécution ;
- La mise à disposition des juridictions, d'outils de pilotage des affaires civiles facilitant la production d'indicateurs d'activité, de performance et de qualité ainsi que d'outils d'alertes ;

- La mise à disposition du juge d'outils d'aide à la décision : blocs de motivation, trames, accès aux bases de données existantes, barèmes etc., particulièrement souhaitables lors des changements de fonctions ;

- Des outils d'intelligence artificielle, permettant à la juridiction, par la constitution d'une mémoire actualisée de connaître et d'analyser son activité et sa jurisprudence, l'*open data* ayant vocation à faciliter le recueillement des informations.

Dans cette perspective, le groupe de travail recommande la désignation d'un délégué à la digitalisation de la justice, qui puisse coordonner la mise en place de cette politique publique, croisant les approches technologiques et juridiques.

L'accès à une justice civile convertie au numérique doit être dans un premier temps limité aux particuliers qui le souhaitent, le cas échéant pendant une période d'expérimentation, avant sa généralisation. C'est d'ailleurs à l'issue d'une phase expérimentale que l'application Télérecours sera ouverte aux parties non assistées qui saisissent la juridiction administrative. Il en est de même pour la juridiction numérique du stationnement payant.

En revanche, la saisine de la juridiction et les échanges avec celle-ci pourraient être rapidement obligatoirement dématérialisés dès lors qu'intervient dans le procès un auxiliaire de justice (avocats, notaires, huissiers de justice et à terme commissaires de justice, experts judiciaires, mandataires et administrateurs judiciaires...), une administration de l'État ou d'une collectivité territoriale, une personne morale de droit public, un organisme de sécurité sociale, un service ou une personne privée chargée de la gestion d'un service public administratif. Elle doit pouvoir l'être également lorsqu'est partie une personne morale de droit privé, dont l'identification numérique peut être aisément mise en place²⁰ ou un mandataire tel que le défenseur syndical en matière prud'homale, le délégué d'association de défense des mutilés et invalides en matière de protection sociale.

En toute hypothèse, comme le soulignent les consultations, la dématérialisation de la justice civile impose d'organiser un accompagnement effectif du justiciable.

Le service public de la justice ayant notamment pour mission, aux termes de l'article L.111-2 du code de l'organisation judiciaire issu de la loi du 18 novembre

¹⁹ Sur le modèle, par exemple, d'Opalex, créé par l'arrêté du 14 juin 2017 portant application des dispositions du titre XXI du livre 1er du code de procédure civile aux experts judiciaires.

²⁰ La mise en place d'une identité numérique paraît plus simple pour les personnes morales. Peuvent leur être associée une adresse électronique dont la mention au RCS emporterait consentement de la personne morale concernée à y recevoir tous les avis, notifications, convocations préparatoires ou afférents à une instance civile.

2016, de concourir à l'accès au droit et à l'accès à la justice, les services d'accueil unique du justiciable (SAUJ) et les structures d'accès au droit coordonnées par les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) doivent devenir des lieux d'accès à la justice et d'accompagnement du justiciable pendant la durée d'une instance judiciaire.

À l'instar de l'aide à l'accès au droit défini par l'article 53 de la loi du 10 juillet 1991, le contenu de l'accompagnement permettant l'accès à la justice pourrait être défini dans les textes consacrés au SAUJ²¹ avec l'instauration de la notion d'« accompagnement et assistance techniques à la formalisation des actes de saisine de l'autorité judiciaire et de participation à une instance judiciaire », qui existe d'ores et déjà dans le cadre du code de la famille et de l'action sociale²².

Comme l'exige le droit au procès équitable, et ainsi que le soulignent fortement les consultations, l'accès au juge doit être préservé, et ce même lorsque le traitement des affaires est en tout ou partie dématérialisé.

Si le recours à la visioconférence apparaît séduisant pour faciliter l'accès au juge, il demeure en l'état prématuré en raison de l'équipement actuel des juridictions et de l'attachement encore exprimé au caractère symbolique d'un lieu de justice²³.

Ce mode de communication devra néanmoins être mis à la disposition des juridictions dans la mesure du possible, dans des conditions, notamment techniques, garantissant sa fiabilité, afin qu'il puisse être généralisé en toute sécurité. Ainsi, **le recours à la visioconférence doit pouvoir constituer le moyen d'assurer des échanges de qualité au juge, notamment pour la mise en état des affaires et la suivi des mesures d'instruction.** S'agissant des justiciables personnes physiques, le recours à cet accès à distance devrait se faire avec leur accord et dans un lieu de justice.

D'ores et déjà, il convient d'envisager la mise en place d'une juridiction entièrement numérique, notamment pour le traitement des « petits » litiges à l'instar de ce que prévoit le règlement européen déjà cité. C'est ce que préconise le rapport de l'Institut Montaigne précité²⁴.



La juridiction nationale de traitement dématérialisée des injonctions de payer

Près de 500 000 injonctions de payer nationales sont traitées chaque année (hors tribunal de commerce) pour un taux d'opposition très faible (23 000). Par comparaison, environ 601 injonctions de payer européennes sont traitées. Ce traitement, très efficace, pourrait être rendu encore plus performant par le numérique.

Depuis 2011, la saisine du tribunal d'instance par voie dématérialisée est juridiquement possible. Ce système appelé « IPweb » est actuellement réservé aux huissiers de justice. Cette hypothèse de saisine et de traitement dématérialisés des requêtes en injonctions de payer pourrait néanmoins être étendue aux avocats et aux particuliers.

Les justiciables pourraient avoir accès à un portail internet leur proposant de remplir un formulaire, à l'image des formulaires utilisés pour les injonctions de payer européennes, avec notamment les identités du créancier, du ou des débiteurs, la somme demandée, la nature de la créance. Les justiciables devraient pouvoir joindre les pièces justificatives au soutien de la requête lorsqu'ils remplissent le formulaire de demande de façon à ce que le juge prenne une décision fondée sur les pièces. Un formulaire reprenant les caractéristiques de la décision rendue serait rempli par le juge et signé électroniquement par le juge et le greffier. Il conviendrait de prévoir une attestation ou une déclaration sur l'honneur que la créance dont le recouvrement est recherché n'a encore jamais fait l'objet d'une décision.

Le défendeur pourrait faire opposition en ligne et, si les parties en sont d'accord, le juge statuerait sans audience.

²¹ Articles R. 123-26 et suivants du code de l'organisation judiciaire, issus du décret n° 2017-897 du 9 mai 2017.

²² Article R. 215-16 du code de l'action sociale et des familles.

²³ Ce qui peut inclure, notamment, les maisons de justice et du droit ou les points d'accès au droit.

²⁴ Rapport de l'Institut Montaigne « Justice : faites entrer le numérique », novembre 2017, p. 32 : « Dans cette perspective, un certain nombre de litiges de la vie courante, simples, répétitifs et de faible montant, pourrait, en tout ou partie, être jugée par des moyens électroniques : la formulation des demandes, la production des preuves et des mémoires pourraient être traitées et même, éventuellement, le jugement rendu et exécuté en ligne. Dans tous ces cas, lorsque la comparution physique n'est pas indispensable, la proximité géographique de la juridiction n'est plus nécessaire. Le traitement informatique de ces affaires pourrait donc être centralisé. En revanche, des points d'accès à distance restent indispensables pour fournir aux personnes l'accès et l'assistance à l'utilisation des terminaux nécessaires. Les affaires qui relèveraient de ce traitement particulier devront être soigneusement identifiées et les procédures d'instruction et de jugement électroniques rigoureusement conçues pour offrir toutes les garanties procédurales et techniques nécessaires. En outre, les parties devront, dans tous les cas, conserver la possibilité de revenir à une forme de justice traditionnelle. ».

Section 2 - Créer une juridiction unique et recentrée en première instance : le tribunal judiciaire

§ 1 - Pour la création du tribunal judiciaire

Il n'est pas besoin d'insister sur les inconvénients que provoque l'écatement du contentieux de première instance, cette « extrême atomisation » des juridictions, ce « véritable puzzle judiciaire » auquel s'ajoute une imbrication inextricable de ressorts, chacune de ces juridictions, y compris les juridictions non autonomes, possédant son propre ressort allant de quelques cantons jusqu'au département, toutes sortes de juges, nommés, élus ou tirés au sort, et des compositions variables »²⁵.

Pour y porter remède, la proposition de créer un tribunal unique en première instance est formulée à intervalles réguliers, depuis près de 40 ans²⁶.

Malgré les réserves exprimées par les magistrats et fonctionnaires ainsi que leurs organisations syndicales, liées en particulier au souhait de préserver l'accès physique au juge, **l'institution d'une juridiction unique en première instance, d'une taille efficiente et implantée en cohérence avec l'organisation territoriale de l'État et des collectivités territoriales est un élément essentiel de la revalorisation de la justice de première instance.** Si elle ne constitue pas un prérequis aux propositions du présent rapport, elle permettrait de donner son plein effet à la simplification de la procédure civile.

L'instauration d'une juridiction unique présente de nombreux avantages.

Le regroupement de juridictions permettrait à celles-ci d'atteindre une taille critique, et ainsi de répondre aux difficultés de traitement de contentieux appelant une certaine spécialisation, et de bénéficier de ressources matérielles et humaines suffisantes. La taille des juridictions ainsi créées rendra possible l'organisation de la collégialité, et la création d'équipes de greffiers et de juristes assistants autour du juge, renforçant ainsi leur attractivité. Elle permettra d'affecter des magistrats d'expérience, juristes de qualité, à même d'animer des services civils ainsi revalorisés.

L'instauration d'une juridiction unique permettra en outre la mise en place d'un arrondissement judiciaire en capacité de répartir et d'adapter les moyens aux besoins de justice, dans un dialogue structuré avec ses partenaires, en fonction d'une évaluation partagée des besoins de justice et de la qualité du service rendu²⁷.

Point d'entrée unique des demandes en toutes matières et toutes procédures - civiles -, en même temps que lieu d'orientation vers le juge spécialisé, l'unicité de juridiction sera facteur de simplification de l'organisation judiciaire. Après l'instauration du SAJJ, elle pourra réaliser une nouvelle étape vers ce que le Rapport Guinchard dénomme une « justice intelligente » pour les justiciables²⁸.

La dénomination proposée²⁹, Tribunal judiciaire et non Tribunal de première instance, témoigne de la compétence élargie de la juridiction et permet une symétrie avec la juridiction administrative. En outre, en évitant de parler de tribunal de première instance, on cesse d'exprimer l'idée de parcours judiciaire, dont le passage par la juridiction de première instance ne serait jamais qu'une étape. On renforce, ce faisant, l'idée essentielle que la décision rendue n'est pas en attente d'une voie de recours.

Le Tribunal judiciaire regroupera le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance. À terme, après la première étape que constitue la disparition des tribunaux des affaires de sécurité sociale et la création des pôles sociaux, le Tribunal judiciaire pourrait regrouper, dans des chambres spécialisées, le contentieux dévolu aux conseils de prud'hommes, voire celui relevant des tribunaux de commerce.

D'ores et déjà, indépendamment des conclusions du chantier consacré aux réseaux judiciaires, l'amélioration de l'organisation judiciaire peut se poursuivre avec des ajustements dans l'attribution de quelques contentieux. Ainsi, en toute hypothèse, conformément aux recommandations du rapport de la commission Guinchard, le contentieux des élections professionnelles devrait être attribué au tribunal de grande instance à l'instar du départage prud'homal transféré par la loi du 6 août 2015³⁰ d'un juge du tribunal d'instance à un juge du tribunal de grande instance.

²⁵ Expressions du Rapport de Francis Casorla « Réflexions sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un guichet unique de greffe et la simplification de juridictions de première instance : rapport à M. le garde des Sceaux, Ministre de la Justice », mai 1997.

²⁶ Rapport Y. Rocca en 1979, Rapport J.-F. Carrez en 1994, Rapport F. Casorla en 1997. Plus près de nous, si le Rapport Guinchard en conteste la pertinence, la proposition est reprise par le Rapport Marshall, le Rapport Klès-Détraigne ou encore le Rapport Bas.

²⁷ Cf. partie I du rapport de l'institut Montaigne précité et documents CEPEJ sur l'évaluation de la qualité de la justice.

²⁸ Le Rapport d'information de Madame Virginie Klès et de Monsieur Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois du Sénat « Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance » souligne, page 17, que « le peu de lisibilité de l'organisation judiciaire tient à ce qu'il n'y a pas toujours de correspondance entre un type de juridiction, le contentieux pour lequel elle est compétente et la nature de la procédure suivie en cette matière ».

²⁹ En ce sens, également, voir les propositions de la Conférence des présidents de tribunaux de grande instance ; le rapport Bas proposait quant à lui la dénomination de « tribunal de première instance (Rapport « Cinq ans pour sauver la justice », avril 2017, p. 142).

³⁰ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Sans pour autant remettre en cause la spécificité française qui permet à la victime d'une infraction pénale d'accéder au prétoire du juge pénal pour demander réparation du dommage qu'elle a subi, la liquidation de son préjudice doit être effectuée par un juge civil et soumise à la procédure civile³¹. Une réforme allant dans le même sens devrait être envisagée pour la commission d'indemnisation des victimes d'infraction ; la modification à cet effet du code de procédure pénale complèterait utilement les dispositions de la loi du 18 novembre 2016 aux termes desquelles le tribunal de grande instance est désormais le juge de la réparation du préjudice corporel.

Enfin, la question du taux de dernier ressort et notamment de son augmentation à 10 000 euros, à l'instar du taux en vigueur devant la juridiction administrative, doit être examinée dans un cadre plus global de sorte que la fermeture de l'accès au juge d'appel n'aboutisse pas à encombrer le rôle de la Cour de cassation de dossiers dont un nouvel examen ne relèverait pas de l'office d'une cour suprême.

Dans un premier temps, il pourrait être envisagé de porter ce taux à 5 000 euros, niveau conforme aux exigences du droit européen³², permettant de disposer d'un même critère pour le dernier ressort, la procédure des petits litiges, et l'obligation d'être assisté par un avocat.

§ 2 - Pour une équipe autour du magistrat

La réforme statutaire des personnels des greffes de 2015 et la création des juristes assistants par la loi de modernisation de la justice du 21^e siècle consacrent l'équipe autour des magistrats. Les juristes assistants sont désormais intégrés au code de l'organisation judiciaire. **Ce dernier pourrait être complété d'un chapitre consacré à l'équipe autour des magistrats, l'installant durablement dans la culture judiciaire et le fonctionnement des juridictions.** Ces dispositions pourraient être déclinées dans le code de procédure civile.

§ 3 - Pour un recentrage de la juridiction de première instance

La création du tribunal judiciaire doit nécessairement s'accompagner d'une réflexion sur ces attributions. La loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle fut porteuse d'importantes avancées, par exemple

dans le champ du divorce, traduisant une volonté de recentrer l'intervention du juge sur sa mission première de règlement des différends.

Les réflexions en la matière doivent être poursuivies afin de permettre à chacun des membres de la juridiction, magistrats et agents des greffes, de concentrer leurs efforts sur ce qui appelle l'intervention de l'autorité judiciaire.

Le Groupe de travail formule néanmoins, dès à présent, diverses propositions en annexe du présent rapport³³.

Section 3 - Simplifier la saisine de la juridiction : pour un acte de saisine judiciaire unifié³⁴

La majorité des réponses aux consultations est favorable à la réduction des cinq modes de saisine des juridictions civiles³⁵ et propose de ne conserver que l'assignation et la requête. En effet, la variété des modes de saisine existant pour une même juridiction est un facteur de complication des méthodes de travail alors que le numérique offre d'importantes perspectives de standardisation et devrait permettre de limiter les tâches répétitives.

Le groupe de travail considère que la transformation numérique impose de sortir des schémas actuels du code de procédure civile. Proposant de distinguer la saisine de la juridiction et l'établissement du lien d'instance lorsqu'il est nécessaire - qui sera examiné ci-après -, il considère que **l'instauration d'un acte unifié de saisine judiciaire par la voie électronique, unilatéral ou conjoint, est possible, tant en matière contentieuse qu'en matière gracieuse.**

L'acte de saisine judiciaire, établi par formulaire structuré, au moyen d'une application dédiée accessible via le portail Justice, peut être décliné dans les hypothèses suivantes :

- acte de saisine judiciaire unilatéral en procédure contentieuse contradictoire, au fond et en référé ;
- acte de saisine conjointe qui doit être prévu pour la mise en œuvre des procédures d'homologation d'accords ou de jugements de différends persistant dans le cadre des procédures participatives ;

³¹ Dans la logique de l'article 470-1 du code de procédure pénale, en cas de relaxe pour une infraction non intentionnelle au sens des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 121-3 du code pénal.

³² Le règlement (UE) 2015/2421 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2015 a modifié le règlement (CE) n° 861/2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges en portant à la somme de 5 000 euros le montant des demandes pour lesquelles ce règlement peut trouver à s'appliquer.

³³ Cf. Annexe.

³⁴ Selon une terminologie empruntée au professeur Natalie Fricero.

³⁵ Assignation, requête, requête conjointe, déclaration au greffe, présentation volontaire.

- acte de saisine en procédure gracieuse : assistance éducative, tutelles majeurs et mineurs, état civil, état des personnes ;
- acte de saisine unilatérale en procédure non contradictoire permettant de saisir le juge :
 - aux fins d'injonction de payer et d'obligation de faire, procédure qui pourrait être étendue à la matière des contributions à l'entretien et l'éducation des enfants et aux autres obligations alimentaires ;
 - aux fins de mesures urgentes lorsque les circonstances exigent qu'elles ne soient pas prises contradictoirement ou dans les divers cas prévues par la loi ;
 - aux fins d'opposition, rétractation d'une mesure prise non contradictoirement ;
 - aux fins d'autorisation à assigner à délai rapproché (jour fixe, heure à heure, délai rapproché).

Le recours à l'acte de saisine judiciaire à peine d'irrecevabilité doit être envisagé progressivement dans les conditions précédemment évoquées. Si le choix de la sanction de la nullité a été faite par l'article 900 du code de procédure civile pour l'acte d'appel, la sanction de l'irrecevabilité est la seule qui serait ici efficace, la nullité impliquant la démonstration d'un grief.

L'acte de saisine judiciaire numérique doit générer pour le demandeur l'obtention d'une date qui sera adaptée à la nature de la procédure qu'il engage. La date de ce « rendez-vous » d'orientation judiciaire sera fixée selon un calendrier mis à disposition par la juridiction. Il n'y aura dès lors plus lieu à conserver la distinction entre assignation en référé et assignation en la forme des référés, ce qui conduira à ouvrir le chantier de clarification du dispositif, appelé de ses vœux par le professeur Y. Strickler.

L'obtention de cette date, tout comme la possibilité pour le justiciable d'avoir accès à tout moment par voie dématérialisée à l'avancée de sa procédure constituent des réponses aux attentes essentielles et légitimes du justiciable quant à la prévisibilité de la durée de son procès.

L'acte de saisine judiciaire numérique devrait, à peine d'irrecevabilité, comprendre les données suivantes

qui seront exploitées par le greffe de la juridiction sans nouvelle saisie informatique :

- le consentement à procéder aux échanges par la voie électronique ;
- les informations relatives à l'identité des parties et de leurs mandataires ;
- la désignation de la juridiction saisie, si besoin ;
- les informations relatives au litige, le cas échéant spécifiques eu égard à la matière traitée : les champs de l'acte doivent autoriser, au-delà de ce qu'exigent actuellement les dispositions relatives aux actes de saisine ;
- l'exposé des faits objets du litige ;
- l'indication des demandes formulées ;
- l'ensemble des moyens de fait et de droit de nature à les fonder ;
- l'indication des mesures d'instruction qui pourraient être nécessaires ;
- l'indication des conditions dans lesquelles les pièces visées dans les écritures seront rendues disponibles au défendeur.

L'acte de saisine judiciaire est un acte interruptif de prescription, sous réserve, lorsque le contradictoire est assuré par citation de l'adversaire (cf. ci-après), que celle-ci ait été délivrée dans un délai compatible avec la nature de la procédure.

S'agissant plus particulièrement de la motivation de la saisine, **l'efficacité commande d'instaurer dès la première instance un principe de concentration des moyens**. Les parties devront ainsi soumettre au juge un litige clairement circonscrit dès le premier jeu d'écritures. Cette exigence cependant n'impose pas dès ce stade de la procédure une concentration des demandes sur laquelle le groupe demeure réservé, pour ne pas interdire par exemple des demandes additionnelles qui s'avèreraient nécessaires en cours d'instance. **L'avantage d'une telle réforme serait de garantir une fixité du litige : le juge du premier ressort aurait ainsi une vision exhaustive du litige, et les parties n'auraient plus de possibilité d'avancer des moyens nouveaux en appel.**

³⁶ Afin de mettre fin aux interrogations trop fréquentes que suscite l'existence des procédures en la forme des référés ou comme en matière de référé, la notion « d'ordonnance au fond », qui pourrait être introduite dans le chapitre II du titre XIV du code de procédure civile, devrait être substituée aux autres expressions.

³⁷ Cf. deuxième partie du présent rapport.

La concentration des moyens en première instance permettra de consacrer le pouvoir du juge de relever d'office le moyen de droit applicable au litige, par une transcription de la jurisprudence³⁷. Le juge ne doit plus être « étranger au droit ». Au demeurant, les hypothèses devraient rester rares dans les contentieux où les parties sont représentées par avocat puisque l'ensemble des moyens auront normalement été soulevés.

Section 4 - Unifier les circuits procéduraux

§ 1. Établir avec certitude le lien d'instance

Le défendeur doit être rapidement et complètement informé de la nature et de l'objet de l'instance introduite à son encontre, des pièces produites, de la date à laquelle l'affaire sera appelée devant le juge, des droits qui sont les siens ainsi que des obligations qui lui incombent.

À ce jour, remplissent cet objet l'assignation, qui fait peser sur le demandeur la charge de cette information, et la convocation à l'audience, qui fait peser cette même charge sur le greffe.

Simple et gratuite pour le justiciable, l'envoi des convocations aux parties et à leurs conseils représente une tâche lourde pour le greffe et une part non négligeable du budget des juridictions et ce en dépit des allègements apportés par le décret du 11 mars 2015³⁸ dont les dispositions n'ont pas porté tous leurs effets.

À l'inverse, si le recours à la convocation des parties constitue pour les juridictions un outil qui facilite la gestion des audiences, ce dispositif n'offre que peu de prévisibilité et de souplesse d'agenda aux justiciables et à leurs conseils.

Cette fixation unilatérale du calendrier judiciaire favorise les demandes de renvoi perturbant l'organisation des audiences et constitue une source de crispations entre les acteurs. Enfin, compte tenu du délai nécessaire à l'obtention des avis de réception, voire de la nécessité, lorsque ces avis ne sont pas adressés à la juridiction, de faire citer le défendeur, l'envoi des convocations par courrier postal peut contribuer à l'allongement des délais d'audience.

Il convient donc d'admettre qu'en matière contentieuse, le recours au courrier postal n'est plus la forme la plus adaptée du « porter à connaissance ». Le Groupe de travail considère que l'information du défendeur doit en priorité être effectuée par acte d'huissier de justice. Ce mode garantit le respect du contradictoire par la délivrance concomitante de l'acte de saisine et des pièces qui viennent à l'appui des demandes, assurant ainsi l'efficacité des échanges en vue de la première audience. Le recours à l'acte d'huissier permet en outre au greffier, déchargé des tâches de convocations et de classement des avis de réception, de réinvestir le rôle statutaire qui est le sien d'assistant du magistrat et de garant de la procédure. Enfin, le développement des outils numériques partagés ou interconnectés entre les juridictions et les huissiers de justice devrait permettre dès qu'il a été délivré, d'intégrer dans le système d'information de la juridiction, la preuve de la délivrance de l'acte sans saisie de données complémentaires.

Ces garanties engagent à généraliser la signification de l'acte de saisine dans la grande majorité des procédures. La notification des actes de procédure par tout moyen entre les parties, et notamment par SMS, courrier ou courriel, doit être réservée à leurs échanges pendant la phase de l'instruction de l'affaire.

Un plus large recours à l'acte d'huissier de justice doit s'accompagner de mesures favorisant la remise à personne. La proposition n° 35 formulée par le groupe de travail de M. Delmas-Goyon, non suivie d'effet, poursuivait cet objectif. En particulier, il est préconisé de permettre à l'huissier de justice d'accéder aux parties communes d'un immeuble. Plus généralement, à l'heure des notifications par voie électronique, les restrictions de temps et de lieu qui encadrent l'intervention de l'huissier de justice doivent être réexaminées.

En contrepartie le juge devra avoir un pouvoir de contrôle strict de la régularité de l'acte d'huissier de justice en l'absence du défendeur.

³⁸ Décret n° 2015-282 du 11 mars 2015 relatif à la simplification de la procédure civile à la communication électronique et à la résolution amiable des différends.



La saisine numérique de la juridiction (procédure contentieuse contradictoire avec ou sans représentation obligatoire par avocat)

1. Saisine dématérialisée par un acte judiciaire accessible via le portail justice.fr

- renseignement de champs obligatoires (mentions prescrites à peine d'irrecevabilité : identification des parties, et de la juridiction, objet de la demande assortie de l'ensemble des moyens et éléments de preuve invoqués à l'appui des prétentions, liste des pièces produites qui sont communiquées ou rendues disponible par la voie électronique ;
- précision des diligences entreprises en vue de parvenir à une résolution amiable du litige ;
- proposition de convention de mise en état
- chronodatée et authentifiée ;
- vaut consentement à la communication électronique (l'attention du justiciable non représenté est attirée sur ce point) ;
- interrompt la prescription la date étant objectivée par un avis automatique de réception 748-3 CPC;

2. Génération automatique, avec possibilité de choix d'une première date d'audience d'orientation, selon le calendrier arrêté par la juridiction

3. Information du défendeur par acte d'huissier de justice :

- qui lui signifie l'acte de saisine judiciaire comportant les indications ci avant mentionnées ainsi que les pièces visées dans les écritures ;
- qui l'invite à comparaître, sauf à s'exposer à ce qu'un jugement soit pris contre lui en son absence et :
 - à communiquer à la juridiction une adresse électronique indispensable pour pouvoir suivre l'état d'avancement de son affaire et dans certaines hypothèses consulter les actes de procédures,
- lorsque la représentation par avocat est obligatoire, à constituer avocat, lequel devra faire savoir avant une date déterminée selon la

nature de la procédure, s'il entend s'engager dans une procédure amiable et notamment une procédure participative de mise en état de l'affaire,

- à défaut, en procédure avec représentation obligatoire, conclure en défense avant la date de l'audience d'orientation, à tout le moins sur les exceptions de nullité et fin de non recevoir s'opposant au jugement de l'affaire au fond.

4. Justification de la signification par enregistrement de l'acte de signification (par exemple .pdf de l'acte papier ou justification de la délivrance électronique);

- À défaut, la demande est caduque dans un délai qui sera à déterminer, de façon automatique, sauf à saisir le juge en relevé de caducité, en cas d'erreur ou de motif légitime,

5. Accès au portail numérique par le justiciable, représenté ou non :

- Le demandeur et le défendeur, s'il accepte des échanges dématérialisés, peuvent suivre l'évolution de la procédure et accéder, dans certaines hypothèses, aux pièces mises sur la plateforme ouverte lors de la saisine dématérialisée de la juridiction. À défaut les pièces sont transmises par le demandeur.

6. Le défendeur se met en état pour l'audience d'orientation dans les délais indiqués par l'acte d'huissier de justice.

En revanche, en matière gracieuse et notamment en matière d'assistance éducative et de tutelles, la charge de la convocation des parties à une audience doit continuer à reposer sur le greffe. Il en est de même devant le juge des libertés et de la détention dans le domaine de l'entrée et du séjour des étrangers comme dans celui des hospitalisations sans consentement.

La convocation par le greffe doit être rendue possible par tout moyen permettant au juge de s'assurer de la remise de la convocation. À cet effet, la mise en œuvre des nombreux protocoles qui se développent localement entre les juridictions et leurs partenaires dans le cadre des dispositions des articles 692-1, 748-8, 748-9 du code de procédure civile, pour faciliter une gestion réactive des audiences dans le respect des délais, doit être poursuivie en privilégiant une approche nationale unifiant les dispositifs et sécurisant les échanges.

§ 2 Harmoniser les procédures d'ordonnance sur requête

Les ordonnances sur requête sont des décisions provisoires, rendues sans débat contradictoire préalable, exécutoires immédiatement au seul vu de la minute, sur simple présentation de l'ordonnance. Cette matière est régie par deux séries de textes figurant dans le code de procédure civile³⁹. Cependant, de très nombreux textes, éparpillés dans les différents codes ou non codifiés prévoient l'intervention du juge des requêtes, dans différentes juridictions pour une multitude de matières, à tel point qu'il est très difficile d'en donner une liste exhaustive⁴⁰.

Or, chacun des textes particuliers prévoit un régime propre de sorte que les conditions générales posées à l'alinéa 2 de l'article 812 du code de procédure civile (toutes mesures urgentes, lorsque les circonstances exigent qu'elles ne soient pas prises contradictoirement) ne sont en principe pas requises dans ces hypothèses. Ce caractère hétérogène et dispersé est source de complexité et d'erreurs.

Le Groupe estime qu'il **conviendrait d'unifier et limiter dans la mesure du possible les spécificités de chacun d'entre eux afin d'intégrer dans le régime de droit commun les matières pour lesquelles un régime spécifique n'apparaît pas justifié.**

Sur le fond, dans un souci d'améliorer les droits du justiciable absent, cette refonte des textes devrait conduire à intégrer une exigence de proportionnalité au demeurant posée par la Cour de cassation⁴¹, dans l'appréciation par le juge des mesures non contradictoires qu'il ordonne, pour contenir les abus constatés dans le recours aux ordonnances sur requête. Ces procédures constituent en effet un vecteur privilégié d'atteintes possibles aux secrets protégés par la loi, que le rétablissement du contradictoire, souvent tardif, peine à réparer.

§ 3 Renouveler l'articulation de l'écrit et de l'oral

Chacune des procédures écrites et orales applicables devant les juridictions civiles offre des avantages : la procédure écrite, dont l'application est souvent liée à la représentation obligatoire par avocat, sécurise les

demandes et les moyens développés à leur soutien par les parties et garantit le respect du contradictoire. La procédure orale, par sa simplicité, est de nature à faciliter les échanges entre les parties et avec le juge. Elle peut également favoriser le rapprochement des parties en cours d'instance.

Les questionnaires témoignent de l'attachement des professionnels à la souplesse qu'offre la procédure orale dans les procédures d'urgence, en matière familiale et de façon générale dans les contentieux dits de la vie quotidienne.

Comme l'impose le droit européen, la procédure orale doit être maintenue pour le jugement des petits litiges, que représentent les actions personnelles et mobilières inférieures à 5000 euros, jugées en dernier ressort.

La transformation digitale de la justice civile et la nécessité de rationaliser l'intervention du juge sur un litige clairement identifié justifient de revoir la place de l'oralité. En témoigne, au cours des cinq dernières années, l'adoption de diverses dispositions qui ont intégré l'écrit dans la procédure orale (art. 446-1, 446-2, 446-3 du CPC), permettant d'une part aux parties d'être dispensées de comparaître, d'exposer leurs moyens par lettre adressée au juge, et d'autre part d'organiser des échanges écrits entre les parties⁴².

Sans doute faut-il aujourd'hui **dépasser le traditionnel clivage entre procédure écrite et procédure orale.**

La coexistence de deux procédures écrites et orales pourrait s'accompagner, comme l'envisageait la proposition n° 25 du groupe de travail piloté par M Delmas-Goyon, de la possibilité d'envisager en cours de procédure, le passage d'une procédure écrite à une procédure orale ou inversement, à la demande des parties ou à l'initiative du juge.

La rationalisation de la procédure orale pourrait également être poursuivie en généralisant la possibilité pour le juge de rendre une ordonnance de clôture. Cela est désormais possible en matière prud'homale.

Les dispositions restrictives de l'article 446-1 du code de procédure civile qui exigent une disposition par-

³⁹ D'une part, les articles 493 à 498 qui définissent l'ordonnance sur requête et déterminent les règles de procédure et les recours dont elles peuvent faire l'objet et d'autre part, les articles 812 et 813, 851 et 852, 874 et 875, 897 et 898, 958 et 959 qui définissent pour chaque juridiction concernée, dans les mêmes termes, le pouvoir de statuer par la voie d'ordonnance sur requête.

⁴⁰ Xavier Vuitton, *Ordonnances sur Requête*, Juris.-Cl. Proc. civ. Fasc. 1300-20. Peuvent être cités à titre d'exemple, la propriété intellectuelle (CPI, art. L. 332-1 et L. 332-2, art. L. 332-4, art. L. 521-1, art. L. 615-5, CPI, art. L. 623-27, art. L. 716-7, L. 622-7, art. L. 342-1, art. L. 722-4, art. L. 615-3 et L. 716-6), la matière successorale (CPC, art. 1379), la copropriété (L. n° 65-557, 10 juill. 1965, art. 29-1 et L. n° 65-557, 10 juill. 1965, art. 23. – et D. n° 67-223, 17 mars 1967, art. 46, 47 et 48, D. n° 67-223, 17 mars 1967, art. 54 et 56), le droit de exécution (CPC exéc., art. R. 121-23., art. R. 121-24 art. L. 111-1-1, art. R. 322-37, R. 322-69, art. R. 211-2, R. 211-16, art. R. 221-2, R. 221-19, R. 221-28, art. R. 222-11, art. R. 222-17, art. R. 224-5, art. R. 511-1), la matière de l'arbitrage (CPC, art. 1487 et 1516), la matière procédurale (article 145 du code de procédure civile), la santé publique (CSP article L. 5127-2, R. 1231-2, art. R. 3211-10), ou la matière rurale (article L. 124-1 du code rural et de la pêche maritime).

⁴¹ Par ex. Cass. soc., 16 nov. 2016, n° 15-17163.

⁴² Par ex : Juge d'instance, juge de l'exécution.

ticulière pour que la partie soit autorisée à ne pas se présenter à l'audience pourraient être supprimées.

D'ailleurs, le recours à la procédure participative devrait également devenir le mode normal d'échanges pour les parties assistées dans le cadre d'une procédure orale.

Enfin, à l'instar de ce que prévoit la procédure suivie devant les juridictions européennes, **la coexistence de deux procédures pourrait être remplacée par la coexistence, au sein d'une procédure unifiée, de deux phases de procédures, l'une écrite et l'autre orale, cette dernière n'étant pas obligatoire.** La phase écrite aurait en principe le monopole de l'expression des prétentions respectives de chacune de parties et des moyens de fait et de droit produits à leur appui. La phase écrite serait également le temps la mise en état de l'affaire. La ou les phases orales de la procédure seraient réservées à la mise en œuvre de procédures amiables et des mesures d'instruction, telles que l'audition des parties, des témoins ou des techniciens. L'exécution des mesures d'instruction pourrait donner lieu à un enregistrement audiovisuel.

Enfin et surtout, afin de concilier rigueur dans la détermination de l'objet du litige et souplesse dans son traitement, le juge devrait pouvoir, après avis ou accord des parties, autoriser celles-ci à compléter oralement à l'audience leurs prétentions et les moyens à leur soutien, notamment pour faciliter la mise en œuvre de la décision ou accepter de s'engager dans un processus amiable.

Cette nouvelle procédure permettrait également un traitement adapté des affaires relevant de l'urgence ou du provisoire, en ne recourant à l'oralité que lorsqu'elle est jugée nécessaire par le juge ou sollicitée par les parties. Elle pourrait être abandonnée lorsqu'elle ne l'est pas, ce qui est souvent le cas dans les procédures de référé aux fins de mesure d'instruction, ce qui a d'ailleurs conduit à l'adoption récente de l'article 486-1 du code de procédure civile dispensant le défendeur qui a acquiescé à la demande de comparaître. On pourrait envisager d'aller plus loin en permettant au juge de statuer sans audience, dès lors que les parties en seraient d'accord, ou que le défendeur, régulièrement informé de la requête aux fins de mesure d'instruction ce dont le requérant aura justifié, n'aurait pas, dans le délai imparti, fait valoir d'observations.

Section 5 - Rationaliser l'instruction de l'affaire

§ 1- Limiter les incidents d'instance

1 – Mettre fin aux exceptions d'incompétence

Dans l'attente de l'instauration du point d'entrée unique que pourrait constituer le tribunal judiciaire, **les exceptions d'incompétence territoriale et matérielle au sein du tribunal de grande instance, voire au sein du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance, devraient pouvoir être tranchées par le juge sans recours immédiat possible.**

La décision de renvoi du juge saisi à tort s'imposerait aux parties, qui ne pourraient la contester qu'à l'occasion de l'appel de la décision rendue au fond. À titre de comparaison, les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État statuent sur la compétence par ordonnance non motivée et insusceptible de recours. Si le tribunal judiciaire est mis en place, il pourrait de même être envisagé que le juge statue sur les exceptions d'incompétence par simple mesure d'administration judiciaire, insusceptible de recours⁴³, puisque seule la compétence territoriale sera concernée, à l'instar des juridictions administratives.

La proposition formulée par le parquet général de la Cour de cassation et tendant à la suppression des critères alternatifs de compétence territoriale pour ne maintenir que celui du domicile du défendeur mérite d'être examinée.

Doivent également être envisagées des mesures permettant d'étendre la compétence d'exception des juges spécialisés pour connaître de demandes incidentes, au-delà de ce que prévoit l'article 51 du code de procédure civile, ainsi que cela est déjà prévu pour les tribunaux d'instance à l'article R. 221-40 du code de l'organisation judiciaire.

2 - Simplifier la gestion des fins de non-recevoir et des exceptions de nullité

À la différence des nullités de fond énumérées limitativement par l'article 117, la liste des fins de non-recevoir à ce jour mentionnée à l'article 122 du code de procédure civile n'est pas limitative et le législateur ou la jurisprudence ont vu des fins de non-recevoir dans bien d'autres situations procédurales, difficiles à énumérer tant elles sont nombreuses.

⁴³ Article R. 351-6 du code de justice administrative.

Une unification, et, à défaut, une redéfinition des régimes respectifs des exceptions de nullité de fond et des fins de non-recevoir⁴⁴ pourraient faciliter leur gestion. En effet, si en théorie les concepts sont clairement différenciés – la nullité de fond affectant la représentation des parties ad litem ou ad agendum quand la fin de non-recevoir atteint leur droit d'action en justice –, leur application en pratique révèle que la distinction entre les deux reste parfois trouble⁴⁵.

En vue d'une unification, toutes les irrégularités liées au droit d'action, à l'introduction de l'instance et aux modalités d'exercice de l'action, en ce inclus les actuelles nullités de fond prévues par l'article 117 du code de procédure civile, pourraient être regroupées au sein d'une catégorie élargie de moyens qualifiés de fins de non-recevoir. L'acte de procédure irrégulier en raison d'un vice affectant la représentation de la partie ne serait plus nul, mais deviendrait irrecevable.

À tout le moins, la définition de la fin de non-recevoir contenue à l'article 122 du code de procédure civile qui se cantonne actuellement au droit d'action pourrait être revue et élargie pour englober les modalités de saisine du juge au sens large (acte par voie électronique, formalisme des conclusions etc.).

En outre, afin de désencombrer le rôle des affaires dont les conditions d'introduction compromettent leur examen au fond ou qui apparaissent manifestement irrecevables, il pourrait être envisagé de **permettre au juge chargé de la mise en état de statuer sur les fins de non-recevoir qui ne touchent pas au fond du droit et de les relever d'office lorsqu'elles résultent du dossier**⁴⁶.

Ce dispositif, très adapté aux contentieux de la sécurité sociale ou au contentieux devant la CIVI, pourrait trouver à s'appliquer en procédure orale et en procédure écrite avec mise en état.

Aussi, il conviendrait de prévoir une disposition qui énumérerait les fins de non-recevoir n'impliquant pas un examen au fond du droit, qui seraient susceptibles d'être relevées et appréciées par le juge chargé de la mise en état, avant l'examen au fond de la procédure. Pourraient notamment figurer dans cette liste :

- l'omission d'un acte de la procédure (défaut de convocation du dirigeant social poursuivi personnellement, défaut de mise en cause de toutes les

parties en cas de recours en révision - art. 597 du code de procédure civile, par exemple),

- l'irrégularité affectant l'acte lui-même, quant à ses mentions (article 57 et 1090 du code de procédure civile concernant les mentions de la requête conjointe) ou quant à ses développements au fond : défaut de motivation (question prioritaire de constitutionnalité, requête en récusation ou en suspicion légitime...), omission de certaines informations obligatoires (en matière de divorce - articles 257-2 du code civil et 1115 du code de procédure civile) ;
- l'irrégularité affectant les annexes de l'acte (projet de convention en matière de divorce - article 1091 du code de procédure civile, documents médicaux en matière de mesure de protection à l'égard des majeurs - article 1218 du code de procédure civile) ;
- l'irrégularité affectant le support de l'acte lui-même (forme électronique dans les matières relevant de la représentation obligatoire).

§ 2- Redéfinir la mise en état

1 – Favoriser la mise en état conventionnelle

Les réformes successives ont doté le juge chargé de la mise en état de l'affaire, tant en procédure écrite qu'en procédure orale, de pouvoirs lui permettant de rythmer la mise en état de l'affaire avec pour objectif d'en permettre le jugement au fond dans un délai raisonnable adapté à chaque affaire. Toutefois, compte tenu de l'insuffisance des moyens alloués aux juridictions civiles, la mise en état a pour objet premier de gérer les flux et les stocks pour les adapter à la capacité de traitement des formations civiles, les juges considérant ne pas être en capacité de faire une mise en état intellectuelle des affaires.

Plus que dans l'allocation de moyens supplémentaires, **l'amélioration de la mise en état des affaires passe par un changement de perspective inversant le rapport des parties au temps judiciaire. C'est la date de l'examen au fond de l'affaire qui doit conditionner le rythme de la mise en état du dossier et non pas l'inverse.** Dès lors, l'audience d'orientation doit être l'occasion pour le juge d'envisager avec les parties la date à laquelle l'affaire sera examinée, selon qu'elles expriment le choix de se mettre en état par la voie conventionnelle ou sous le contrôle du juge.

⁴⁴ Susceptibles d'être proposées en tout état de cause par les parties et accueillies sans que celui qui s'en prévaut ait à justifier d'un grief, devant être relevées d'office lorsqu'elles ont un caractère d'ordre public, susceptible de l'être dans les autres cas, leurs effets sont cependant différents. Ainsi, l'acte de procédure annulé est interruptif du délai de prescription ou de forclusion tandis que l'acte de procédure irrecevable ne l'est pas.

⁴⁵ Par exemple, l'article 117 du CPC, qui énumère limitativement les nullités de fond, qui atteignent en principe la représentation des parties, prévoit à ce titre le défaut de capacité des parties, ce qui touche en réalité son droit d'action. Voir également la jurisprudence sur les distinctions entre nullité de fond et fin de non-recevoir 2^e Civ. 19 juin 1991, n° 90-15 334; 2^e Civ. 20 janvier 2005, n° 01-11 491.

⁴⁶ Dans un avis du 13 novembre 2006 (Avis n° 0060012P du 13 novembre 2006), la Cour de cassation a dit que les incidents mettant fin à l'instance visés par le deuxième alinéa de l'article 771 du nouveau code de procédure civile sont ceux mentionnés par les articles 384 et 385 du même code et n'incluent pas les fins de non-recevoir.

Si l'affaire n'est pas en état d'être jugée et que les parties informent le juge qu'elles s'engagent dans la procédure conventionnelle de mise en état, à savoir la procédure participative d'ores et déjà prévue par le code civil et le code de procédure civile, le juge et les parties conviennent d'une date de clôture et de plaidoirie, selon un calendrier prioritaire, et l'affaire est retirée du rôle.

À l'inverse, si l'affaire n'est pas en état d'être jugée mais que les parties refusent de s'engager dans une procédure conventionnelle de mise en état, le juge statue sur les exceptions et fins de non-recevoir qui auront été relevées ou qu'il aura relevé d'office, et il organise le déroulement des phases écrites et orales de procédure en fonction de la date de clôture et de plaidoiries qu'il détermine. La mise en place de délais impératifs à peine d'irrecevabilité ou de caducité paraît plus adaptée en phase d'appel qu'en première instance où le dossier connaît son premier examen. Le temps peut s'avérer utile, notamment pour la réunion des preuves et le développement des moyens. En revanche, un dispositif limitant le nombre d'échanges entre les parties doit être envisagé. Il concilierait le besoin de souplesse et l'exigence de rationalisation des échanges qu'impose l'instance concentrée qui sera esquissée dans la deuxième partie du présent rapport. Ainsi, il pourrait être envisagé, dans la procédure judiciaire de mise en état, que la requête et le mémoire en défense soient uniquement suivis d'une réplique du demandeur et d'une réplique du défendeur.

À l'audience de clôture, les parties auront listé leurs points d'accord et de désaccord, dans leurs conclusions récapitulatives. Sauf opposition de la part des parties, le juge pourra décider que la phase orale de la procédure n'est pas nécessaire, auquel cas les parties déposeront leur dossier. Si une phase orale de la procédure est nécessaire ou demandée par l'une des parties, l'heure de l'audience et la durée des plaidoiries seront fixées.

Les améliorations apportées à la structuration des écritures par les réformes récentes pourraient être prolongées par une réflexion sur la longueur maximale des écritures. Le dispositif imposant une longueur maximale est connu devant les juridictions internationales et pourrait utilement être envisagé devant les juridictions civiles.

Il convient de réserver l'hypothèse où l'affaire est en état dès la date de l'audience d'orientation ainsi que celle où le défendeur est défaillant. Dans ce cas, l'affaire est immédiatement mise en délibéré ou

renvoyée à l'audience de jugement si le juge estime nécessaire l'organisation d'une phase orale.

Une valorisation de l'oralité permettrait une forte implication des greffes. En effet, les greffiers, délégués par le juge, pourraient procéder à des auditions, par exemple en matière de tutelles, en matière familiale, ou pour l'exécution d'une mesure d'instruction.

2. Repenser le rôle du juge de la mise en état

Jusqu'à son dessaisissement, le juge de la mise en état a une compétence exclusive définie par l'article 771 du code de procédure civile pour statuer sur les exceptions de procédure, les demandes formées en application de l'article 47 et sur les incidents mettant fin à l'instance. Cette compétence, on le sait, n'inclut pas les fins de non-recevoir⁴⁷. Il en résulte non seulement des incohérences dans le traitement des fins de non-recevoir mais aussi souvent des lourdeurs inutiles toutes les fois que l'instruction du dossier se poursuit en présence d'une irrecevabilité flagrante. D'où la proposition faite et parfois suivie par certaines décisions, d'un séquençement des différentes phases de l'instance⁴⁸. D'où aussi la proposition visant à élargir la compétence du juge de la mise en état à l'examen de certaines fins de non-recevoir, à l'instar du conseiller de la mise en état (article 914 alinéa 2).

En ce sens, les consultations, contrastées sur la nécessité de modifier les pouvoirs respectifs du juge de la mise en état et du juge du fond, proposent cependant plusieurs voies permettant de concilier un traitement rationnel des incidents et la préservation d'un plein office du juge du fond.

Ainsi, mériteraient d'être expertisées :

- la mise en place d'un dispositif de purge des exceptions n'ayant pas trait au fond du litige ou aux droits substantiels des parties, après l'audience d'orientation,
- l'extension de la compétence du juge de la mise en état à l'examen des fins de non-recevoir comme indiqué au paragraphe précédent, n'impliquant pas un examen au fond de l'affaire, tout en lui permettant de renvoyer, par une décision insusceptible de recours, à la formation de jugement l'examen des fins de non-recevoir impliquant un examen au fond du dossier. Dans cette dernière hypothèse, la clôture ne serait pas prononcée et si la fin de non-recevoir est rejetée par la formation collégiale, le dossier serait retourné au juge de la mise en état pour qu'il poursuive l'instruction.

⁴⁷ Cass 13 novembre 2006, pourvoi n° 06-00.012. Avis. 2006, n° 10.

⁴⁸ V. en ce sens, Philippe Metais et Elodie Valette, « Le séquençement comme instrument de régulation de l'instance », JCP G 2017, n° 1360.

Evoquer la purge des exceptions conduit nécessairement à s'interroger sur la pertinence d'introduire, dans le code de procédure civile un dispositif s'inspirant de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, lequel autorise un juge spécialement désigné à statuer par ordonnance permettant d'écarter une demande, sans instruction, sans audience et non contradictoirement, notamment en cas d'irrecevabilité manifeste. La question, nouvelle dans le paysage des juridictions judiciaires, doit être examinée avec prudence. Il n'est pas évident que l'ordonnance de tri soit adaptée en première instance, dans des contentieux entre personnes privées. Pour autant, l'on perçoit plus aisément les avantages qui pourraient en être tirés en appel, où le litige est censé se cristalliser sur la critique de la première décision.

3. Le rôle du greffe

Le greffier qui accompagne déjà le justiciable notamment à l'accueil et qui connaît le dossier dans le cadre de l'assistance des magistrats, pourrait aussi l'accompagner pendant les déroulés des différentes étapes de la procédure et répondre davantage à la fonction d'écoute qui manque aujourd'hui au citoyen.

En effet, l'article 4 du décret du 13 octobre 2015 relatif au statut des greffiers dispose que ces derniers « exercent également des fonctions d'assistance des magistrats dans le cadre de la mise en état et du traitement des dossiers ainsi que dans le cadre des recherches juridiques. Selon les directives des magistrats, ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires ».

Sous l'autorité du juge, le greffier pourrait se voir confier tout ou partie de la mise en état en agissant par délégations. Cela pourrait constituer l'un des circuits « courts » de la mise en état lorsque le dossier ne nécessite pas d'examen complexe et sous les orientations des magistrats.

§ 3 Le cas de la procédure de divorce : supprimer l'audience de conciliation

La volonté de tendre vers un schéma procédural unique conduit le groupe de travail à préconiser la suppression de l'audience de conciliation, imposée avant l'introduction de l'instance en divorce par l'article 255 du code civil. Cette exigence qui n'a d'évidence plus de sens eu égard au nombre très limité des conciliations effectuées, retarde l'introduction de l'instance pour les époux. En outre, elle affecte fortement l'activité des greffes civils des juridictions qui ont à gérer un stock important d'ordonnances de non conciliation en attente de la délivrance de l'assignation.

La procédure de divorce doit désormais être régie par la procédure civile de droit commun ci-avant proposée, le prononcé des mesures provisoires nécessaires étant assuré par le juge de la mise en état spécialisé en matière familiale ou le juge des référés en cas d'urgence.

Cette mesure, essentielle à la simplification et l'unification de l'instance civile, appelle l'ouverture d'une réforme de la procédure de divorce, particulièrement opportune alors que le nouveau divorce par consentement mutuel s'installe dans le paysage des affaires familiales.

Chapitre II - Favoriser le recours aux modes alternatifs de règlement des différends à tous les stades de la procédure

Section 1 - Inciter plus qu'imposer

Alors que le discours est, depuis de nombreuses années, à leur développement et que les juridictions européennes⁴⁹ et internes considèrent, sous les conditions qu'elles posent, que le recours obligatoire à un mode alternatif de règlement des différends préalable à la saisine d'un juge ne constitue pas un obstacle au principe de protection juridictionnelle, ces modes peinent à trouver leur place dans le paysage judiciaire français, clairement distancé en la matière par les systèmes judiciaires des autres États membres de l'Union⁵⁰.

Toutefois, le résultat des consultations et des auditions effectuées par le groupe de travail est encourageant puisqu'il en ressort clairement que les modes de règlement amiable des litiges sont aujourd'hui considérés comme une voie de justice de qualité que les acteurs n'excluent plus d'emprunter, non seulement avant la saisine du juge mais également pendant l'instance.

Un tel contexte rend séduisante l'instauration de l'obligation préalable de recourir à un mode amiable de règlement des litiges avant toute saisine du juge civil. En outre, un tel dispositif s'inscrirait dans la suite logique des réformes législatives et réglementaires intervenues en 2015, 2016 et 2017 qui, aujourd'hui, imposent une tentative de conciliation préalable dans les litiges de moins de 4000 euros et exigent des autres demandeurs qu'ils indiquent, dans leurs actes de saisine du juge, les diligences amiables qu'ils ont effectuées préalablement.

Toutefois, le Groupe est sensible à certaines réserves exprimées. Il est nécessaire d'éviter que le caractère préalable obligatoire du recours à un mode amiable

ne se transforme en une simple formalité, dont les parties justifieraient par une attestation. Le Groupe prend en outre en considération l'absence d'évaluation des dispositifs en vigueur⁵¹, et l'incertitude quant à la capacité des médiateurs, conciliateurs et avocats à prendre en charge un volume considérable d'affaires⁵², bien qu'il pourrait être envisagé de confier aux greffiers d'accomplir, sur délégation, des missions de conciliation judiciaire dévolues au juge mais très peu exercées aujourd'hui⁵³. Enfin, le Groupe de travail est convaincu, à la suite des auditions effectuées, que le juge doit conserver un rôle actif pour consolider l'émergence du recours aux modes alternatifs.

Il considère en conséquence que la généralisation d'une obligation préalable de recourir à un mode amiable à peine d'irrecevabilité de la demande est prématurée, mais n'en pas moins convaincu que les mesures suivantes, issues des consultations, favoriseront le développement des MARD.

Section 2 - Les mesures incitatives

Les consultations⁵⁴ ont révélé à quel point le développement des modes alternatifs revêtait une dimension culturelle, nécessitant que chaque acteur du procès les intègre à sa pratique. Notamment, **il paraît indispensable que la clause de médiation préalable à la saisine d'une juridiction civile se généralise dans les contrats civils et commerciaux.**

Cette évolution des mentalités passe par des incitations concrètes.

§ 1 – Les incitations et mesures procédurales

- Examiner la possibilité de conférer un régime spécifique à une expertise conventionnelle confiée à un expert inscrit sur les listes qui mènerait sa mission selon des modalités standardisées, dans le respect du contradictoire, le juge chargé du contrôle de l'exécution des mesures d'instruction pouvant être saisi en cas de difficulté ;

⁴⁹ Voir par exemple CJUE 14 juin 2017 – C 75-16.

⁵⁰ Voir figures 30 et 31 du tableau de bord 2017 sur la justice de l'Union européenne.

⁵¹ Les applicatifs civils ne permettent pas la production de statistiques fiables sur le recours aux mesures de médiation ou de conciliation judiciaires et leurs effets. Il n'existe pas d'éléments chiffrés sur les mesures extrajudiciaires, les seules données disponibles étant communiquées par la fédération des associations de conciliateurs de justice. La fédération des associations de conciliateurs fait mention « de 140 000 dossiers traités par an, dont 90 % en conventionnels, avec un taux moyen d'accord de 60 % ». Ce taux de succès constitue un résultat d'autant plus encourageant qu'il rejoint le taux habituellement admis par les praticiens des MARD. Par ailleurs, aucune évaluation sérieuse n'est disponible sur le recours aux MARD. Aucun bilan n'est à ce jour encore disponible sur l'obligation de tenter une conciliation par un conciliateur de justice préalablement à la saisine du tribunal d'instance par déclaration au greffe introduite par l'article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 relative à la modernisation de la justice du XXI^e siècle. Il en est de même concernant la tentative de médiation obligatoire mise en place à titre expérimental par la même loi en matière familiales en cours devant les TGI de Evry, Montpellier et Bordeaux qui renouvelle les expérimentations précédemment réalisées à Arras et Bordeaux.

⁵² Sur la base des chiffres clés de la justice 2017 concernant les TGI, TI et TASS – hors référés – un volume de 1,5 M d'affaires.

⁵³ L'implication de greffiers dans cette matière existe déjà pour les greffiers des maisons de justice et du droit. Ils « assurent la réception, la préparation et le suivi des procédures alternatives aux poursuites » et « prêtent leur concours au bon déroulement des actions tendant à la résolution amiable des litiges » (article R131-10 du COJ).

⁵⁴ En particulier l'audition du professeur Cécile Chainais.

- Généraliser la possibilité pour le juge même en l'absence de dispositions spécifiques en ce sens, à toutes les étapes de la procédure d'enjoindre aux parties de rencontrer ensemble un médiateur ou un conciliateur qui les informera sur l'objet, le déroulement, les suites et le coût d'une mesure de résolution amiable d'un différend, voire de tenter une médiation⁵⁵. À cet effet, le second alinéa de l'article 22-1 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 doit être modifié. Le refus de rencontrer ensemble le médiateur ou le conciliateur de justice pourrait être sanctionné par une caducité de la demande lorsque le refus émane du demandeur, ou une modulation de l'indemnité prévue au titre des frais non compris dans les dépens par l'article 700 du code de procédure civile ;
- Permettre au juge, même en l'absence de disposition particulière, de déléguer sa mission de conciliation à un conciliateur dans les litiges où les parties ont la libre disposition de leurs droits. À cet effet, une modification de l'article 129-2 du code de procédure civile doit être envisagée ;
- Permettre l'instauration d'une césure du procès civil, permettant au juge de ne statuer que sur les questions de principe (validité du titre, bien-fondé de la demande...) et de renvoyer les parties vers la médiation, la conciliation ou la procédure participative pour convenir des mesures qui en découlent, qu'elles soient de réparation ou d'indemnisation. À cet effet, une modification de l'article 5 du code de procédure civile doit être envisagée ;
- Dans la perspective de la simplification par l'harmonisation des seuils, porter à 5 000 euros le seuil en deçà duquel la tentative de conciliation préalable est obligatoire, à peine d'irrecevabilité de toute saisine d'une juridiction. À cet effet, l'article 4 de la loi du 16 novembre 2016 doit être modifié ;
- Dès lors que les parties sont assistées par un avocat, imposer le recours à la procédure participative pour la mise en état des affaires comme proposé ci-après ;
- Simplifier et fluidifier la mise en œuvre des phases judiciaires des procédures amiables :
 - Modifier l'article 131-6 alinéas 2 et 3 du CPC pour faire en sorte que, sauf décision contraire du juge, celui-ci fixe le montant de la rémunération à verser directement par la partie visée au médiateur, à l'instar de ce que prévoit l'article 258 pour la rémunération du consultant ;
 - Harmoniser les conditions du recours à l'homologation, redéfinir l'office du juge homologateur, apprécier la nécessité de maintenir le caractère communicable des homologations au ministère public, préciser pour les harmoniser les effets de l'homologation et le régime des voies de recours (art. 131, 131-12, 1534 et 1566 du CPC) ;
 - Favoriser la mise en place de circuits courts au sein des juridictions.

§ 2 – Les incitations financières

- Développer voire rendre obligatoire les prestations « information juridique » et « règlement amiable des litiges » dans les contrats de protection juridique (art. L. 127-1 du code des assurances)
- Revaloriser la rémunération au titre de l'AJ des auxiliaires de justice prêtant leur concours à la mise en œuvre d'une MARD (art. 118-1 et suivants du décret du 29 décembre 1991)

§ 3 – Les mesures d'organisation et de régulation.

- Mettre en place un dispositif statistique permettant d'évaluer et de suivre les MARD ordonnés judiciairement et les accords homologués au terme de procédures en tout ou partie conventionnelles,
- Clarifier les conditions de rédaction des accords selon qu'ils naissent dans le cadre d'une médiation ou d'une conciliation (art. 131-12 du CPC),
- Poursuivre et faciliter le recrutement des conciliateurs (allongement de leur mandat, rattachement au TJ, uniformisation des conditions d'indemnisation, amélioration de l'appui logistique qui doit leur être apporté par les SAJJ et structures d'accès au droit)

⁵⁵ Ainsi que préconisé par le professeur Jarrosson notamment.

- Élargir l'offre de justice par le développement d'outils numériques de résolution amiable des différends. À l'heure de la révolution numérique, il apparaît nécessaire de permettre aux parties de tenter un MARD en ligne. Les legal techs, notamment en matière d'arbitrage, ou certaines professions réglementées, ont déjà investi ce champ et l'institution judiciaire doit également se positionner sur cette offre. Une telle offre publique de MARD en ligne est de nature à rassurer les utilisateurs et, indirectement, à renforcer l'office du juge, amené à ne statuer que dans les dossiers les plus contentieux ou complexes. Le développement de cette offre de service public des MARD en ligne serait de nature à répondre de façon adaptée aux litiges de faible importance pour lesquels les parties sont éloignées géographiquement.
- Réguler les dispositifs de résolution de litiges en ligne développés par les professions ou le secteur privé (agrément des plateformes et élaboration de cahiers des charges) à l'instar de la commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de consommation⁵⁸. Cette proposition fait écho à l'article 8 de la proposition de loi pour le redressement de la justice⁵⁹.



La délégation de la force exécutoire à d'autres que le juge

Le résultat des consultations est très contrasté sur cette question.

Si les avocats revendiquent cette possibilité pour l'acte contresigné par avocats, laquelle serait selon eux un outil indispensable à la déjudiciarisation et au développement du recours au MARD, les autres professionnels restent pour l'essentiel réservés sur cette solution, sans pour autant exclure des ouvertures.

Les juridictions y sont très défavorables. En revanche, la délégation aux greffiers pourrait être proposée en matière d'homologation ou dans certains contentieux barémisés recentrant le magistrat sur l'harmonisation et la construction d'une politique juridictionnelle dans ces domaines, et sur les dossiers nécessitant l'expression de son office de prudence et d'autorité.

Le groupe de travail considère que la question de la délégation de la force exécutoire à des acteurs autres que le juge, des officiers publics ou ministériels⁶⁰ ou des agents de l'État⁶¹ pose une question de principe et non de régulation des flux judiciaires. En tout état de cause, eu égard au nombre encore limité d'homologations à ce jour prononcées dans les TGI⁶², la délégation, quel que soit son bénéficiaire, ne constituera pas un allègement sensible de la charge des juridictions civiles.

Dans ces conditions, il apparaît sage de revoir cette question à l'aune d'un éventuel essor des procédures amiables et notamment de la procédure participative et après évaluation des difficultés qui pourront surgir devant le JEX à l'occasion de la mise à exécution des accords.

⁵⁶ Cf. plateforme Medicycs pour les huissiers de justice.

⁵⁷ C'est d'ailleurs l'objet de la proposition n° 46 du rapport d'information au nom de la commission des lois par la mission sur le redressement de la justice, de l'article 8 de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice adoptée au Sénat le 24 octobre 2017 et de la proposition n° 11 du rapport de l'institut Montaigne de novembre 2017 « Justice, faites entrer le numérique ».

⁵⁸ Dont le rôle est d'évaluer l'activité des médiateurs de la consommation et d'en contrôler la conformité avec les exigences du Code de la consommation relatives à la médiation des litiges de consommation. Elle est chargée d'établir et de mettre à jour la liste des médiateurs qu'elle notifie auprès de la Commission européenne. Cela permet de garantir aux consommateurs l'accès à des médiateurs de qualité en termes d'indépendance et de compétence.

⁵⁹ C'est d'ailleurs l'objet de la proposition n° 46 du rapport d'information au nom de la commission des lois par la mission sur le redressement de la justice, de l'article 8 de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice adoptée au Sénat le 24 octobre 2017 et de la proposition n° 11 du rapport de l'institut Montaigne de novembre 2017 « Justice, faites entrer le numérique ».

⁶⁰ Cf. la procédure simplifiée de règlement des petites créances dans le cadre de laquelle l'huissier de justice peut délivrer un titre exécutoire lorsqu'il y a un accord du débiteur sur le montant et les modalités du paiement Art. R 125-5 et 125-6 du CPCE.

⁶¹ Dispositif à venir autorisant le directeur de la CAF à homologuer des accords parentaux en matière de contributions à l'entretien et l'éducation des enfants.

⁶² En 2016, 3015 décisions ont constaté l'existence d'un accord sans donner force exécutoire à l'acte, 25303 ont constaté l'accord issu d'une médiation ou d'une transaction en cours d'instance et donné force exécutoire à l'acte et 10504 constaté la conciliation. 92033 décisions sont présentées comme ayant donné force exécutoire à une transaction mais ce dernier chiffre comprend un nombre important de décisions (91074) rendues par le TI, ce qui correspond vraisemblablement au surendettement.

Repenser les droits et devoirs des acteurs du procès

Chapitre I - Pour un principe de représentation obligatoire par avocat

Même s'il n'y a pas de possibilité de mesurer clairement la différence entre les procédures menées par l'intermédiaire d'un avocat et les autres, la volonté d'améliorer la première instance, aussi bien le processus qui mène à la décision que la décision elle-même, requiert l'assistance et la représentation du justiciable par un professionnel du droit, apte à mesurer les enjeux techniques et à assurer la défense du justiciable. Comme l'exprime le droit belge, une « défense convenable ou la clarté » sont généralement mieux assurées par un avocat⁶³.

L'extension voire la généralisation de la représentation obligatoire des parties par avocat, si elle va dans un sens apparemment contraire aux récentes réformes qui ont multiplié les voies non médiatisées d'accès au juge, rejoindrait d'ailleurs la tendance des droits européens⁶⁴. Le Groupe de travail l'estime opportune, parce qu'elle permettra d'accroître les droits du justiciable, de rationaliser le procès et d'améliorer la qualité de la décision, objectif essentiel sur lequel le présent Rapport reviendra plus loin (*infra*, 3^e partie). À cette fin, le principe doit être celui d'une représentation obligatoire assorti d'exceptions.

Section 1 - Pour une consécration progressive du principe de représentation obligatoire

La situation actuelle est bien connue. Alors que devant le tribunal de grande instance la représentation est en principe obligatoire, le justiciable peut saisir les autres juridictions civiles de première instance et se défendre devant elles sans le ministère obligatoire d'un avocat. Au surplus, devant le tribunal de grande instance, de nombreuses procédures en sont dispensées : les procédures de référé, en matière d'exercice de l'autorité parentale, celles relevant de la compétence du juge de l'exécution, les procédures gracieuses en matière d'assistance éducative ou de tutelles, etc.

Alors que l'obligation d'être représenté par un avocat est loin d'être générale, dans les faits, le demandeur sollicite très souvent l'assistance d'un avocat pour introduire une demande en matière contentieuse, civile, commerciale ou sociale.

L'extension de la représentation obligatoire ne constitue pas d'évidence une mesure facilitant l'accès au juge et simplifiant la procédure civile. Elle est pour cette raison majoritairement écartée par les magistrats et fonctionnaires comme par leurs organisations professionnelles. Y sont évidemment favorables les représentants de la profession d'avocat, mais aussi les conférences des présidents de tribu-

⁶³ La Belgique n'impose pas la représentation. Toutefois, le juge peut interdire aux justiciables de présenter eux-mêmes leurs conclusions et défenses si « la passion ou l'inexpérience les empêche de discuter leur cause avec la décence convenable ou la clarté nécessaire » (art. 758 du code judiciaire).

⁶⁴ On distingue les systèmes au sein desquels, par principe, l'institution de l'avocat n'est pas obligatoire (Belgique, Royaume-Uni, Estonie), de ceux, à l'inverse, plus nombreux, qui ont généralisé la représentation obligatoire, avec une exception pour les petits litiges (Italie, Pays-Bas, Luxembourg, Allemagne). En Italie, le recours à un avocat est obligatoire dans la majorité des contentieux : pour toutes les demandes supérieures à 1 100 €. Toutefois, le juge d'instance (*giudice di pace*) peut autoriser une partie à participer à l'instance sans avocat en fonction de la nature et de la gravité de l'affaire. En Allemagne, la représentation est obligatoire devant le tribunal de grande instance (*Landgericht*), la Cour d'appel (*Oberlandesgericht*) et la Cour de justice fédérale (*Bundesgerichtshof*). En première instance, la représentation n'est pas obligatoire devant le tribunal d'instance (*Amtsgericht*).

naux de grande instance et des premiers présidents de cours d'appel, ainsi que le Premier président de la Cour de cassation. L'Université est partagée⁶⁵.

Pour autant, le Groupe de travail considère qu'en matière contentieuse, le principe d'une extension raisonnée de la représentation obligatoire, déjà proposé par le rapport Delmas-Goyon⁶⁶, doit être retenu. Dans un environnement juridique et judiciaire complexe, singulièrement en matière contentieuse, l'accompagnement obligatoire du justiciable par un professionnel du droit est une condition essentielle de l'effectivité de son recours au juge. Il permet en outre au juge civil de se recentrer sur la mission que lui confie l'article 12 du code de procédure civile, à savoir trancher le litige conformément aux règles de droit qui lui sont applicables.

Compte tenu des conséquences qui en découlent, notamment en matière de financement, l'extension de la représentation obligatoire doit cependant être envisagée de manière prudente. Elle pourrait être mise en œuvre rapidement dans certains contentieux, notamment en matière de baux ruraux, de loyers commerciaux, d'expropriation, ou encore pour les litiges supérieurs à 5 000 euros, comme pour divers contentieux relevant jusque-là du tribunal d'instance tels que les dommages causés aux cultures.

L'extension de la représentation obligatoire devrait sans doute être plus progressive dans certains domaines : ainsi des affaires familiales hors divorce, ou encore des référés. Les procédures collectives, devant le tribunal de commerce comme devant le tribunal de grande instance, pourraient également, au moins dans un premier temps, échapper à l'obligation de recourir à un avocat, eu égard à la présence d'autres professions réglementées en cours de procédure. Le même raisonnement pourrait être tenu en matière sociale et prud'homale.

Les choix en la matière pourraient s'appuyer sur différents critères : forte dimension humaine du contentieux (ainsi des baux d'habitation ou des affaires familiales hors divorce), dimension sociale ou encore objet même de la procédure (contentieux des élections).

Section 2 - Les tempéraments

§ 1 - Les petits litiges et la matière gracieuse

En revanche, en matière contentieuse, sauf à méconnaître nos engagements européens⁶⁷, il n'y a pas lieu de prévoir la représentation obligatoire pour les actions mobilières et personnelles inférieures à 5 000 euros, dits « petits litiges », et ce en toute matière et devant toutes les juridictions.

La représentation obligatoire doit également être exclue pour la mise en œuvre des procédures d'injonction de payer, qui pourraient au demeurant entrer dans le champ des procédures entièrement numériques, et qu'il conviendrait d'étendre à la matière des obligations alimentaires en ce comprises les contributions à l'entretien et l'éducation des enfants⁶⁸. L'extension de la représentation obligatoire ne paraît pas davantage devoir être envisagée en matière gracieuse pour ce qui concerne la protection des majeurs, la tutelle des mineurs et l'assistance éducative.

§ 2 - La situation particulière du défendeur à l'instance

Sous réserve de la mise en œuvre des mesures proposées ci-dessous et de leurs effets, l'extension de la représentation obligatoire porte en germe le risque d'une augmentation des instances dans lesquelles les défendeurs seront défaillants, faute d'avoir voulu ou pu constituer avocat.

Partant du constat qu'un demandeur qui introduit une instance et un défendeur qui se borne à y défendre sans formuler de demandes reconventionnelles se trouvent dans une situation différente, le Groupe de travail propose d'envisager que le second puisse, sans avocat, avoir un accès limité au juge. Cette proposition s'inspirerait du dispositif prévu par l'article R. 322-17 du code des procédures civiles d'exécution permettant au défendeur non représenté de solliciter la vente amiable de son bien.

Ainsi, selon l'ampleur de cette dérogation, le défendeur pourrait être autorisé à présenter des observations tendant à la mise en œuvre de délais de paiement ou d'exécution ou, plus largement, tendant à faciliter la mise en œuvre de la décision. Il pourrait

⁶⁵ Ainsi, les professeurs Corinne Bléry et Natalie Fricero s'y montrent favorables, à l'inverse des professeurs Serge Guinchard et Yves Strickler.

⁶⁶ Proposition n° 38 du rapport Delmas-Goyon « Le juge du 21^{ème} siècle - Un citoyen acteur, une équipe de justice », décembre 2013.

⁶⁷ Cf. articles 2 et 10 du règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges.

⁶⁸ Cf. notamment en annexe les propositions du tribunal de grande instance de Bobigny.

également être autorisé à accepter ou à proposer une procédure de règlement amiable, sur tout ou partie du litige.

Cet accès limité au juge serait exclusif de la possibilité de formuler des demandes reconventionnelles.

Section 3 - Les mesures d'accompagnement

La généralisation ou l'extension de la représentation obligatoire par avocat devra bien évidemment être précédée de réflexions et de mesures concernant la prise en charge du coût de l'assistance par un avocat. L'insuffisance de la rétribution des auxiliaires de justice par l'aide juridictionnelle est régulièrement évoquée. Il en va de même concernant l'effet dissuasif du coût d'une procédure, en demande comme en défense, pour les justiciables ayant des revenus légèrement au-dessus du seuil autorisant une aide juridictionnelle totale.

Le développement de dispositifs de prise en charge par l'assurance de protection juridique⁶⁹ doit être poursuivi.

Une recherche de financements complémentaires doit être étudiée. À ce titre, le produit d'un timbre ou d'un forfait judiciaire exigé lors de l'introduction d'une instance ou le prélèvement d'un pourcentage des sommes allouées au titre de l'article 700 du code de procédure civile pourraient permettre d'abonder le budget de l'aide juridictionnelle.

La profession d'avocat devra en outre formuler des propositions concrètes pour mieux accompagner le justiciable tenu de recourir à un avocat pour saisir un juge et se défendre. Les propositions suivantes, suggérées au cours des consultations, méritent d'être examinées :

- l'instauration, au bénéfice de tout particulier, du principe d'une consultation systématique et gratuite préalablement à l'introduction d'une instance. Le même principe devrait prévaloir au bénéfice du particulier assigné ;
- la mise en place de dispositifs dédiés à la défense en matière civile et destinés à éviter les défauts de comparution des défendeurs pourrait être envi-

sagée sur le modèle des partenariats structurés prévus par l'article 91 du décret n° 91-1266 du 19 octobre 1991⁷⁰.

C'est avec le souci de limiter le défaut de comparution que le groupe de travail s'est interrogé sur le sens, en terme de simplification de la procédure civile, et à l'heure de la dématérialisation des échanges, du maintien des règles en matière de postulation prévues par l'article 5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 relative à la profession d'avocat, qui imposent à un justiciable d'avoir deux avocats, un plaident et un postulant. Bien que dépassant la question de la simplification de la procédure civile, cette question mérite d'être envisagée⁷¹.

Chapitre II - Pour un principe de loyauté et de coopération entre parties

Plusieurs dispositions du code de procédure civile, qui se trouvent dans les principes directeurs du procès (art 3, 9, 10 et 24) comme dans les règles spécifiques à certaines juridictions ou certaines matières instaurent d'ores et déjà à la charge des parties une obligation de loyauté dans le cadre du procès civil. La jurisprudence de la Cour de cassation en a réaffirmé l'importance en consacrant un principe interdisant de se contredire au détriment d'autrui (*estoppel*), ou encore le principe général de la loyauté de la preuve⁷².

La consécration d'un principe de loyauté en matière de procédure civile renvoie à une question ancienne qui reste controversée. L'analyse des réponses au questionnaire et des contributions doctrinales le confirme⁷³. La question fut examinée par le groupe de travail piloté par M. Delmas-Goyon qui proposa de « reconnaître l'obligation de loyauté des parties comme l'un des principes directeurs de la procédure civile »⁷⁴, et d'en sanctionner les violations « afin de limiter autant que possible les conséquences dommageables des manœuvres dilatoires et des dissimulations de preuves ».

⁶⁹ À cet égard, les propositions n° 22 à 24 du rapport Delmas-Goyon « Le juge du 21^e siècle - Un citoyen acteur, une équipe de justice » remis au garde des Sceaux en décembre 2013 pourraient être suivies.

⁷⁰ Qui prévoit notamment que certaines « rétributions allouées pour les missions d'aide juridictionnelle en matière pénale (...) peuvent être majorées dans une proportion maximum de 20 % au bénéfice des barreaux ayant souscrit des engagements d'objectifs assortis de procédures d'évaluation visant à assurer une défense de qualité des bénéficiaires de l'aide juridique. ».

⁷¹ Cf. Rapport conjoint du Centre de recherche et d'étude des avocats (CREA) et de l'Institut des hautes études pour la justice (IHEJ), « Les quatre défis de l'avocat français du XXI^e siècle », octobre 2017.

⁷² Ass. Plén., 7 janvier 2011, pourvois n° 09-14 667 et n° 09-14 316, Bull. 2011, Ass. Plén. n° 1.

⁷³ Si les professeurs Serge Guinchard et Yves Strickler appellent de leur vœux sa consécration dans le code de procédure civile, le professeur Natalie Fricero n'y est pas favorable tandis que le professeur Corinne Bléry se prononce plutôt en faveur d'un principe de coopération des parties.

⁷⁴ Proposition n° 28.

Le groupe de travail considère également que la consécration d'un principe de loyauté et de coopération à la charge des parties à une instance civile s'impose aujourd'hui. Apportant une réponse au déficit de confiance de nos concitoyens vis à vis de l'institution judiciaire⁷⁵ comme au déficit de confiance mutuelle entre les acteurs de cette institution, une nouvelle fois souligné par les récents rapports de l'institut Montaigne et du CREA/IEHJ⁷⁶, et ressenti par le Groupe de travail pendant ses auditions, l'affirmation du principe de loyauté et sa mise en œuvre doivent permettre à la « prestation judiciaire »⁷⁷ de « gagner en crédibilité »⁷⁸. Elles doivent également permettre de préserver ce bien rare que constitue le temps judiciaire et contenir les stratégies dilatoires. Elles prennent également en compte les conséquences induites par l'évolution technologique sur la gestion du procès, qui imposeront un contrôle renforcé sur leur utilisation loyale et le respect du contradictoire.

Dans le cadre d'une architecture de première instance renouvelée, le contenu concret d'un tel principe pourrait suivre les orientations suivantes.

Le devoir de participer de bonne foi à l'administration contradictoire de la preuve doit être affirmé. Dans cette perspective, les parties doivent s'engager dans un recours résolu à l'acte contresigné par avocats, dont le champ d'application pourrait être étendu comme proposé par le rapport Delmas-Goyon⁷⁹.

Le principe de loyauté doit également être respecté au stade de l'administration de la preuve. Ainsi, il est impératif que, dès l'expression de leurs prétentions, les parties produisent, non seulement l'ensemble des moyens de droit qu'elles invoquent à l'appui de leurs prétentions, mais également l'ensemble des éléments de preuve dont elles disposent ou qu'elles offrent de produire, sans pouvoir sciemment retenir par devers elle un élément de preuve contraire à leurs allégations, sauf à abandonner le moyen que cet élément viendrait fragiliser. Il n'est pas acceptable qu'un plaideur fasse le tri dans les éléments de preuve dont il dispose pour tromper la religion du juge. Cela ne signifie pas que la partie soit tenue

de prouver contre elle ; simplement, soit elle fait le choix d'une prétention et elle doit alors apporter la preuve de façon loyale, c'est-à-dire à tout le moins complète et non biaisée, soit elle n'invoque pas ledit moyen.

La loyauté suppose aussi que l'on ne joue pas des différentes étapes pour produire de façon fragmentée les éléments de preuve. La production tardive d'un élément de preuve devrait également être dûment justifiée par les circonstances de sa découverte ou de sa mise à disposition.

Le devoir de célérité dans la participation à l'instruction de l'affaire doit ainsi être affirmé. Cette exigence est d'ores et déjà imposée aux parties en matière d'arbitrage par le troisième alinéa de l'article 1464 du code de procédure civile. Elle permettra de conforter le changement du rapport au temps précédemment évoqué, contribuant à décourager les manœuvres dilatoires qui doivent désormais être effectivement sanctionnées.

Sans doute faut-il souligner qu'une telle obligation de loyauté devra peser sur l'avocat dans tous les cas de représentation obligatoire. La loyauté est un principe essentiel de la profession d'avocat (articles 1.3, 5.1. et 5.4 du règlement intérieur national (RIN) de la profession d'avocat), dont la violation devrait pouvoir être sanctionnée non seulement disciplinairement mais également sur le terrain de la responsabilité civile.

Contrastées quant à la nécessité de consacrer le principe, les réponses à la consultation convergent pour admettre que la mise en œuvre de l'article 32-1 du code de procédure civile, qui autorise le prononcé d'une amende civile ou de dommages et intérêts en cas de comportement dilatoire ou abusif, laissé sans application, permettrait de sanctionner de façon adaptée les comportements déloyaux.

Les obligations renforcées ainsi mises à la charge des parties et de leurs conseils doivent s'accompagner d'obligations renforcées pour le juge.

⁷⁵ Cf. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, « Le tableau de bord 2017 de la justice dans l'Union européenne », 10 avril 2017, Graphique 45, p. 40.

⁷⁶ Voir sur ces questions le rapport de l'Institut Montaigne de novembre 2017 « Justice : faites entrer le numérique », p. 18, et le rapport conjoint du Centre de recherche et d'étude des avocats (CREA) et de l'Institut des hautes études pour la justice (IHEJ) « Les quatre défis de l'avocat français du XXI^e siècle » publié en octobre 2017.

⁷⁷ Rapport de l'Institut Montaigne susmentionné, p. 21.

⁷⁸ Rapport conjoint du Centre de recherche et d'étude des avocats (CREA) et de l'Institut des hautes études pour la justice (IHEJ) « Les quatre défis de l'avocat français du XXI^e siècle », octobre 2017, p. 13.

⁷⁹ Proposition n° 26.

Chapitre III – Pour un renforcement de l'office du juge

À ce jour, sous réserve de respecter le principe de la contradiction, le juge peut, sans en avoir l'obligation, relever d'office un moyen de droit. Cependant, il lui est fait obligation de donner ou restituer aux faits leur exacte qualification, sans s'arrêter à celle que les parties auraient proposé (article 12 du code de procédure civile). Le juge peut en outre inviter les parties à fournir les explications de fait et de droit qu'il estime nécessaires à la solution du litige (article 13 du code de procédure civile). Dans le même temps, diverses dispositions lui font obligation, lui permettent ou au contraire lui interdisent de soulever certains moyens de droit (articles 120, 125 et 388 du code de procédure civile et 2247 du code civil). Dans certaines hypothèses, le juge doit soulever d'office le moyen tiré de l'application de la loi étrangère. Enfin, lorsque le défendeur est absent, le juge ne fait droit à la demande que s'il l'estime régulière, recevable et bien fondée (article 472 du code de procédure civile). Enfin, le droit européen fait obligation au juge de relever d'office la règle applicable.

Ce dispositif manque indiscutablement de cohérence. Il apparaît peu lisible pour les justiciables, voire pour certains des acteurs du monde judiciaire, qui peuvent avoir du mal à comprendre pourquoi le juge peut demander des explications aux parties, proposer une nouvelle qualification des faits, demander une recherche de la loi étrangère, ou encore soulever une fin de non-recevoir ou exception de nullité d'ordre public, mais s'abstenir de relever un moyen de droit. En outre, la faculté pour le juge, lorsqu'il statue dans un litige ne mettant pas en jeu le droit européen, de relever ou non un moyen d'ordre public est source d'inégalité entre les justiciables.

L'obligation pour le juge de relever les moyens de droit se heurte à de fortes réserves, exprimées par les juridictions comme par les organisations syndicales. On fait ainsi valoir que son instauration opérerait un transfert de responsabilité des avocats vers les juges, qui ne sont pas en mesure de l'assumer en l'état de leur charge de travail. On ajoute qu'elle serait génératrice d'un nouveau contentieux portant sur les éventuelles méconnaissances de cette obligation par le juge.

On peut cependant observer que les droits étrangers qui font obligation au juge de relever les moyens de droit ou d'appliquer d'office la règle de droit commandée par les faits de la cause (Allemagne, Belgique, Royaume-Uni) n'ont pas entraîné de telles dérives.

Surtout, le renforcement des obligations procédurales préconisées précédemment impose, corrélativement, un renforcement de l'office du juge dans sa mission d'appliquer la loi.

Une première solution pourrait consister à consacrer la jurisprudence Dauvin de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation (Ass. plén., 21 décembre 2007, pourvoi n° 06-11.343, Bull. 2007, Ass. plén., n° 10). Ainsi, le juge aurait la possibilité de relever d'office les moyens de droit applicables au litige et que les parties n'auraient pas soulevés, que le moyen soit ou non d'ordre public. Cette consécration pourrait s'accompagner de l'énumération, dans les textes, des moyens d'ordre public que le juge serait tenu de relever d'office, comme par exemple la règle de conflit désignant la loi étrangère.

Une solution plus ambitieuse, fondée sur la conviction que le juge ne peut pas rester extérieur au droit dès lors que celui-ci se déduit des faits expressément invoqués par les plaideurs, consisterait à revenir à l'esprit initial de l'article 12 du code de procédure civile pour faire obligation au juge, sauf disposition contraire, de relever le moyen de droit, que ce moyen soit d'ordre public ou non, et ce sans s'arrêter à la distinction entre moyen de droit et moyen de pur droit. Dans cette hypothèse, le juge n'aurait pas l'obligation de relever les moyens mélangés de fait et de droit, ni de changer le fondement des prétentions, dès lors que les parties n'ont pas spécialement attiré son attention sur un fait.

Chapitre IV – Pour une contribution au financement de la justice civile

Contrairement à une idée reçue, la justice n'est pas gratuite, comme en témoigne l'existence d'un droit fixe de procédure en matière pénale. Or, le procès civil a lui-même un coût. Les parties doivent en avoir conscience lorsqu'elles envisagent d'introduire une instance. L'État doit quant à lui veiller à ce que ce coût ne fasse pas obstacle à l'accès au juge.

Le Conseil constitutionnel a admis que le législateur pouvait instituer une contribution au fonctionnement de la justice dès lors qu'il n'est pas porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées de former un recours effectif devant une juridiction⁸⁰. Selon le tableau de bord 2017 de l'Union européenne sur la justice⁸¹, 22 des États membres imposent un droit d'accès à la justice civile.

Le Groupe de travail considère que le rétablissement d'une justice civile de qualité en première instance doit s'accompagner d'une réflexion sur son financement.

Plusieurs des pistes suivantes, suggérées lors des consultations, mériteraient d'être explorées. Ainsi, faire du coût prévisible du procès une indication que le demandeur doit faire figurer dans son assignation, permettrait de responsabiliser les parties, lors de l'introduction des demandes et à l'occasion de la recherche des preuves.

Une modification des dispositions des articles 699 et 700 du code de procédure civile permettrait d'affirmer le principe que, sauf circonstances particulières que le juge devrait motiver, la partie perdante paierait l'intégralité des frais d'avocats de son adversaire.

À cet effet, la production de la convention d'honoraires de l'avocat, dont l'établissement est désormais obligatoire, devrait devenir impérative.

La prise en compte par les acteurs de la dimension financière du procès conduit quant à elle à revenir sur le principe selon lequel l'allocation d'une indemnité au titre des frais non compris dans les dépens n'a pas à être motivée par le juge.

De façon plus ambitieuse, le droit allemand pourrait constituer une source de réflexion, en ce qu'il prévoit une contribution des parties aux frais de justice en proportion inverse du succès de leurs prétentions. Le montant en litige (*Gegenstandswert* ou *Streitwert*) est une notion clé du système allemand. C'est sur la base de ce montant que les frais de procédure et le montant minimum de la rémunération des avocats sont fixés. Il comprend le total des demandes principales mais ni les intérêts, ni les demandes dites annexes. À cette contribution de base ainsi déterminée est appliqué un coefficient multiplicateur, lequel varie, entre autres, en fonction de l'instance. Le législateur allemand a ainsi établi pour chaque type de procédure (injonction de payer, procédure contentieuse, référé, procédure d'exécution, procédure collective, etc.), pour chaque degré d'instance et ordre de juridictions (judiciaires, administratifs) et pour chaque éventualité (ex : retrait des demandes partiel ou total, acquiescement à la demande, conciliation en cours d'instance, etc.) un coefficient multiplicateur appliqué à la contribution de base. La justice allemande consacre néanmoins des moyens spécifiques, notamment humains, au traitement de ces questions.

⁸⁰ Rappr. 2^e Civ., 2 décembre 2004, pourvoi n° 02-20194, Bull. 2004, II, n° 514, et 2^e Civ., 11 janvier 2006, pourvoi n° 04-14305, Bull. 2006, II, n° 14.

⁸¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Le tableau de bord 2017 de la justice dans l'Union européenne », 10 avril 2017, Graphique 22, p. 25.

Assurer la qualité et l'efficacité de la décision de justice

Lorsque l'on réfléchit à la réforme de la première instance, dans une perspective de politique juridique, on prend généralement en compte deux séries de préoccupations⁸². La première est orientée par une approche « gestionnaire » : l'évolution de la première instance est appréciée alors en termes de gains de productivité. On raisonne en termes de coûts, de délais, de moyens mis en œuvre. La seconde prend en compte la relation du justiciable avec son juge : c'est alors de proximité qu'il est question et avec elle de territorialité ou encore de ressources humaines. Ces deux approches sont évidemment essentielles et le présent rapport en est à son tour le témoin. Toutefois, leur prépondérance pourrait conduire à négliger la qualité de la décision rendue elle-même. Juger vite, juger sans magistrats, s'affranchir de toute collégialité, ont sans doute des avantages mais ne sont pas gages de qualité des décisions.

Le Groupe de travail estime que le renforcement de la première instance requiert nécessairement une attention portée à la décision elle-même, ce qui suppose un ensemble de mesures incitant à renforcer sa qualité. Sous cet aspect, il ne faut pas perdre de vue la nécessité de garantir le crédit de la décision pour atténuer, autant que possible, l'idée, tenace et donc regrettable, qu'elle est nécessairement frappée de précarité puisqu'un recours est possible. La première instance, on l'a souligné, ne doit pas être considérée comme une simple étape. Plusieurs directions peuvent y concourir.

Chapitre I - Faire évoluer la culture d'élaboration de la décision

Section 1 - Restaurer la collégialité

Il n'est pas besoin de souligner ici les avantages de la collégialité dès lors que l'on s'abstrait d'une logique productiviste pour raisonner en termes de décision de justice, et donc de choix et d'argumentation. La décision se délibère, comme le droit lui-même.

Devant la complexité croissante de nombreux contentieux civils, une collégialité effective est nécessaire dès la première instance. Son principe et sa mise en œuvre doivent être réaffirmés, particulièrement dans les contentieux concernés par la représentation obligatoire⁸³. Les échanges qu'elle permet sont la source d'un enrichissement de la décision dont ils garantissent la qualité. En assurant la transmission à des magistrats moins expérimentés des connaissances acquises par leurs collègues plus spécialisés, la collégialité est également de nature à réduire la déperdition de connaissances liée à la forte mobilité géographique des magistrats, et à accroître corrélativement leurs compétences juridiques.

La collégialité ne doit pas être assimilée à une formation exclusivement composée de magistrats professionnels. Elle doit être également promue

⁸² En ce sens, voir les justes remarques du Rapport Kles-Detraigne, Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance, 2013.

⁸³ La Conférence des Bâtonniers s'est prononcée, lors de son audition par le groupe de travail, en faveur de la restauration de la collégialité au niveau de la première instance.

par l'échevinage, qui assure un éclairage technique au magistrat professionnel présidant ces formations. Une réflexion devrait à ce titre être engagée sur l'harmonisation de la composition des juridictions échevinales existantes (tribunal paritaire des baux ruraux, à terme chambre échevinée du TGI connaissant des matières actuellement traitées par le tribunal du contentieux de l'incapacité et celui des affaires de sécurité sociale, conseil de prud'hommes dans sa formation de départage, etc.). Toutes ces juridictions pourraient être, à l'avenir, composées d'un magistrat professionnel et de deux assesseurs.

Sans doute ne faut-il pas oublier, pour autant, d'être réaliste. Si la collégialité doit être le principe, elle n'est peut-être pas toujours nécessaire dans les contentieux de proximité. Au regard du lien particulier noué entre le juge et le justiciable dans les fonctions de cabinet (tutelles des majeurs et des mineurs, assistance éducative, affaires familiales), le traitement de ces affaires par un juge unique doit également y être de règle.

Section 2 - Pour des formations de jugement expérimentées

Au-delà de la collégialité, assurer aux parties une première instance de qualité impose d'augmenter le nombre de magistrats expérimentés dans les juridictions de première instance. Leur spécialisation pourra également être ainsi favorisée. Le retour en première instance doit être encouragé.

Une meilleure valorisation des acquis professionnels antérieurs est à cet égard souhaitée. Elle impose une gestion plus fine de la carrière des magistrats mais aussi la continuation des efforts de « re-pyramidage » des fonctions de première instance, déjà engagés, afin de les rendre à nouveau accessibles à des magistrats expérimentés.

La fidélisation des magistrats dans leurs postes serait également de nature à assurer leur plus grande spécialisation.

Chapitre II - Favoriser l'unité de décisions

Dans certains systèmes juridiques, le juge est tenu de respecter les règles posées par une juridiction supérieure⁸⁴.

Dépeint à gros traits, on admettra que l'ordre judiciaire présente la particularité de fonctionner selon une structure à la fois hiérarchique et non autoritaire. L'indépendance des magistrats et la prohibition des arrêts de règlement ont justifié un système dans lequel la Cour de cassation ne peut imposer sa jurisprudence par voie d'autorité. On peut même penser que c'est la liberté de chaque juge d'apprécier la réponse à apporter aux questions de droit qui fait la sève de la jurisprudence. Comme l'ont souligné les auditions, la magistrature est attachée à cette situation, au point que certains estiment que la dissemblance des décisions exprime avec pertinence l'indépendance des magistrats.

Pour autant, s'il ne convient aucunement de remettre en cause une telle situation, il n'est pas douteux qu'elle appelle des évolutions. D'une part, parce que l'indépendance ne peut être source d'insécurité voire d'injustice. À ce titre, l'unité de décision, entendue comme l'expression d'une homogénéité dans l'application d'une même règle de droit par les tribunaux, est un objectif que l'organisation judiciaire doit permettre de satisfaire au mieux dans un contexte où subsiste l'indépendance de chaque magistrat. D'autre part, parce que de plus en plus, les outils numériques viennent rendre inacceptable la dissemblance de jugement, au-delà même d'ailleurs des seules questions de droit. Aussi faut-il admettre qu'une forme de discipline raisonnable du juge dans la prise en compte de la jurisprudence s'impose. Le fait que la jurisprudence existe est en effet une évidence qu'aucun juge ne peut nier ou perdre de vue. La possibilité de résister à la jurisprudence est parfaitement logique dans l'hypothèse d'un désaccord avec la solution qu'elle représente ; en revanche, n'est pas admissible l'ignorance ou l'indifférence à l'égard de cette jurisprudence.

⁸⁴ Ainsi le Royaume-Uni connaît la règle du « Binding precedent » fonctionnant aussi bien dans la common law que dans l'equity). Les « précédents » décidés sur des situations comparables sont généralement invoqués par les avocats des parties. Ce n'est donc pas une règle de droit abstraite qui est au centre du litige dans le procès civil anglais et qui serait invoquée par les parties ou par le juge, mais plutôt la recherche de solutions par analogie. Par une série d'analogies, le juge est amené à accorder à telle situation factuelle la règle qui sera finalement appliquée au litige. En d'autres termes le juge est lié - il ne peut s'y soustraire - par la règle du « stare decisis » et doit démontrer, soit que les faits de l'espèce présente sont différents de ceux du « précédent » dont il veut exclure l'application, soit qu'ils s'en rapprochent. De l'avis de la doctrine anglosaxonne, la personnalité du juge joue beaucoup dans l'élaboration des règles de droit.

Dans cette recherche d'une unité plus assurée, diverses évolutions sont envisageables. Certaines sont assurément à venir. Sans affecter la nécessaire liberté du juge pour le cœur de la motivation, une harmonisation formelle, qui tient à la présentation comme à la rédaction des décisions, devrait ainsi s'opérer dans un futur proche. Elle est d'ailleurs favorablement accueillie. L'open data des décisions de justice, dont l'anonymisation ne pourra se faire dans les conditions prévues par la loi que si les décisions se prêtent à un traitement standardisé, rend impérative la normalisation des décisions. La mise en commun des nombreux outils utilisés dans les juridictions (ARPEJE, OARM...) doit d'ailleurs permettre l'établissement de trames normalisées, rendues disponibles sur le bureau virtuel des magistrats, qui proposent des éléments de motivation à personnaliser selon ce qu'exige le litige. Ce chantier doit être résolument engagé, sous le contrôle de la Cour de cassation, par la Chancellerie et les écoles du ministère de la Justice.

Le développement de tels outils permettra de maximiser le bénéfice qui peut être attendu des assistants du magistrat, qu'ils soient greffiers, juristes assistants ou assistants de justice.

Section 1 - Renforcer le lien de la première instance avec la Cour de cassation

§ 1 - Pour une utilisation accrue de la saisine pour avis

La longueur du procès civil maintient souvent les parties dans l'incertitude sur le bien-fondé de leurs prétentions pendant une période qui peut leur paraître trop longue, particulièrement lorsque l'issue du procès dépend de la résolution d'une question de droit nouvelle. La procédure d'avis, qui permet à une juridiction du fond de saisir pour avis la Cour de cassation afin de connaître la solution qu'elle apporte à une question de droit à condition qu'elle soit nouvelle, sérieuse, et se pose dans de nombreux litiges, permet de connaître dans un délai très court (3 mois) la position de la Cour de cassation.

Cette procédure n'est toutefois pas exploitée à sa pleine mesure. La saisine pour avis inquiète sans doute les magistrats du fond. La récente réforme de la procédure devrait toutefois atténuer les éventuelles réticences⁸⁵. En descendant dans les chambres, désormais compétentes pour rendre les avis, l'avis apparaît moins solennel et est revêtu d'un

plus grand crédit puisqu'il émane de la chambre techniquement compétente.

Une utilisation renforcée de cette procédure s'impose donc dans un objectif d'amélioration de la cohérence et de la prévisibilité des décisions. À cette fin, tout nouveau magistrat devrait pouvoir bénéficier d'une formation lui permettant non seulement de bien connaître la procédure de saisine pour avis de la Cour mais aussi d'en maîtriser les conditions de mise en œuvre. La possibilité, pour le parquet général de la Cour, de saisir la Cour de cassation de demandes d'avis dans l'intérêt de la loi pourrait être également envisagée.

De même, la Cour de cassation devrait assurer l'accompagnement des juridictions du fond dans la demande d'avis, spécialement pour apprécier la nouveauté de la question soulevée.

En outre, tous les avis rendus par la Cour devraient bénéficier de la plus large diffusion, sans se limiter aux modes classiques de diffusion de la jurisprudence (sites internet et intranet de la Cour de cassation, Légifrance, revues) mais par un usage accru des réseaux sociaux. Leur envoi immédiat, par courriel, aux magistrats permettrait enfin d'assurer leur plus large diffusion dans les juridictions du fond.

§ 2 - Pour un renforcement du support apporté par le service de documentation, des études et du rapport de la Cour de cassation

Le service de documentation, des études et du rapport de la Cour de cassation (SDER) a notamment pour mission d'effectuer les recherches nécessaires aux travaux de la Cour⁸⁶. Ses attributions lui confèrent une connaissance fine de la jurisprudence de la Cour de cassation, de nature à lui permettre d'être un « lieu ressource » pour les juridictions du fond. Il convient d'exploiter ce potentiel.

Les juridictions du fond devraient user plus fréquemment de la possibilité de saisir ce service afin qu'il leur apporte un éclairage sur la jurisprudence de la Cour, dont il est un vecteur de diffusion. Pour cela, diverses mesures pourraient être envisagées, permettant de renforcer la relation du SDER avec les juridictions du fond. Le SDER, tenant compte des besoins des juges du fond, est le mieux placé pour proposer ces évolutions.

⁸⁵ Elle n'a en effet été utilisée qu'à 13 reprises en 2014, 6 en 2015 et 11 en 2016. Il est trop tôt pour mesurer les effets de la réforme de la composition de la formation pour avis par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. 7 demandes d'avis ont été examinées par les chambres de la Cour depuis son entrée en vigueur le 26 mars 2017, outre 7 autres demandes examinées en formation mixte pour avis.

⁸⁶ Article R. 433-2 du code de l'organisation judiciaire.

Section 2 - Le traitement des dossiers sériels

Alors que la juridiction administrative est parvenue à mettre en place un dispositif d'identification des affaires lui permettant de rationaliser le traitement des dossiers dits « en série »⁸⁷, les techniques déployées par les juridictions civiles de première instance et d'appel ne sont plus suffisantes pour assurer le traitement efficient de ces dossiers, tant sur le plan de leur gestion procédurale qu'en termes de sécurité juridique. La spécificité de ces contentieux impose un traitement adapté⁸⁸.

Aussi faut-il encourager la mise en place de mécanismes permettant la remontée d'information des juges du fond vers la Cour de cassation⁸⁹.

Le rapport de la mission d'étude sur la prise en charge des dossiers en séries de l'inspection générale des services judiciaires⁹⁰ a envisagé une procédure spécifique à ces litiges :

- mise en place d'un dispositif de détection des dossiers sériels commun à toutes les juridictions civiles, qui pourrait être coordonné par la Cour de cassation,
- détermination, par voie d'administration judiciaire, selon les caractéristiques de la série, d'un ou plusieurs dossiers-pilotes qui, dès lors, suivrait un circuit ad hoc de résolution rapide,
- après information des parties concernées, mise en attente des autres dossiers qui, selon le cas, feront l'objet d'un sursis à statuer, d'un retrait du rôle ou d'une mesure de radiation,
- communication aux parties concernées par les dossiers en attente de la décision définitive rendue dans les dossiers-pilotes, de sorte que les prétentions et moyens s'y adaptent,
- renvoi des parties concernées à une médiation ou conciliation pour la détermination du montant de la réparation (procédure inspirée de l'action de groupe).

Le premier président de la Cour de cassation devrait également pouvoir ordonner le regroupement de contentieux sériels devant une même juridiction.

On ne saurait ici détailler les mesures qui devraient permettre, de façon pertinente, de répondre à l'objectif recherché. Aussi, l'élaboration d'une procédure ad hoc de traitement des litiges sériels doit faire l'objet d'une réflexion et de propositions sous l'égide de la Cour de cassation.

Chapitre III – Assurer l'exécution de la décision

La qualité du service rendu au justiciable impose à la justice civile d'intégrer la dimension de l'exécution dans les décisions qu'elle rend. L'absence d'exécution provisoire de droit renforce en effet l'idée que la décision de première instance souffre d'une précarité congénitale.

Section 1 - L'exécution provisoire de droit

Que ce soit chez les universitaires⁹¹ ou dans les juridictions⁹², la généralisation de l'exécution provisoire de droit de la décision civile de première instance ne fait pas l'unanimité, les raisons théoriques tenant à la conception de l'architecture judiciaire se mêlant aux considérations pratiques tenant à la qualité insuffisante de la décision civile de première instance. Même si les obstacles et les réticences à une exécution provisoire de droit ne manquent pas, il convient de préconiser un renversement du principe et de l'exception.

Les implications pratiques de la généralisation de l'exécution provisoire de droit de la décision de première instance ne doivent pas être surestimées. Tout d'abord, de nombreuses décisions, provisoires mais également au fond, touchant des domaines essentiels à la vie du justiciable, bénéficient déjà de l'exécution provisoire de droit. Ensuite, le conten-

⁸⁷ V. B. Stirn, Croissance du contentieux : les réponses jurisprudentielles, RFDA 2011, 67 : « Créé à l'initiative du président Labetoulle, Juradinfo est un réseau d'échanges qui repose sur un secrétariat central, des correspondants dans les juridictions et un comité de pilotage. Présidé par le président de la section du contentieux, le comité de pilotage réunit chaque trimestre des chefs de juridiction et des greffiers en chef. Juradinfo permet de mettre en place des alertes, de désigner un pilote et de diffuser des informations. [...] Lorsqu'une série est identifiée dans le cadre de Juradinfo, souvent à la suite d'une alerte diffusée par une ou plusieurs juridictions, une juridiction pilote est désignée et les autres sont invitées à attendre qu'elle ait statué par une décision définitive. Si des voies de recours sont exercées, une cour administrative d'appel ou le Conseil d'État peut succéder à un tribunal administratif comme juridiction pilote. Même si il y a parfois eu des affaires qui n'ont pas été complètement appréhendées par ce dispositif, telles que les taxes sur les achats de viande, Juradinfo a été très utile pour coordonner le travail des différentes juridictions administratives sur des dossiers similaires et répétitifs. Il permet aussi des échanges rapides de jurisprudence sur des questions nouvelles qui peuvent se poser simultanément dans nombre de juridictions ».

⁸⁸ Rapppr., en matière prud'homale, « L'avenir des juridictions du travail : vers un tribunal prud'homal du XXI^e siècle », Rapport A. Lacabarrats, juill. 2014, p. 56.

⁸⁹ V. « Sécurité juridique et initiative économique », Rapport du Club des juristes, Mare Martin, 2015, p. 169.

⁹⁰ Mission d'étude sur la prise en charge des dossiers en séries par les juridictions, IGSJ juillet 2015.

⁹¹ Ainsi par exemple, le professeur Thomas Clay et le professeur Natalie Fricero y sont favorables. Mme Fricero y met cependant des exceptions tenant notamment à la nature des contentieux tandis que le professeur Serge Guinchard y est opposé.

⁹² Il ressort des réponses aux questionnaires que les juridictions sont majoritairement défavorables à la généralisation de l'exécution provisoire à tous les contentieux.

tieux de l'exécution provisoire devant le premier président de la cour d'appel est très faible au regard du nombre de décisions assorties de l'exécution provisoire rendues par les juridictions⁹³. Enfin, le juge dispose d'ores et déjà des outils lui permettant d'assurer les restitutions qui seraient éventuellement nécessaires en cas d'infirmité de la décision par le juge d'appel⁹⁴.

Dès lors, la revalorisation de la décision civile de première instance doit s'accompagner de l'inversion du dispositif prévu par les articles 514 et suivants du code de procédure civile. Sauf pour les affaires dont la nature est incompatible avec l'exécution provisoire, les décisions civiles de première instance doivent être exécutoires de plein droit, sauf au juge à l'écarter expressément pour tout ou partie de la condamnation.

Cette réforme doit être complétée par l'aménagement des règles relatives aux recours tendant à faire arrêter l'exécution provisoire. Leur examen devrait être confié au conseiller de la mise en état ou, dans les procédures à bref délai, au premier président, qui connaîtraient ainsi du contentieux de l'exécution provisoire, des demandes de radiation faute d'exécution et de la mise en place des calendriers de procédure.

Une uniformisation des règles quelle que soit la juridiction civile concernée, serait bienvenue, avec une refonte des critères de la suspension de l'exécution provisoire, en faisant des critères cumulatifs actuellement prévus au dernier alinéa de l'article 524 du code de procédure civile des critères alternatifs, voire en y ajoutant un critère tenant à l'existence de motifs sérieux de réformation de la décision.

Section 2 - L'exécution en matière familiale

En dehors de l'hypothèse de déplacement illicite international d'enfants (article 34-1 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995), le parquet n'a pas la possibilité de requérir la force publique pour mettre à exécution forcée une décision fixant la résidence d'un mineur ou organisant le droit de visite et d'hébergement. Si le recours à la force publique comme outil d'exécution d'une décision de justice n'est à envisager qu'en ultime ressort, il apparaît utile, pour la bonne application des décisions prises par le juge aux affaires familiales et par le juge des enfants, de doter le ministère public de prérogatives équivalentes à celles qui résultent du droit international.

Dans la plupart des cas, par application du principe de proportionnalité, les réponses continueront bien évidemment à privilégier la mise en place d'une mesure d'accompagnement familial destinée à faciliter l'exécution de la décision du juge, dans l'esprit de ce que prévoit l'article 373-2-1 du code civil avec le recours au tiers de confiance ou à la personne morale qualifiée. Cette mesure pose la question des acteurs en capacité de prendre en charge les dossiers conflictuels justifiant une telle intervention et celui du financement de ces mesures.



L'exécution en matière familiale

Actuellement, les titulaires de l'autorité parentale confrontés à un défaut d'exécution de la part de l'autre titulaire sont assez démunis pour obtenir l'exécution de la décision du juge aux affaires familiales. Notre système ne connaît pas de mesure d'exécution forcée en matière extra-patrimoniale. Lorsqu'un juge aux affaires familiales fixe les modalités d'exercice d'un droit de visite et d'hébergement par exemple, et que le parent auprès duquel l'enfant réside habituellement s'oppose à l'exercice effectif de ce droit judiciairement organisé, l'autre est le plus souvent invité à déposer plainte pour non-représentation d'enfant, bien que cette voie pénale ne permette pas l'exécution de la décision. Sa nature répressive cherche avant tout à dissuader l'inexécution.

Aussi, au plan civil, l'inexécution d'une décision conduit-elle surtout le parent lésé à saisir à nouveau le juge pour voir modifier les dispositions non respectées, voire pour transférer la résidence habituelle de l'enfant.

Dans ces conditions, favoriser l'exécution des décisions rendues en matière familiale pourrait résulter de l'encouragement des parties à exécuter les décisions (par l'astreinte, par l'amende civile qui présente l'avantage de ne pas être envisagée par les parties comme un paiement à l'autre parent, par le développement de la médiation post-sentencielle) d'une part, et du recours à la force publique circonscrit aux cas d'inexécution les plus graves, d'autre part.

S'agissant de l'exécution forcée des décisions,

⁹³ Environ 5000 décisions par an font l'objet d'un recours pour 200 000 rendues avec l'exécution provisoire de droit ou ordonnée (chiffres du pôle statistique de la DACS).

⁹⁴ En application des articles 517 et suivants du code de procédure civile, le juge peut subordonner l'exécution provisoire à la constitution d'une garantie réelle ou personnelle.

il existe d'ailleurs déjà un précédent en matière familiale, prévu aux articles 1210-6 et suivants du code de procédure civile, pour l'exécution des décisions ordonnant le retour d'un enfant, en application d'une décision rendue sur le fondement de la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, dans l'hypothèse d'un enfant illicitement déplacé ou retenu en France par l'un de ses parents, dont l'autre sollicite le retour vers l'État de sa résidence habituelle. Il conviendrait dès lors de prévoir un texte en la matière au plan interne. En effet, l'abrogation de l'article 5 du décret-loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, qui permettait aux « commissaires du Roi » de requérir « main-forte » lorsqu'elle était « nécessaire », a laissé en la matière un vide juridique.

Cette disposition pourrait soit être intégrée à l'article 34-1 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, soit insérée dans le code de procédure civile, par voie réglementaire.

Bien qu'ajoutant à la charge de travail des parquets, cette option pourrait constituer une mesure ultime souhaitable dans certaines situations seulement. Les parquets pourraient à ce titre refuser d'ordonner le concours de la force publique lorsque les parents n'auront pas tenté une médiation au stade de l'exécution.

Ces mécanismes permettraient enfin de répondre à la demande de la Commission européenne, à l'occasion des travaux préparatoires à la refonte du règlement n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 dit Règlement Bruxelles II Bis, d'améliorer les dispositifs internes d'exécution des décisions en matière familiale.

Section 3 - Le bureau de l'exécution en matière civile

La mise en place d'un bureau d'exécution civile a été proposée, pendant de celui mis en place en matière pénale, qui a pour mission de recevoir le condamné, de lui expliquer la décision et lui remettre un relevé de condamnation en lui précisant notamment les modalités pratiques de règlement de l'amende.

En matière civile, le bureau de l'exécution pourrait expliquer la décision (notamment quant à l'indexation des pensions alimentaires), procéder avec les parties à une première évaluation de la mise en œuvre pratique des modalités d'exercice de l'autorité parentale fixées par la décision au regard du calendrier des uns et des autres (congrés, activités programmées, etc.) et à la détermination des modalités de paiement de la pension alimentaire fixée, et orienter les justiciables vers les agents d'exécution.

Si l'idée est séduisante, nombre de justiciables non représentés pouvant se trouver désemparés une fois la décision rendue, les objectifs qu'elle poursuit paraissent pouvoir trouver une réalisation dans le cadre de l'extension de la représentation obligatoire, ainsi que du renforcement des dispositifs partenariaux d'aide à l'accès au droit et à la justice pilotés au sein d'un arrondissement judiciaire rénové. En effet, dans un litige privé, l'exécution relève des parties, qui peuvent s'appuyer sur les agents d'exécution que sont les huissiers, ainsi que sur le rôle de l'avocat qui a vocation à expliquer la décision.

Chapitre IV – Mieux évaluer la qualité de la justice civile

Le ministère de la Justice est doté de longue date d'outils statistiques et communique sur l'activité de l'institution judiciaire : les chiffres clés de la justice constituent une information précieuse et nécessaire. Il faut bien évidemment renforcer cette capacité.

Cependant il est également nécessaire de prendre garde à une forme de « Gouvernance par les nombres »⁹⁵, qui ne refléterait qu'une logique gestionnaire, alors que la perception par le justiciable de la qualité de la justice se fait sur la base de son expérience vécue. Il convient donc de développer les outils permettant de faire une véritable place à l'analyse qualitative qui tienne compte de la perception des usagers du service public de la justice. S'agissant de la qualité de la décision, ce sont bien sûr les cours d'appel et in fine la Cour de cassation qui en sont les garants. Au sein des cours, des cercles de qualité et de référents pourraient être développés pour échanger sur la jurisprudence (à l'instar des dispositifs mis en place entre cours et conseillers prud'hommes).

Il existe déjà des enquêtes annuelles sur les services d'accueil dans les juridictions. Il convient d'aller plus loin et ainsi d'envisager de mener de véritables enquêtes de satisfaction à l'égard des justiciables (au sein des greffes, des Centres d'accès au droit, des Points d'accès au droit, des Maisons de justice et du droit) en s'appuyant sur les outils modernes de mesure de la qualité. Ces enquêtes de satisfaction pourraient s'effectuer en ligne.

Enfin une enquête annuelle, à tout le moins périodique, s'inspirant du questionnaire proposée par la CEPEJ pourrait être institutionnalisée. Celle-ci pourrait être mise en œuvre localement, dans le cadre d'une politique de cour d'appel ou d'arrondissement, ou plus largement sur des thèmes proposés par la Cour de cassation ou le Conseil supérieur de la magistrature. Ici aussi, les ressources d'une enquête numérique devraient être explorées afin de moderniser ce type de sondage.

⁹⁵ Suivant la formule d'Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015.

Annexes

Annexe 1 - Les pistes de déjudiciarisation – poursuivre le recentrage de l'institution judiciaire sur les questions nécessitant la prudence et l'autorité du juge

Chapitre 1 - Le greffe

Cotes et paraphes

Dans une perspective de simplification des tâches du greffe, il pourrait être envisagé, conformément à une préconisation du rapport sur les Entretiens de Vendôme (2001), de supprimer la cotation et le paraphe, par le greffe, de certains livres, registres ou répertoires.

Répertoire civil

Le répertoire civil devrait être dématérialisé.

Déclarations visées par le directeur des services de greffes

Les déclarations mentionnées aux articles 365 (adoption) et 372 du code civil (autorité parentale) pourraient être confiées au greffier, au lieu et place du greffier en chef.

Procuration de vote (article R. 72 du code électoral)

Cette charge est importante pour les tribunaux d'instance (organisation de permanences) alors qu'il s'agit d'une activité non judiciaire, partagée avec les officiers et agents de police judiciaire. À la suite des propositions en ce sens des rapports sur les Entretiens de Vendôme en 2001, puis de la commission Guinchard, il pourrait être envisagé d'en décharger les juridictions.

Warrants agricoles (article R221-14 COJ)

En pratique, le warrant est dans la grande majorité des cas, déjà pré-rédigé par l'organisme prêteur et il est simplement remis au TI pour y être transcrit. Il pourrait être envisagé de supprimer les phases d'établissement et transcription d'un warrant agricole au TI pour ne conserver que le contentieux de cet instrument de crédit. Ce sujet avait déjà évoqué lors des entretiens de Vendôme en 2001 mais écarté par le rapport Guinchard. En revanche, le rapport Delmas-Goyon avait préconisé la déjudiciarisation des warrants.

Prestation de serment

Le recueil des prestations de serment engendre un travail considérable pour le greffe mais aussi pour le parquet et les juridictions, dès lors que cent-soixante hypothèses ont été identifiées. Il est préconisé de limiter la prestation de serment aux charges ou fonctions les plus directement en lien avec l'activité judiciaire, et de ne plus faire peser sur le greffe la charge de constitution du dossier. Le serment devrait par ailleurs être recueilli par écrit sauf lorsqu'il est prêté par un officier de police judiciaire, un officier public et ministériel, un auxiliaire de justice et un magistrat (professionnel ou non), pour lesquels l'audience devrait être maintenue. Il pourrait enfin être envisagé qu'un professionnel ne prête serment qu'une fois dans sa carrière.

La gestion des fonds

Afin de régler les difficultés liées à la constitution de régies dans les tribunaux d'instance, la gestion et la répartition des fonds versés par l'employeur dans le cadre de saisies et cessions des rémunérations pourrait être confiée, par exemple, à la Caisse des dépôts et consignations.

Plus largement, la gestion des fonds relatifs aux expertises pourraient également être confiés à la Caisse des dépôts et consignations.

Chapitre 2 - Le juge

Section 1 - La matière familiale

Recueil de consentement (dons de gamètes)

Dans une logique de recentrage des juridictions sur leur mission essentielle et dans la mesure où la plus value du magistrat sur ce type de dossier est faible, le contrôle du consentement du donneur de cellules hématopoïétiques recueillies par prélèvement dans la moelle osseuse ou dans le sang périphérique, pour les personnes majeures (hors majeurs protégés), pourrait être transféré au notaire.

Acte de notoriété (article 317 du code civil – acte de notoriété faisant foi de la possession d'état en matière de filiation et article 1er de la loi du 20 juin 1920 – actes détruits ou disparus)

Le rapport sur les Entretiens de Vendôme (2001) avait proposé la suppression des certificats et actes de notoriété⁹⁶ et cette préconisation semble pouvoir être adoptée.

À l'exception des actes détruits ou disparus à cause d'un sinistre ou d'une guerre – soit un cas de force majeure –, pour lesquels il pourrait sembler injuste de faire supporter le coût de l'acte de notoriété aux particuliers, il ne paraît en effet y avoir aucune opposition de principe à ce que la rédaction de ces actes de notoriété soit confiée au notaire, lequel dresse déjà des actes de notoriété en matière successorale. S'agissant de l'acte établissant la possession d'état, serait conservée l'obligation de recueil de trois témoignages, qui semble indispensable en ce qu'il s'agit de constater une notoriété publique, les seules déclarations du parent n'étant pas suffisantes.

Les changements de régimes matrimoniaux sans opposition

Si longtemps la règle a été celle de l'immutabilité des régimes matrimoniaux, ce principe a progressivement été assoupli. La loi n° 65-570 du 13 juillet 1965 a dans un premier temps apporté un tempérament important à cette règle, puisqu'elle a autorisé les époux à conclure, devant notaire, une convention de changement de régime matrimonial, à la condition de la soumettre ensuite à l'homologation du juge. La loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 a poursuivi le mouvement de simplification en prévoyant le principe d'un changement de régime matrimonial par acte notarié, le notaire devant toutefois s'assurer que les condi-

tions de délai et de conformité de la demande à l'intérêt de la famille étaient toujours remplies.

Désormais, le juge n'intervient plus qu'à titre résiduel, de manière obligatoire lorsqu'il existe un ou plusieurs enfants mineurs, et de manière facultative en présence d'enfants majeurs ou de créanciers, l'homologation n'étant indispensable dans ce dernier cas que si ces derniers souhaitent faire valoir leur droit d'opposition. En outre, les époux doivent toujours attendre deux ans après la célébration de leur mariage, avant de pouvoir réaliser la première modification de leur régime matrimonial, que celui-ci soit légal ou conventionnel. Ce délai s'impose également entre deux modifications.

Ces deux points sont aujourd'hui susceptibles d'être modifiés. Le changement de régime matrimonial sera ainsi plus rapide et moins coûteux.

Les acceptations et renonciations à successions

L'acceptation de la succession peut se faire par tous moyens (article 782 du code civil). Elle se fait déjà en pratique devant notaire. La déclaration d'acceptation à concurrence de l'actif net et de renonciation à succession peuvent quant à elles déjà être faites devant notaire depuis le 1^{er} novembre 2017 (articles 788 et 804 du code civil).

Pour aller plus loin dans la voie de la déjudiciarisation, il pourrait être envisagé de confier à l'administration fiscale la tenue du registre de ces déclarations (articles 1334 et 1339 du CPC) et la charge de la publicité au Bulletin des annonces civiles et commerciales (article 1335 du CPC).

La saisine de l'administration des domaines en matière de successions vacantes

La saisine du Tribunal de grande instance pour désignation du curateur peut déjà être faite par le notaire depuis le 1^{er} novembre 2017 (article 809-1 du code civil). Cette ouverture de la vacance avec désignation du curateur pourrait être déjudiciarisée, à condition de prévoir des modalités de publicité de l'ouverture de la curatelle pour assurer le respect des droits des créanciers et éventuels héritiers.

Consentement en matière d'assistance médicale à la procréation

Il pourrait être envisagé de supprimer l'option offerte aux époux ou concubins recourant à une assistance médicale à la procréation nécessitant l'intervention

⁹⁶ « Les tribunaux d'instance souhaitent la suppression, d'urgence, de l'établissement des certificats et actes de notoriété (articles 1157 et 1157-1 du NCPC) au motif que la complexité de la composition des familles et l'absence totale de moyens d'investigation en ce domaine rendent impossible la délivrance d'actes sans risque d'erreur. »

d'un tiers donneur, de présenter leur consentement devant le juge ou le notaire, cette alternative ne se justifiant plus. Une telle mission ne paraît pas nécessiter le recours systématique à la justice, et pourrait donc être légitimement confiée au notaire, s'agissant d'un recueil de consentement.

La modification du montant de la pension alimentaire au titre de la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant (CEEE)

Si les outils statistiques ne permettent pas de connaître le nombre de demandes portant exclusivement sur la modification du montant de la CEEE, il peut être indiqué que chaque année, environ 170 000 nouvelles demandes sont présentées aux JAF par des parents désireux de voir modifier les dispositions régissant la vie de leurs enfants. La durée moyenne de traitement de ces procédures judiciaires n'est pas inférieure à 6 mois et tend à augmenter.

Récemment, la Chancellerie s'est attachée à ce que soient confiées aux CAF de nouvelles missions permettant d'alléger encore ce contentieux. La loi n° 2016-1828 du 23 décembre 2016 a ainsi prévu qu'à compter du 1er avril 2018, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales donnera force exécutoire, sous certaines conditions, à l'accord par lequel les parents qui se séparent fixent le montant de la contribution à l'entretien et l'éducation des enfants. Le législateur a toutefois apporté des restrictions à la possibilité pour le directeur de la CAF de délivrer des titres exécutoires.

En outre, le décret n° 2016-1906 du 28 décembre 2016 relatif à la procédure d'homologation judiciaire des conventions parentales prévue à l'article 373-2-7 du code civil simplifie la procédure lorsque les parents ont pu formaliser leur accord dans une convention en dispensant les parties de comparaître systématiquement devant le juge sauf si celui-ci l'estime nécessaire. Mais cette procédure demeure conditionnée à l'accord des parties et continue à les soumettre au cadre judiciaire.

Dans ces conditions, les réflexions paraissent devoir se poursuivre sur la déjudiciarisation de la modification du montant des pensions alimentaires. Il s'agirait d'offrir au parent créancier la possibilité d'obtenir plus rapidement un titre exécutoire et de permettre d'éviter, lorsque le seul point de désaccord parental concerne le montant de la pension alimentaire, que le passage obligé devant l'autorité judiciaire, pour un motif purement financier, envenime les relations, notamment lorsque la révision du montant de la pension alimentaire fournit l'occasion d'une surenchère de demandes portant sur d'autres aspects.

Section 2 - L'exécution forcée

En cas d'expulsion, pourrait être supprimée l'autorisation du juge préalable à la vente des meubles (article L. 433-2 du code des procédures civiles d'exécution). Le juge ne serait plus saisi qu'en cas de contestations.

Concernant les saisies des rémunérations, il pourrait être envisagé de supprimer l'autorisation judiciaire préalable : à l'instar de la saisie-attribution, l'huissier du créancier pourrait procéder à la saisie des rémunérations pour les montants correspondant au principal, intérêts et dépens. Les dépens auraient été au préalable vérifiés par le greffier. Le juge pourrait naturellement être saisi en cas de contestation, comme aujourd'hui.

En matière de saisie immobilière, la vente à la barre, qui consiste en une mise aux enchères publiques à la barre du tribunal, pourrait être supprimée et confiée aux commissaires de justice. Les enchères pourraient être présentées en ligne, ce qui serait de nature à alléger la charge des tribunaux tout en garantissant un prix juste.

Dans la phase judiciaire, un délai butoir serait prévu pour demander l'aide juridictionnelle et soulever des contestations devant le juge de l'exécution. Dans la phase de vente, les éventuelles contestations qui surviendraient pourraient être réglées dans le cadre d'une saisine de la juridiction à jour fixe.

Section 3 - Entreprises en difficulté

En cas d'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire simplifiée (obligatoire ou facultative), l'article L. 644-5 du code de commerce prévoit que la clôture de la liquidation judiciaire est prononcée dans le délai de six ou douze mois (ou si le tribunal a prorogé la procédure, de neuf ou quinze mois). À tout moment, le tribunal peut décider, par un jugement spécialement motivé, de ne plus faire application du régime de la liquidation simplifiée (article L. 644-6 du code de commerce). Il fait alors convoquer le débiteur à l'audience et statue au vu d'un rapport du liquidateur. La décision est transmise au ministère public. Elle n'est pas susceptible de recours (article R. 644-4 du code de commerce).

En l'absence de clôture dans le délai légal, l'existence d'un jugement peut paraître excessive. Il pourrait, dans ce seul cas d'expiration du délai, être prévu de passer automatiquement (sans jugement du tribunal) à la procédure générale de liquidation judiciaire.

Section 4 - La contestation des honoraires

L'exécution provisoire de droit de certaines décisions du bâtonnier est déjà prévue pour certaines mesures provisoires ordonnées dans le cadre de litiges nés à l'occasion d'un contrat de collaboration ou d'un contrat de travail (article 153 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991).

Elle pourrait être étendue aux contestations d'honoraires entre un particulier et un avocat ou aux demandes de paiement d'honoraires, dans la limite d'un certain montant. Cette faculté qui serait accordée au bâtonnier serait contrebalancée par la possibilité de demander au premier président de la cour d'appel l'arrêt de l'exécution provisoire en cas de risque de conséquences manifestement excessives résultant de l'exécution provisoire. En outre, l'exécution poursuivie sur le titre exécutoire provisoire le serait aux risques et périls du créancier.

L'apposition de la formule exécutoire devrait rester nécessaire pour les décisions qui ne relèveraient pas de l'exécution provisoire de droit.

Section 5 - Participation à des commissions

Doit être mise en œuvre l'article 109 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures tendant, d'une part, à supprimer la participation des magistrats de l'ordre judiciaire notamment, aux commissions administratives lorsque leur présence n'est pas indispensable au regard des droits ou des libertés en cause et, d'autre part, à modifier, le cas échéant, la composition de ces commissions pour en tirer les conséquences. Cette préconisation faisait suite au rapport Delmas-Goyon.

Chapitre 3 - Le procureur

Section 1 - Le parquet civil : une place à conforter

La place du parquet est essentielle dans le contentieux civil touchant aux libertés fondamentales (rétention des étrangers ou encore hospitalisation sans consentement...), à l'état civil, l'état des personnes, au contrôle des professions réglementées ou encore à la matière commerciale. L'importance de cette place doit être réaffirmée, et il ne saurait être envisagé de supprimer ces attributions. Cette activité est très diverse, et il faut de nouveau souligner que les petites juridictions, dans lesquelles les membres du parquet sont peu nombreux et insuffisamment spécialisés, sont souvent en difficulté pour traiter ces matières techniques.

Le parquet est également destinataire de nombreux signalements, lesquels interviennent par divers moyens (courrier, fax...). Il serait opportun de prévoir, pour les signalements, une requête type et une transmission uniquement par voie dématérialisée.

S'ajoutent à ces activités des tâches administratives multiples, qui s'exercent en dehors de toute action en justice. Elles nécessitent un temps de traitement important compte-tenu de leur nombre, sans que l'on puisse justifier de l'apport de l'intervention du parquet. Les conférences citent par exemple les ouvertures d'établissements privés, les ouvertures ou mutations des débits de boisson, les inscriptions sur une liste professionnelle...

Le rapport de septembre 2017 établissant les nomenclatures des activités du parquet civil diffusé auquel il convient de se reporter a ainsi listé de nombreuses activités qui devraient être retirées aux parquets. Il serait opportun de suivre ces recommandations.

Section 2 - Les simplifications et allègements à envisager

Apostille

Le groupe de travail préconise de transférer cette activité, particulièrement chronophage pour les cours d'appel et qui ne semble pas relever des missions de l'institution judiciaire, à une autorité administrative. À titre transitoire, le groupe de travail propose de rationaliser la délivrance des apostilles en développant les projets de dématérialisation complète du registre des signatures des agents publics sur lequel s'appuient les contrôles de signatures préalables à la délivrance de l'apostille, dématérialisation à laquelle s'ajouterait celle du timbre de l'apostille.

Des boîtes structurelles de communication avec le public ou le déploiement d'un site Internet d'information du public sur la formalité de l'apostille et le service de l'apostille de la juridiction pourraient par ailleurs être mises en place.

Changement irrégulier d'usage de locaux

L'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit que dans certaines grandes villes, le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est soumis à autorisation préalable. Initialement, l'article L. 651-2 du même code attribuait au seul ministère public la compétence pour mettre en œuvre les procédures ayant pour objet d'assurer le retour à l'habitation des locaux irrégulièrement transformés. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016

de modernisation de la justice du XXI^e siècle a modifié ces dispositions. Le maire de la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé et l'Agence nationale de l'habitat ont désormais compétence pour initier ces procédures, le parquet demeurant partie jointe.

Il convient de décharger totalement les parquets de cette charge dès lors que les mairies disposent d'une action directe.

Parquet commercial

En cas de cession aux proches (visés à l'article L.642-3 du code de commerce) d'actifs mobiliers de faible valeur nécessaires aux besoins de la vie courante ou de biens faisant partie d'une exploitation agricole, ainsi qu'en cas de vente aux enchères publiques ou par adjudication amiable des autres actifs mobiliers, le juge-commissaire peut être saisi pour autoriser une telle cession normalement interdite ; il statue par ordonnance spécialement motivée après avoir recueilli l'avis du ministère public.

Il pourrait être envisagé de supprimer, dans certains cas à définir après expertise, qui pourraient être fondés sur des montants hors taxes servant de seuil, l'obligation pour le juge-commissaire de recueillir l'avis du ministère public au profit d'une simple communication susceptible de recours (articles L. 642-20, alinéas 2 et 3 et R. 642-39 du code de commerce).

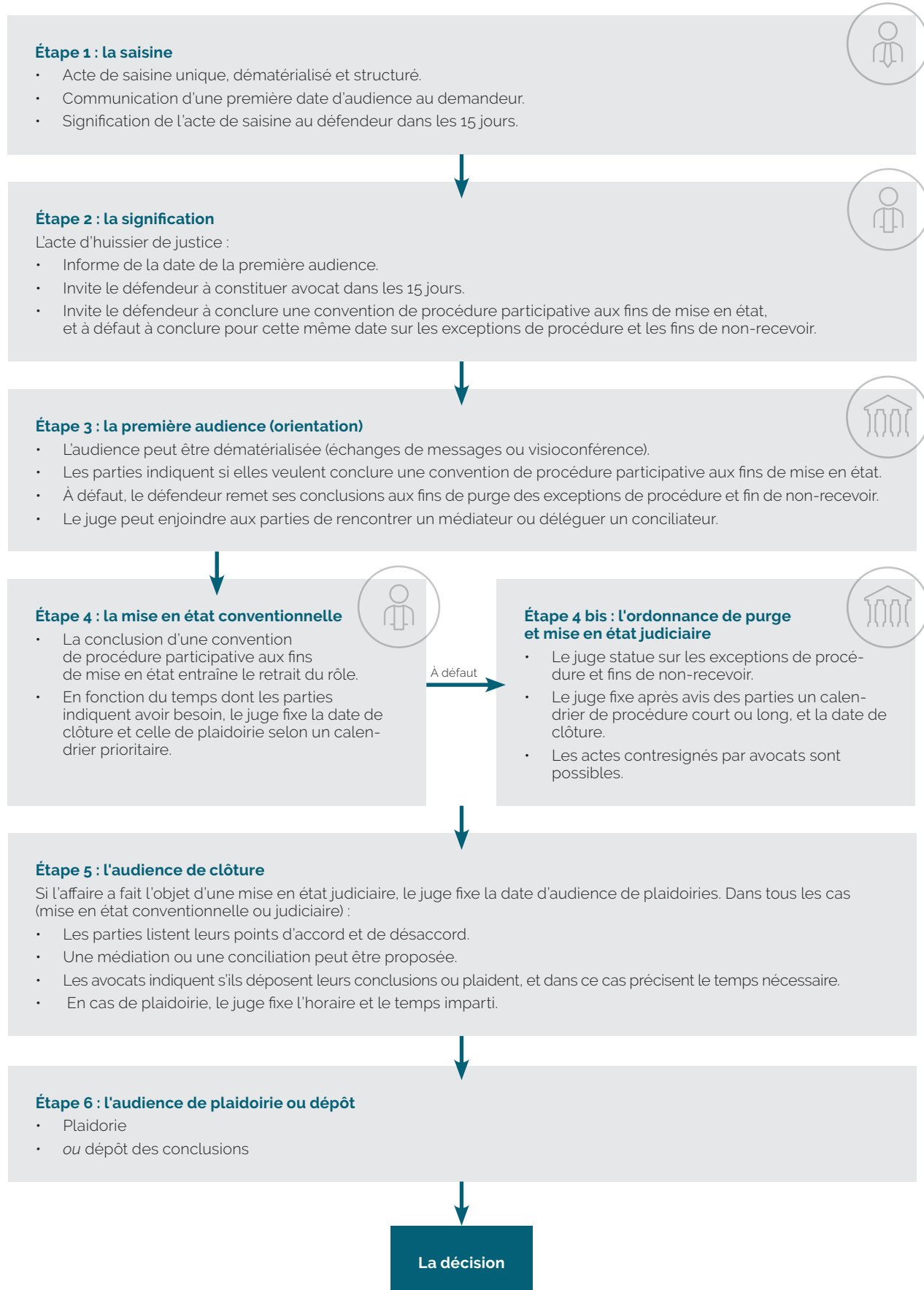
Dans le jugement arrêtant le plan ou le modifiant, le tribunal peut décider que les biens qu'il estime indispensables à la continuation de l'entreprise ne pourront être aliénés, pour une durée qu'il fixe, sans son autorisation. La durée de l'inaliénabilité ne peut excéder celle du plan. Lorsque le tribunal est saisi d'une demande d'autorisation d'aliéner un bien rendu inaliénable en application du premier alinéa, il statue, à peine de nullité, après avoir recueilli l'avis du ministère public.

Il est proposé de supprimer l'obligation, pour le tribunal, de recueillir l'avis du ministère public et de prévoir une simple communication susceptible de recours, tout en exigeant une évaluation des biens contemporaine à la demande (article L. 626-14, alinéa.2, du code de commerce).

Dans le cadre des sommes à répartir correspondant aux créances admises définitivement au passif et lorsque les créances ont été converties en titres donnant accès au capital, le tribunal fixe les modalités du paiement des dividendes arrêtés par le plan. Ceux-ci sont payés entre les mains du commissaire à l'exécution du plan, qui procède à leur répartition. Lorsque la bonne exécution du plan le requiert au regard de la nature particulière des paiements à effectuer, le tribunal peut, par décision spécialement motivée et après avis du ministère public, autoriser le commissaire à l'exécution du plan, sous sa responsabilité, à régler les créanciers par l'intermédiaire d'un établissement de crédit spécialement organisé pour effectuer des paiements de masse en numéraire ou en valeurs mobilières.

L'obligation pour le tribunal de recueillir l'avis du ministère public pourrait être supprimée au profit d'une simple communication susceptible de recours (article L. 626-21, alinéa 5, du code de commerce).

Annexe 2 - Schéma : procédure avec représentation obligatoire



Annexe 3 - Liste des personnes auditionnées

Cour de cassation

M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation

M. Jean-Claude Marin, procureur général près la Cour de cassation

Mme Laurence Flise, présidente de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation

M. Alain Lacabarats, président de chambre à la Cour de cassation maintenu en activité

M. Bruno Pireyre, président de chambre à la Cour de cassation, directeur du service de documentation des études et du rapport, directeur du service des relations internationales, directeur du service de communication

Mme Agnès Martinel, conseillère à la Cour de cassation et présidente du conseil national de l'aide juridique

M. Guy Canivet, premier président honoraire de la Cour de cassation, ancien membre du Conseil constitutionnel, membre de l'institut Montaigne

Conseil d'État

M. Bernard Stirn, président de la section du contentieux du Conseil d'État

Conférences

M. Paul-André Breton, conférence des premiers présidents de cours d'appel

Mme Marie-Jeanne Vermeulin, conférence des procureurs généraux près les cours d'appel

Mme Joëlle Munier,

MM. Christophe Mackowiak et Benjamin Deparis, conférence des présidents de tribunaux de grande instance

Mme Marie-Madeleine Alliot, M. Pascal Prache et M. Christian de Rocquigny du Fayel, Conférence des procureurs de la République près les tribunaux de grande instance

MM. Georges Richelme et Jacques Darmon, conférence des juges consulaires près les tribunaux de commerce

Organisations syndicales de greffiers

M. Michel Montisci et Mme Lucie Guillon, syndicat C - Justice

M. Michel Besseau et Mme Myriam Madouri, syndicat CFDT interco

M. Joël Theillard et Mme Martine Motard, syndicat CGT

Mmes Evelyne Cadel et Sophie Grimault, M. Jean-Jacques Piron, syndicat FO greffiers

Organisations syndicales de magistrats

Mme Virginie Duval, présidente de l'union syndicale des magistrats, Mme Ody, vice-présidente et Mme Leclerc Garret, trésorière

Mme Clarisse Taron, présidente du syndicat de la magistrature et Mme Juliane Pinsard, syndicat de la magistrature

Mme Claire Danko et M. Emmanuel Goyon, membres de FO magistrats

Associations de magistrats

Mme Violette Baty et M. Paul Barincou, membres de l'association nationale des juges d'instance

M. Laurent Gebler, association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

Conférences des professionnels de justice

M. Jean Pouradier-Duteil, Mme Sophie Jonval et M. Jean-Marc Bahans conseil national des greffiers de tribunaux de commerce

Me Hélène Fontaine vice présidente, Me Joëlle Jeglot-Brun, conférence des bâtonniers

Me Pascal Eydoux, président du conseil national des barreaux

Mes Hélène Farge et Louis Boré, ordre des avocats au Conseil et à la Cour de cassation

Me Frédéric Sicard, bâtonnier du barreau de Paris et Me Françoise Hecquet, membre du conseil de l'ordre

Me Didier Coiffard, président du conseil supérieur du notariat, Me Jean-François Humbert

Me Patrick Sannino, président de la chambre nationale des huissiers de justice, Me Christine Valès et M. Gabriel Mecarelli

MM Michel Pinet et Joseph Garnier, président et trésorier adjoint de la fédération des associations de conciliateurs de justice

Entendus à leur demande

MM. Nicolas Michon, Maximilien de Fontmichel et Mme Nathalie Schroeder, membres de l'association JUREM (juristes en marche)

