

Groupe thématique Simplification de la justice civile

**Rapport remis au
comité des Etats
généraux de la justice
le 1er février 2022**



Le garde des sceaux
ministre de la justice

Paris, le 12 octobre 2021.

Monsieur le président,

Le Président de la République procédera le 18 octobre prochain au lancement des états généraux de la justice.

Ces états généraux, dont il m'a confié le pilotage et l'organisation, seront notamment déclinés sous la forme de groupes de travail spécialisés auxquels je vous remercie d'avoir accepté de participer.

Un comité, dont la présidence est confiée à Monsieur Jean-Marc Sauvé, est chargé de garantir le bon déroulement des états généraux puis de faire la synthèse de l'ensemble des travaux qui s'organiseront en quatre phases :

- Une phase de consultation.

Dès le 18 octobre, une consultation publique sera ouverte en ligne. Elle permettra à tous – citoyens, magistrats et fonctionnaires, partenaires de justice, usagers du service public de la justice – de participer.

Des réunions territoriales pourront être organisées, notamment dans des juridictions et des établissements de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Les acteurs de la justice pourront également transmettre des contributions exprimant des prises de position collectives.

- Une phase d'expertise.

Des professionnels, réunis dans les groupes de travail précédemment mentionnés, seront chargés de formuler des propositions, au regard notamment des retours issus de la phase de consultation. Ces groupes de travail seront dédiés à l'expertise des sept thématiques clés suivantes : la simplification de la procédure pénale, la simplification de la justice civile, la justice de protection, la justice pénitentiaire et de réinsertion, la justice économique et sociale, le pilotage des organisations et, enfin, l'évolution des missions et des statuts.

Dans le même temps, des ateliers constitués de citoyens seront conduits autour d'enjeux clés, afin de faire émerger leurs propositions.

Monsieur Stéphane NOEL
Président
Parvis du Tribunal de Paris
75017 PARIS

13 place Vendôme
75244 Paris Cedex 01
Téléphone +33(0)1 42 94 12 11
www.paris.fr



- Une phase de convergence.

Un « atelier de convergence » réunira en janvier 2022 l'ensemble des publics (fonctionnaires et magistrats, partenaires de justice et citoyens) pour croiser les perceptions et définir des propositions partagées.

- Une phase de synthèse et de propositions.

À l'issue de l'ensemble de ces travaux, le comité des états généraux de la justice remettra au Gouvernement, à la fin du mois de février 2022, son rapport et ses propositions, en précisant les modalités de leur mise en œuvre et en distinguant celles qui peuvent l'être rapidement, voire immédiatement, et celles qui s'inscrivent dans une démarche de moyen ou de plus long terme.

Je vous remercie d'avoir accepté la présidence du groupe de travail consacré à la thématique « simplification de la justice civile » et qui pourrait utilement examiner les problématiques suivantes :

- Tout d'abord, celle de la maîtrise des délais du procès civil. Paradoxalement, les justiciables subissent la lenteur de la justice civile alors que le procès civil est la chose des parties. A cet égard, l'implication des parties et de leurs conseils dans l'impulsion de dynamiques procédurales adaptées à leurs litiges, notamment au stade de la mise en état, pourrait être repensée.
- Ensuite, celle de l'articulation efficace et effective des modes amiables de règlements des différends (MARD) et du procès civil, afin d'offrir aux justiciables une justice civile plurielle adaptée à la nature de chaque litige,
- Enfin, celle de l'office du juge en matière civile, du périmètre et de l'intensité de son intervention, ce en lien avec la question de l'attractivité des fonctions civiles.

À cette fin, vous veillerez à ce que soient organisés, entre le 19 octobre 2021 et la mi-janvier 2022, au moins six ateliers de travail.

La méthodologie précisée par l'équipe projet en charge de l'organisation de ces états généraux sera portée à votre connaissance dans les plus brefs délais.

Le groupe de travail « simplification de la justice civile », sera composé, outre de vous-même, notamment de :

- Maître Philippe BARON, avocat au barreau de Tours;
- Maître Maguy BIZOT, avocat au barreau de Paris ;
- Maître Romain CARAYOL, avocat au Barreau de Paris et médiateur;
- Madame Cécile CHAUNAIS, professeur en droit privé, Université Paris 2 Panthéon-Assas ;
- Madame Stéphanie KRETOWICZ, présidente du tribunal judiciaire de Chartres;
- Madame Corinne PANNETTA, présidente de la première chambre civile de la cour d'appel de Colmar ;

2/3

Ministère de la Justice
Direction Générale de l'Administration et de la Formation
135, rue de la Harpe - 75013 Paris Cedex 13
Téléphone : 01 53 79 40 00
www.justice.gouv.fr



- Madame Fouzia YAHYAOUI, directrice des services greffe adjointe au tribunal judiciaire d'Orléans;

Afin d'organiser, d'animer et de synthétiser les travaux de votre groupe de travail, vous serez assistée de l'équipe projet des états généraux de la justice placée sous la responsabilité de Monsieur Haffide BOULAKRAS, délégué ministériel aux états généraux de la justice.

L'équipe projet, et notamment Madame Lucie AUVERGNON, sera à votre disposition pour tout besoin de documentation, de logistique, ou encore de mise en relations avec les différents services du ministère.

Sous la coordination de Monsieur Haffide BOULAKRAS, l'inspection générale de la justice pourra également être sollicitée afin d'accompagner les travaux.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Eric DUPOND MORETTI

33

13, place Stenabois - 45000 Orléans
Téléphone : 01 44 77 61 00
www.justice-pouv.fr

ETATS GENERAUX DE LA JUSTICE

3

Liste des membres du groupe de travail

Stéphane Noël, président du tribunal judiciaire de Paris, président

Philippe Baron, avocat au barreau de Tours, président de la commission numérique du Conseil national des barreaux,

Maguy Bizot, avocat au barreau de Paris,

Romain Carayol, avocat au Barreau de Paris et Médiateur,

Cécile Chainais, Professeure en droit privé, Université Paris 2 Panthéon-Assas,

Stéphanie Kretowicz, présidente du tribunal judiciaire de Chartres,

Corinne Panetta, Présidente de la première chambre civile de la cour d'appel de Colmar,

Fouzia Yahyaoui, Directrice de greffe adjointe au tribunal judiciaire d'Orléans

Avec la contribution de :

Anne-Sylvie Soudoplatoff, inspectrice générale de la justice

Laurence Guibert, inspectrice de la justice



Lucie Auvergnon, premier substitut à l'administration centrale du ministère de la justice (DACs), chargée de mission états généraux de la justice - équipe projet

Note de présentation des travaux du groupe de travail « Simplification de la justice civile »

Pour une approche systémique de la justice civile, guidée par l'exigence de qualité

1. **Constats.** Notre société démocratique garantit à chaque citoyen le droit d'accès à un juge. Cette demande de justice s'accompagne d'une forte revendication de proximité entre le justiciable, son conseil et le juge¹.

Le constat n'est plus à faire d'une justice civile en crise. En matière civile, les magistrats, les greffiers et les fonctionnaires de greffe tout autant que les avocats sont confrontés aux difficultés de gestion des « stocks » et des « flux » dans un contexte de réformes régulières, législatives et réglementaires².

¹ Cf. Travaux des ateliers délibératifs des Etats généraux de la justice.

² L'inspection générale de la justice relève que le juge civil a assisté, depuis quelques années, à la transformation de son écosystème juridique avec des réformes importantes en matière procédurale et d'organisation judiciaire, telles la création des pôles sociaux, la fusion des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, la déjudiciarisation de certains contentieux, l'extension de la représentation obligatoire et de la procédure écrite à des matières autrefois soumises à la procédure orale. Elle note que ces réformes, dont l'inadaptation de la temporalité des entrées en vigueur a pu être critiquée, ne font pas l'objet d'un accompagnement systématique par les directions centrales si bien que les magistrats et les greffes mettent en œuvre des réformes dans la précipitation, en les découvrant. Inspection générale la justice, L'attractivité des fonctions civiles en juridiction, Rapport, avril 2021, p.80.



Il en résulte notamment un déficit d'attractivité non seulement des fonctions civiles non spécialisées mais aussi, en germe, de la justice civile elle-même, dont les délais de traitement nuisent à l'efficacité.

En effet, l'accroissement des contentieux soumis à la justice fut tel, entre 2007 et 2015, que la croissance du contentieux civil et commercial s'est avérée supérieure à celle du contentieux pénal³. Mais, depuis quelques années, on assiste à un infléchissement des saisines. Cette tendance⁴ n'est pas ressentie compte tenu de l'existence d'un stock d'affaires important et de délais moyens de traitement élevés.

Au-delà des données d'activité, le groupe de travail a souhaité rappeler solennellement l'importance qu'il accorde à la justice civile. Elle est non seulement, par sa nature, facteur de cohésion nationale mais elle participe en outre directement, par sa performance, au développement socio-économique de notre pays et, par conséquent, à l'attractivité de la France.

Reconnaître cette mission spécifique de la justice civile contribue à la valorisation de l'activité civile dans les juridictions et à la reconnaissance du rôle essentiel des « civilistes » dans le règlement des litiges de nos concitoyens.

³ Selon les données figurant dans le rapport d'information n° 495 de la commission des lois du Sénat du 4 avril 2017, le nombre d'affaires nouvelles portées devant les tribunaux en matière civile et commerciale a augmenté de près de 5,5 % entre 2007 et 2015, passant de près de 2,599 à 2,741 millions d'affaires. Le rapport relève qu'en matière pénale le total d'affaires poursuivables a baissé de 14,4 % entre 2007 et 2015 (la baisse est de -11,3 % entre 2007 et 2019). 1 203 370 décisions en matière pénale ont été rendues en 2007, 1 206 477 en 2015 et 812 249 en 2019 (chiffres-clés de la justice).

⁴ Selon les données analysées par l'inspection générale de la justice, le nombre d'affaires nouvelles portées devant les juridictions civiles a enregistré une diminution de près de 18 % entre 2015 et 2019. Ce total comprend les affaires nouvelles devant la Cour de cassation, les cours d'appel et les anciens tribunaux de grande instance et d'instance, à l'exclusion des juridictions consulaires et prud'homales et des enfants. Inspection générale la justice, L'attractivité des fonctions civiles en juridiction, Rapport, avril 2021, p.105.



2. Méthodologie retenue. Le groupe de travail s'est appuyé sur l'expérience de ses membres⁵, pour croiser les analyses, les points de vue et nourrir un débat contradictoire et de qualité tant sur les difficultés concrètes rencontrées par la justice civile française que sur les voies susceptibles de permettre d'y répondre. Afin d'enrichir son approche, le groupe de travail a souhaité être éclairé par des éléments de droit comparé, tirés des législations et pratiques étrangères, qu'il a inclus dans sa réflexion et ses propositions. Il a également pris en compte les témoignages et réactions de professionnels du droit recueillis à Lyon lors de son déplacement le 9 décembre 2021⁶. Afin de ne pas déconnecter sa réflexion de travaux déjà accomplis, le groupe de travail s'est également appuyé sur l'analyse des nombreux rapports déjà rendus sur le thème de la justice civile⁷.

L'existence de deux groupes de travail distincts dédiés à « la justice économique et sociale » et à « la justice de protection » a conduit le groupe de travail « simplification de la justice civile » à exclure du champ de sa réflexion le traitement des litiges commerciaux, des litiges individuels du travail, du contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale ainsi que ceux des mesures d'assistance éducative relatives aux mineurs en danger et des mesures de protection relatives aux majeurs vulnérables.

3. Pour une approche systémique. Face à ces constats, quelles réponses apporter à cette crise de la justice civile ?

⁵ Présidé par Stéphane Noël, président du tribunal judiciaire de Paris, le groupe de travail « simplification de la justice civile » est également composé des personnalités suivantes : Philippe Baron, avocat au barreau de Tours, président de la commission numérique du Conseil national des barreaux, Romain Carayol, avocat au Barreau de Paris et médiateur, Cécile Chainais, Professeure de droit privé, Université Paris II Panthéon-Assas, Stéphanie Kretowicz, Présidente du tribunal judiciaire de Chartres, Corinne Panetta, Présidente de la première chambre civile de la cour d'appel de Colmar, Fouzia Yahyaoui, Directrice de greffe adjointe au tribunal judiciaire d'Orléans.

⁶ Rencontres organisées le 9 décembre 2021 à l'Université Jean Moulin Lyon III, autour de trois tables rondes : « La promotion des modes amiables de règlement des différends », « L'office du juge et le périmètre du litige civil », « La recherche de nouvelles méthodes de travail pour une justice de qualité ».

⁷ Cf. Eléments bibliographiques en annexe.

En premier lieu, il apparaît que les seuls mouvements de déjudiciarisation et de rationalisation des contentieux civils ne répondent pas aux défis que connaît la justice civile. Le groupe de travail pose le constat qu'il est urgent de rompre avec une logique de gestion des flux judiciaires pour construire une nouvelle approche du litige et, au-delà, une véritable politique civile embrassant la pluralité des modes de règlement amiables et contentieux. C'est à la qualité d'une véritable offre de justice « plurielle »⁸ que les moyens de la justice doivent désormais être dédiés. Cette politique doit être guidée par l'exigence de qualité et par un certain nombre de principes émergents du procès civil contemporain⁹ : principe de dialogue, principe de coopération loyale des acteurs du procès, principe de proportionnalité procédurale (entendu comme la recherche de moyens procéduraux adaptés aux grandes catégories de litiges mais aussi aux spécificités propres à chaque affaire).¹⁰

En second lieu, les réponses aux maux de la justice civile ne sauraient davantage être trouvées dans le recours unique aux réformes de fond et de procédure. L'inflation législative et réglementaire, facteur de complexification du processus de production des jugements, se poursuit depuis 25 ans dans des proportions non raisonnables. L'épaisseur des codes en est le signe : de 2003 à 2021, on relève une augmentation de 27 % de mots dans le code civil, de 108 % dans le code de la construction et de

⁸ L. Cadiet, « Réflexions sur la justice à l'épreuve des mutations contemporaines de l'accès à la justice », *D.* 2017, 522, n° 16.

⁹ Sur lesquels v. S. Guinchard, « Les métamorphoses de la procédure à l'aube du troisième millénaire », in *Clés pour le siècle*, Université Panthéon-Assas, Dalloz, 2002 ; GUINCHARD Serge, CHAINAIS Cécile et al., *Droit processuel*, Précis Dalloz, 10^e éd., 2021, n° 538 et s. ; L. Cadiet, « Et les principes directeurs des autres procès ? Jalons pour une théorie des principes directeurs du procès », in *Justice et droits fondamentaux. Etudes offertes à Jacques Nordmand*, Paris, Litec, 2003, p. 71 et s.

¹⁰ C. Piché, « La proportionnalité procédurale : une perspective comparative », *Rev. dr. univ. Sherbrooke*, 2009-2010, n° 40, p. 552. Sur l'idée d'adapter les procédures devant le juge du fond, en faisant prévaloir des procédures « sur mesure », L. Cadiet, « L'office du juge au regard de l'instance en droit français », in C. Chainais, B. Hess, A. Saletti, J.-Fr. van Drooghenbroeck (dir.), *L'office du juge. Études de droit comparé*, Larcier, 2018, p. 129 s., spéc. p. 147 s. ; ou devant la Cour de cassation : « Vers un modèle pluraliste de cassation à la française », *Regards d'universitaires sur la réforme de la Cour de cassation*, n° spécial, *JCP G*, 11 janv. 2016. 42 s.



l'habitation et de 208 % dans le code de la consommation¹¹. Si le groupe de travail entend que la simplification de la justice civile puisse exiger des ajustements procéduraux, il constate une absence de pleine appropriation des récentes réformes de procédure par les acteurs judiciaires¹², liée en partie à une mise en œuvre effrénée des réformes, sans accompagnement suffisant et sans modification des réflexes culturels des professions judiciaires.

Le groupe de travail considère donc que la simplification de la justice civile nécessite, non pas une application champ par champ d'une contrainte verticale à fort potentiel contre-productif¹³, mais l'engagement d'une réflexion systémique œuvrant à de véritables changements culturels et au développement de nouvelles pratiques construites sur le mode de la concertation.

Cette approche systémique doit permettre d'embrasser des problématiques connexes jusqu'à présent abordées séparément : enseignements à l'EFB ou à l'ENM, office du juge, équipe autour du juge, développement des modes de règlements amiables des différends (MARD), participation des justiciables aux frais de la justice civile tout en garantissant un fort degré d'accès à la justice, harmonisation intelligente et interactive des écritures des avocats et des magistrats, mise en œuvre de l'Open Data des décisions de justice, développement d'outils informatiques et statistiques performants, promotion des « bonnes pratiques ».

¹¹ Indicateurs de suivi de l'activité normative publiés par le secrétariat général du gouvernement. Édition 2021, cité in Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks, Rapport de l'Inspection générale de la justice, novembre 2021 (n°109-21), p.25.

¹² Procédure participative, pouvoirs du juge de la mise état, procédure sans audience, notamment.

¹³ Tentative préalable de médiation obligatoire, procédure participative de mise en état obligatoire, règles de structuration des écrits imposée par la chancellerie ou encore concentration des moyens en première instance.

Cette réflexion systémique, si elle est retenue, devrait s'échelonner dans le temps pour s'assurer d'une appropriation progressive des enjeux de la réforme par l'ensemble des acteurs.

Le groupe de travail propose ainsi une réflexion autour des trois grands axes, à savoir les moyens d'une justice civile de qualité (§ 1), la construction d'une véritable offre de justice amiable, structurée et de qualité (§ 2), la modernisation et l'adaptation des procédures aux besoins des acteurs et des contentieux (§3).

§ I. SE DONNER LES MOYENS D'UNE JUSTICE CIVILE MODERNE DE QUALITÉ

4. Le groupe de travail considère que la France doit se donner les moyens d'une justice civile moderne de qualité, ce qui passe par des moyens politiques – avec la nécessité de penser une politique civile – (A), des moyens économiques – question cruciale du renforcement des moyens économiques de la justice en général et de la justice civile en particulier – (B) et, enfin, des moyens humains, avec l'exigence d'enrichir l'environnement professionnel du juge civil (C).

A. DES MOYENS POLITIQUES : DE LA NÉCESSITÉ DE PENSER UNE POLITIQUE CIVILE

➤ Penser une politique civile (Fiche 1)

5. L'amélioration du traitement des litiges civils et la valorisation de la justice civile supposent le déploiement de véritables politiques civiles au niveau national et local. A cet égard, le groupe de travail propose la création d'un conseil national de la justice civile dont la réflexion, alimentée par les analyses d'observatoires étudiant l'évolution des contentieux et l'incidence des réformes, permettrait, dans le respect de la



spécificité des contentieux et de l'indépendance des juges, la diffusion de notes d'orientation programmatiques de justice civile. Pour être utile, cette politique nationale devrait être déclinée dans le cadre de politiques locales de partenariat redynamisées.

De manière plus générale, une politique civile forte doit se déployer de plusieurs manières. Tout d'abord, avec la mise en œuvre d'une politique civile en matière de MARD (voir fiches 7 et 8), puis par l'engagement d'une politique volontariste de développement des instruments numériques dans la justice civile, notamment par la mise en œuvre de plateformes numériques (voir fiches 8 et 17), ou encore par la mise à disposition des acteurs d'un service numérique performant permettant une systématisation intelligente et interactive des écritures (voir fiche 11).

B. DES MOYENS ÉCONOMIQUES : FINANCER LA POLITIQUE CIVILE

➤ Renforcer le budget de la justice civile (fiche 2)

6. Le groupe de travail recommande la poursuite et le renforcement des efforts budgétaires, notamment concernant les programmes 166 « justice judiciaire » et 101 « Accès au droit et à la justice ». Les services civils, qui traitent la part majoritaire de l'activité judiciaire, sont confrontés à un « stock » d'affaires important, qui contraste avec l'extrême insuffisance des moyens, sans adéquation avec la particularité et la diversité de leurs missions.



7. Le contentieux civil occupe la part majoritaire de l'activité judiciaire. En 2019, 2 250 217 décisions en matière civile et commerciale ont été rendues¹⁴, en ce compris 1 748 440 décisions rendues par les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance – pôles sociaux et assistance éducative inclus -, 230 488 décisions rendues par les cours d'appel et 17 813 décisions rendues par la Cour de cassation. En 2019, 812 249 condamnations pénales ont été prononcées¹⁶.

Le mouvement de déjudiciarisation de litiges simples, à l'instar du divorce par consentement mutuel¹⁷, ne trompe pas tout observateur attentif de la justice civile. Ainsi, la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'article 66 de la Constitution, combinée à un mouvement d'unification du contentieux, notamment par un transfert de certains contentieux du juge administratif au juge judiciaire, a conduit à une judiciarisation de nouveaux contentieux de masse attribués au juge civil (contentieux des hospitalisations sans consentement en ce compris mesures d'isolement et de contention, contentieux de la rétention administrative des étrangers, contentieux de la sécurité sociale etc.).

¹⁴ Chiffres-clés de la justice 2020, ministère de la justice. Dans ce document de référence annuelle le périmètre statistique des juridictions civiles et commerciales comprend les décisions rendues en matière civile de la Cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux de grande instance, des tribunaux d'instance, dont la juridiction de proximité, du juge des enfants en matière d'assistance éducative, des conseils de prud'hommes, des juridictions commerciales et des tribunaux des affaires de sécurité sociale.

¹⁵ La baisse des chiffres 2020, qui porte à 1 384 721 le nombre d'affaires rendues par les juridictions civiles et commerciales, correspond aux effets des perturbations engendrées par la crise sanitaire. Ce chiffre inclut 1 046 978 décisions rendues par les tribunaux judiciaires – hors incapacité des mineurs et protection des majeurs-, 176 911 décisions rendues par les cours d'appel et 14 278 décisions rendues par la Cour de cassation. Chiffres-clés de la justice 2021, ministère de la justice.

¹⁶ La baisse des chiffres 2020, qui porte à 469 571 le nombre de condamnations pénales prononcées, correspond aux effets des perturbations engendrées par la crise sanitaire. Chiffres-clés de la justice 2021, ministère de la justice.

¹⁷ Les divorces par consentement mutuel représentaient 70 000 demandes par an en 2014 et 2015, avant leur déjudiciarisation intervenue le 1^{er} janvier 2017. Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks, Rapport de l'Inspection générale de la justice, novembre 2021 (n°109-21), p.29.

Le même constat peut être réalisé s'agissant des tâches du greffe : l'allègement de la charge de travail, visée par exemple par la réforme de la prise de date¹⁸ voit ses effets balayés, dans les services des affaires familiales, par l'externalisation du travail de saisine du portail de l'ARIPA dans le cadre de la systématisation de l'intermédiation financière des pensions alimentaires (IFPA).

8. Signe de l'engagement des magistrats, des greffiers et des agents, la productivité des juridictions civiles est remarquable. En 2019, les anciens tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance – pôles sociaux inclus et assistance éducative inclus, compétence commerciale exclue –, saisis de 1 750 337 nouvelles affaires, ont rendus 1 748 440 décisions. Les cours d'appel, saisies de 277 325 nouvelles affaires, ont rendu 230 488 décisions. La Cour de cassation, saisie de 17 071 affaires nouvelles, a rendu 17 813 décisions¹⁹.

Pourtant, elles subissent la pression d'un « stock » d'affaires en cours important. Ce stock représentait, fin 2019, 1 419 687 affaires s'agissant des anciens tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance et 270 197 affaires s'agissant des cours d'appel²⁰. Ce niveau d'activité exceptionnel et la pression des flux contribuent à l'épuisement des « civilistes ».

A cet égard, le groupe de travail ne peut que constater l'insuffisance des efforts budgétaires récemment réalisés et le manque criant de moyens alloués à la justice civile. En 2020, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a classé les juridictions civiles françaises de première instance en catégorie « Alerte »

¹⁸ Cette réforme emporte suppression de la convocation des parties à l'audience.

¹⁹ En 2020, les tribunaux judiciaires, saisis de 1 096 753 affaires nouvelles, ont rendu 1 046 978 décisions. Les cours d'appel, saisies de 171 307 affaires nouvelles, ont rendu 176 911 décisions. La Cour de cassation, saisie de 13 643 affaires nouvelles, a rendu 14 278 décisions. Chiffres-clés de la justice 2021, ministère de la justice.

²⁰ Fin 2020, le nombre d'affaire en stock était de 1 115 319 s'agissant des tribunaux judiciaires – pôles sociaux inclus -, 265 115 s'agissant des cours d'appel, 18 701 s'agissant de la Cour de cassation. Chiffres-clés de la justice 2021, ministère de la justice.



(« *Warning* »), compte tenu notamment d'un traitement des affaires en première instance de 420 jours contre une médiane européenne de 201 jours²¹.

La qualité de la justice de première instance conditionne pourtant largement celle de la justice rendue en appel. A cet égard, le groupe de travail retient la nécessité d'engager prioritairement un « plan d'action » dédié à la justice civile de première instance.

9. Les juges civils non spécialisés, souvent utilisés en juridiction comme la variable d'ajustement d'autres contentieux jugés prioritaires – y compris dans le champ pénal –, exercent des tâches d'une extrême diversité, parfois morcelées et dans une relative invisibilité. Le groupe de travail relève la particulière invisibilité du travail relatif à la prescription des MARD, à la mise en état, au traitement des dossiers longs et complexes. Le traitement des dossiers est également rendu plus difficile en raison de la complexification de certains contentieux, de l'intervention exponentielle des avocats dans les procédures sans représentation obligatoire et du doublement de la longueur des conclusions en quinze ans²². Ces difficultés sont encore majorées par la double réalité de la vacance de postes et d'une rotation importante des juges, liée tant à l'obligation de mobilité des magistrats qu'au déficit d'attractivité des fonctions. Cela exige l'élaboration, difficile mais nécessaire, d'un outil de pilotage permettant l'évaluation de la charge de travail des magistrats et l'adéquation de l'allocation des moyens humains et matériels.

➤ **Renforcer le financement de la justice civile (Fiche 3)**

10. Le groupe de travail estime qu'il est essentiel d'engager une réflexion sur l'économie du procès civil. Cela implique d'oser une remise en cause du principe de

²¹ Cycle d'évaluation de la CEPEJ 2020 (données 2018).

²² Mission de l'inspection générale de la justice sur le traitement des dossiers civils longs et complexes, décembre 2021 (n°127/21).



gratuité du service public de la justice pour garantir à tous une justice « plurielle » de qualité²³.

Le groupe de travail recommande ainsi l'instauration d'une contribution au fonctionnement de la justice avec une affectation de ce produit en faveur de l'accès au droit (Aide juridictionnelle, MARD) et, par conséquent, une exonération des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

Si le législateur adoptait ce principe, il lui appartiendra de déterminer, selon des modalités respectueuses du droit fondamental d'accès effectif à un juge, si le montant de la contribution doit être proportionné au montant des demandes et/ou à la nature du contentieux en cause et si la contribution doit être fixée à l'entrée ou par le tribunal à l'issue du litige.

➤ ***Pour une juste économie du procès : rétablir la finalité de l'article 700 du code de procédure civile (Fiche 4)***

11. De manière corollaire, le groupe de travail a engagé une réflexion sur l'économie du procès et sur la détermination des leviers permettant un renforcement de la prise en charge, par la partie qui succombe, des frais d'avocats de la partie gagnante. Sans aller jusqu'à recommander un système de rémunération tarifée des avocats, le groupe de travail propose d'introduire, au sein de l'article 700 du code de procédure civile, la référence à la production d'un « état récapitulatif des honoraires » permettant au juge de moduler plus justement la somme allouée.

C. DES MOYENS PROFESSIONNELS ET HUMAINS : ENRICHIR L'ENVIRONNEMENT DE TRAVAIL DU JUGE CIVIL

²³ Collectif de juristes, « D'une justice gratuite dégradée à une justice accessible de qualité », *Dalioz Actualité*, 22 novembre 2018.

12. Le groupe de travail estime qu'il convient de mettre un coup d'arrêt au tarissement identifié des vocations de juge civil et des carrières civiles²⁴. Il observe à cet égard que la réflexion sur l'attractivité des fonctions civiles de la magistrature est indissociable de celle qui porte sur son environnement professionnel. Il formule plusieurs recommandations en ce sens.

13. Il convient à titre liminaire de rappeler que les conditions de travail des magistrats et agents des services civils dépendent en premier lieu des moyens qui leur sont alloués afin de remplir leurs missions et du nombre de personnels judiciaires recrutés pour accomplir les missions. Ces besoins visent toutes les catégories, y compris les personnels de catégorie C, afin que les greffiers puissent se concentrer sur leur cœur de métier.

Le groupe de travail considère par ailleurs qu'un nouveau souffle peut être apporté en inscrivant le juge civil dans un collectif dépassant la seule équipe autour du juge.

➤ **Renforcer l'équipe autour du juge civil (Fiche 5)**

14. L'efficacité de l'équipe autour du juge impose en premier lieu une clarification de la répartition interne des compétences entre magistrat, greffier²⁵, juriste assistant et assistant de justice. Le groupe de travail considère que ces compétences doivent être complémentaires et non parallèles et que la coordination des missions des acteurs de l'équipe doit viser un travail commun et non cloisonné. Il importe de développer une vision systémique en termes de ressources humaines, tenant compte des tâches

²⁴ L'attractivité des fonctions civiles en juridiction, Rapport de l'inspection générale de la justice, avril 2021.

²⁵ A cet égard, le groupe de travail regrette que la réforme statutaire du greffe de 2015 n'ait pas encore été pleinement intégrée en juridiction. Cette réforme inscrit notamment dans le statut des greffiers la mission d'assistance des magistrats.



administratives et juridictionnelles et de leur répartition. Celle-ci n'exclut pas un recours circonstancié aux emplois contractuels, plus avantageux par leur souplesse.

15. Cette efficacité impose en second lieu une modification culturelle de la mission du juge. Le juge doit pouvoir s'extraire d'un exercice monacal de ses missions pour endosser le rôle d'un « magistrat-capitaine », dénué de pouvoir hiérarchique direct mais garant de la cohérence du travail de l'équipe et de son cap²⁶. Toutefois, le groupe de travail est très attentif à ce que soient assurées les compétences des assistants de justice et des juristes assistants et préconise que leur soit dispensée une formation, qui devrait être assurée par l'Ecole Nationale de la Magistrature.

➤ ***Développer l'environnement professionnel du juge civil (Fiche 6)***

16. Au-delà de l'équipe autour du juge, le groupe de travail considère qu'il est primordial de créer un environnement professionnel enrichi, en lien avec l'Université, à la recherche d'une collégialité retrouvée.

En réponse, il propose notamment de lier plus étroitement l'Université à la magistrature. Il recommande d'une part d'associer des enseignants-chercheurs à l'acte de juger, par la création d'un statut de professeur associé dans le corps judiciaire et par la promotion du détachement d'universitaires prévu par les articles 40-1 et 41 de l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. D'autre part, il souhaite ouvrir le regard des étudiants vers la magistrature par la mise en place d'un contrat d'alternance au bénéfice des étudiants en Master 2 ou par le recrutement de doctorants civilistes réalisant une thèse dans le cadre d'une convention industrielle de formation pour la recherche (CIFRE).

²⁶ Clément Clochet, *Quelle équipe autour du magistrat ?*, dans *Les cahiers de la justice* 2021/3, p.505 et s.



En outre, le groupe de travail juge essentiel d'engager une réflexion sur la place de la collégialité et le rôle de l'audience.

Enfin, le groupe de travail observe que le dynamisme de la réflexion collective d'un service civil, relative à ses pratiques professionnelles voire à ses jurisprudences, dépend non seulement d'une revalorisation de la charge du magistrat coordonnateur mais également de la prévision, dans le référentiel de travail de tout juge civil, d'un temps de réunion dédié à ces échanges.

§ II. CONSTRUIRE UNE VERITABLE OFFRE DE JUSTICE AMIABLE, STRUCTURÉE ET DE QUALITÉ

17. Le groupe de travail considère que le développement de la culture des MARD – et singulièrement de la médiation – doit s'appuyer de façon systémique sur plusieurs axes de progression : la mise en place d'une politique nationale proactive tendant à proposer une offre de MARD structurée, de nature à susciter la confiance, mais également des leviers juridiques et techniques (restructuration du code de procédure civile, mobilisation de leviers procéduraux).

Attentif à la nécessité de proposer une offre de justice amiable de qualité, le groupe de travail a mené une réflexion sur les MARD, qui doivent trouver leur pleine place dans la conception d'une politique civile (A), et pour lesquels des leviers peuvent être utilement déployés (B).

A. PROMOUVOIR UNE POLITIQUE CIVILE DES MARD

- *Développer la confiance dans les MARD par une offre de justice amiable, structurée et de qualité (Fiche 7)*

18. Force est de constater un succès très relatif de la politique française des MARD²⁷, trop souvent mêlée à une politique de gestion des flux et d'économie processuelle. Ainsi promus, les MARD sont perçus davantage comme des obstacles à l'accès au juge que comme une voie vertueuse de résolution des différends. Pourtant, l'intérêt des MARD est parfaitement compris par les professionnels et les justiciables lorsqu'il est bien entendu que ces MARD sont l'un des aspects d'une offre de justice « plurielle », permettant au justiciable de choisir librement la voie de résolution du différend la plus adaptée à la nature du conflit.

En outre, le groupe de travail observe que la structuration et la lisibilité de l'activité de médiation, du marché et de l'offre de MARD sont manifestement insuffisantes. S'il existe un incontestable besoin de médiation, la demande elle-même est encore trop faible, faute de trouver une offre structurée en adéquation avec ce besoin.

➤ ***Pour la mise en œuvre d'une véritable politique nationale des MARD (Fiche 8)***

19. Seule une politique nationale de l'amiable, impliquant notamment les avocats et déclinée localement, permettra de dépasser la précarité de dynamiques locales dépendantes d'initiatives personnelles. A cet égard, le groupe de travail estime, sans minimiser le rôle du futur conseil national de la médiation, qui aura un rôle essentiel, que cette politique doit être incarnée par un référent MARD au sein du ministère et par un magistrat coordonnateur dans chaque tribunal judiciaire. L'existence et les missions de ce magistrat coordonnateur devaient être inscrites dans le code de l'organisation judiciaire, à l'instar de celles du conseiller en charge du suivi et de la coordination de l'activité des conciliateurs de justice et des médiateurs inscrits sur le ressort de la cour d'appel. Au-delà, le groupe de travail retient l'opportunité de créer

²⁷ S. Amrani Mekki, « Chantier de l'amiable : concevoir avant de construire », in *Séminaire de droit processuel*, dir. C. Chainais et X. Lagarde, *JCP* 2018, suppl. au n° 13, p. 63, n° 21.



une délégation interministérielle rattachée au Premier ministre afin de dépasser le seul prisme de la promotion de la médiation judiciaire et de construire une culture commune de la médiation.

Cette politique est conditionnée par la création d'un outil statistique national fiable, permettant l'évaluation du recours aux MARD en juridiction.

En outre, le champ des possibles permis par le numérique doit être investi à condition de faire le choix d'une allocation de moyens adaptée. A cet égard, le groupe de travail propose d'enrichir la plateforme « justice.fr » afin d'y porter des informations sur la médiation ainsi qu'un référencement des professionnels concernés et des plate-forme existantes. S'agissant plus particulièrement des petits litiges (litiges de voisinage, litiges inférieurs à 5 000 euros, etc.), le groupe de travail recommande la mise en place, par l'Etat, d'une plate-forme de résolution des petits litiges offrant aux citoyens des phases graduées (négociation directe, médiation à l'aide d'un médiateur, etc.) sans exclure, en cas d'échec, la saisine du juge.

Le groupe de travail souhaite également la création d'un véritable service public de la médiation et de la conciliation judiciaires, réservé aux conciliateurs et aux médiateurs inscrits. Ces médiateurs auraient pour mission d'assurer, moyennant une indemnité, des séances d'information sur la médiation. Ils assisteraient aux audiences. Au sein de ce service public, la distinction entre les missions des conciliateurs et des médiateurs doit être claire. Le groupe de travail juge à cet égard opportun de définir ces missions dans le code de procédure civile. Plus généralement, la diffusion d'une culture des MARD implique un renforcement de la formation aux MARD de l'ensemble des acteurs et notamment des auditeurs de justice et des élèves avocats.

20. Enfin, pour appuyer une réelle politique de développement des MARD, il reste à élaborer un modèle économique de la mise en œuvre des modes amiables. Le groupe



de travail a identifié divers leviers économiques, financiers et fiscaux de nature à rendre les MARD plus attractifs, tels que l'institution d'un crédit d'impôt pour toute participation à une médiation, l'harmonisation de l'aide juridictionnelle pour l'accompagnement des avocats à la médiation, quel que soit le résultat de la médiation (succès total ou partiel, saisine ou non en homologation), la fixation des unités de valeur de l'aide juridictionnelle plus favorable lorsque l'avocat accompagne un MARD que lorsqu'il assiste un justiciable pour l'obtention d'un jugement, la réduction de la TVA pour les honoraires des médiateurs et/ou tous les acteurs participant à la médiation, ou encore la faculté pour le juge de priver du bénéfice de l'article 700 du code de procédure civile la partie à l'instance qui n'a pas déféré à l'injonction à la réunion d'information sur la médiation.

B. DÉVELOPPER LES LEVIERS JURIDIQUES ET PROCÉDURAUX POUR ACCROÎTRE LA CONFIANCE DANS LES MARD ET LEUR ATTRACTIVITÉ

- *Pour la mise en place d'un environnement légal favorisant la confiance dans les MARD (les leviers juridiques de la promotion des MARD) (Fiche 9)*

21. Le groupe de travail observe que la présentation actuelle des MARD dans le code de procédure civile n'est pas pleinement cohérente, ce qui ne facilite guère leur appropriation par l'ensemble des acteurs. Il suggère à cette fin certaines modifications du code de procédure civile.

En premier lieu, afin d'asseoir parfaitement la place de la résolution amiable des litiges dans le code de procédure civile, le groupe de travail préconise d'étoffer, au sein des principes directeurs du CPC, celui qui est actuellement consacré à la conciliation (article 21 du titre VIII). Il suggère d'infléchir l'intitulé du titre VIII (actuellement : « La conciliation », qui deviendrait « La résolution amiable ») et de formuler un principe directeur de coopération du juge et des parties en matière de résolution amiable du



différend. Ce principe vise à reconnaître, outre la mission de conciliation du juge, celle consistant à orienter l'affaire vers une voie de résolution amiable du litige (judiciaire, par la délégation, ou extrajudiciaire en les guidant vers un mode conventionnel). Ce principe inclut également la mission d'homologation de l'accord comme une dimension à part entière de l'office juridictionnel, et promeut l'idée d'un juge judiciaire, juge d'appui des modes amiables, à l'instar de ce qui existe déjà pour l'arbitrage.

En second lieu, le groupe observe que les dispositions sur les modes amiables judiciaires (livre I du CPC) sont isolées par rapport aux modes extrajudiciaires (livre V) ; la procédure participative de mise en état, dans sa dimension d'instruction conventionnelle, est noyée et pour ainsi dire invisibilisée dans le livre V du code relatif aux modes amiables. Le groupe de travail formule donc des propositions visant à proposer aux acteurs de la justice une vision homogène et cohérente de l'ensemble des modes amiables de règlement des conflits au sein du livre V (dans lequel un chapitre serait désormais consacré aux modes amiables judiciaires et un autre aux modes amiables extrajudiciaires), tout en rendant la procédure participative de mise en état (PPME) plus lisible en l'inscrivant dans les dispositions générales du code, au sein du Livre I, juste avant les propositions relatives à l'administration judiciaire de la preuve.

Afin de renforcer la cohérence des modes amiables de règlement des conflits, le groupe de travail recommande en outre d'ouvrir le livre V, ainsi refondu, du CPC, par un chapitre relatif aux principes directeurs communs des MARD (exigence de confidentialité, d'indépendance et d'impartialité, de loyauté, de compétence du tiers).

- ***Pour la promotion et la sécurisation des MARD (les leviers techniques)***
(Fiche 10)

22. Enfin, le groupe de travail préconise de mobiliser les leviers techniques au bénéfice d'une politique cohérente des MARD, en incitant activement les parties à recourir aux modes amiables, judiciaires et conventionnels, et en renforçant encore la sécurité juridique autour des MARD.

Le groupe de travail propose en premier lieu d'inscrire dans le code de procédure civile le recours systématique à l'injonction à participer à une réunion d'information sur la médiation, y compris en post-sentenciel²⁸, et d'étendre le principe de confidentialité des échanges tenus lors de cette réunion. Il suggère en second lieu de prévoir que l'injonction à la médiation, comme la décision d'ordonner la médiation, interrompe les délais impartis pour conclure et former appel.

En outre, le groupe de travail relève l'intérêt de la pratique de la césure du procès civil : celle-ci consiste à faire trancher par le juge le point nodal du litige, avant d'inciter ensuite les parties à trouver, par la mise en œuvre d'un mode amiable, une solution relative aux conséquences – notamment indemnitaires – découlant du point de droit tranché. Le groupe de travail recommande le développement de cette pratique et, au-delà, sa codification.

La promotion des MARD conventionnels peut en outre passer par la valorisation et la sécurisation de ces modes amiables. Le groupe préconise ainsi de donner une visibilité, dans le code de procédure civile, à la clause prévoyant un préalable obligatoire de conciliation ou de médiation, en précisant et en sécurisant son régime (autonomie par rapport au contrat) et sa sanction. De même, le groupe de travail, constate que le régime de l'homologation des accords issus de MARD manque de clarté et

²⁸ Voir en ce sens N. Fricero et F. Vert, « Médiation : des bonnes pratiques à une bonne législation ? », *Gaz. Pal.* 16 mars 2021, n° 400s5, p. 13.



d'homogénéité au sein du code, comme l'ont montré des travaux récents²⁹ et ainsi que certains acteurs l'ont fait observer au groupe lors de son déplacement à Lyon. C'est pourquoi le groupe de travail juge utile d'imposer aux juridictions un circuit court d'homologation et de préciser, dans le code de procédure civile, le domaine des actes soumis à l'homologation ainsi que les effets du jugement d'homologation.

§ III. MODERNISER ET ADAPTER LES PROCÉDURES AUX BESOINS DES ACTEURS ET DES CONTENTIEUX

23. Le groupe de travail relève que l'efficacité de toute adaptation procédurale est corrélée à une vision modernisée de la structuration des écrits judiciaires (A). Visant une articulation effective des modes de règlements judiciaires et amiables des litiges tout autant que la simplification et la fluidité des procédures, le groupe de travail émet des propositions relatives aux phases d'orientation et de mise en état et appelle de ses vœux la suppression d'un formalisme excessif en appel (B).

A. PERMETTRE UNE STRUCTURATION INTELLIGENTE ET INTERACTIVE DES ÉCRITS JUDICIAIRES

➤ *Pour une structuration intelligente et interactive des écrits judiciaires* (Fiche 11)

24. Le groupe de travail considère qu'une procédure civile moderne doit reposer sur des échanges sécurisés, interactifs, et permettant, dans la souplesse, un accès immédiat à l'information.

²⁹ T. Goujon-Béthan, *L'homologation par le juge. Essai sur une fonction juridictionnelle*, LGDJ, Préf. N. Fricero. 2021.

C'est pourquoi il n'a pas souhaité retenir les propositions d'harmonisation des écritures qui reposeraient sur des limitations rigides en nombre de pages ou de caractères. Il a préféré aborder ces enjeux d'un point de vue structurel, en soulignant la modernisation indispensable des outils numériques de la justice, qui suppose que soit franchi un véritable saut numérique.

Le groupe de travail considère ainsi que l'harmonisation des écrits s'inscrit dans le saut numérique dont l'accélération relève de l'urgence en matière civile.

Le groupe de travail recommande ainsi la création d'un lieu de stockage de documents de type cloud permettant aux parties, aux magistrats et aux greffiers un accès simplifié aux écritures harmonisées des avocats portant des liens hyper texte vers les pièces utiles.

Il constate que la question de l'harmonisation des écrits doit être abordée de manière globale : la question de la structuration des écritures des avocats ne peut être conçue sans son pendant, celle de l'harmonisation des décisions de justice dans le contexte du développement de Portalis et, plus généralement, de la mise en œuvre de l'*Open Data*.

Le groupe de travail propose, dans ce cadre, la réalisation d'un travail de concertation nationale entre magistrats, greffiers et avocats afin de concevoir les trames des écritures, éventuellement en fonction des contentieux. Les acteurs locaux devront ensuite s'approprier ces trames dans le cadre d'une politique civile de juridiction associant les acteurs concernés.

Cet outil numérique sera, à l'avenir, l'une des clefs d'une procédure civile modernisée.

B. FAVORISER DES PROCÉDURES SOUPLES ET INTERACTIVES

25. Afin de répondre, notamment, au besoin de procédures conduites dans un délai raisonnable, le groupe de travail préconise de favoriser des procédures plus fluides, permettant le cas échéant des orientations et des réorientations, et plus interactives, ce mot étant compris non seulement dans le sens informatique précédemment utilisé à propos des écrits numériques, mais de manière plus large, comme tout ce qui peut contribuer à une interaction utile entre les parties elles-mêmes, et entre les parties et le juge (ou un médiateur), le cas échéant.

Le groupe de travail préconise la mise en œuvre de procédures souples et interactives, en première instance (1^o) comme en appel (2^o).

1^o En première instance

➤ Promouvoir une mise en état effective par l'instauration d'un dialogue utile devant le tribunal judiciaire (Fiche 12)

26. Le groupe de travail constate que l'orientation des affaires n'est pas suffisamment effective alors même qu'il est souhaitable d'appliquer un principe de proportionnalité procédurale à chaque dossier et de les traiter de manière différenciée en fonction de leur complexité et de leurs enjeux.

Ainsi, en première instance, l'audience d'orientation n'est un succès qu'en matière familiale. Dans les autres contentieux, les parties sont rarement prêtes et présentes. Bien souvent, l'audience d'orientation se réduit à des échanges dématérialisés entre les parties et avec la juridiction, sans compter les hypothèses dans lesquelles le défendeur n'a pas encore constitué avocat au moment de l'audience de l'orientation.



Le groupe de travail estime qu'il convient donc d'interroger la pertinence du moment où doit se tenir une audience nouant un dialogue véritable entre parties, avocats et juge et de différer ce moment.

C'est pourquoi le groupe de travail propose de distinguer désormais deux temps au début du procès civil, qui auront chacun une portée spécifique : une première audience de *procédure* – qui correspond à celle fixée par la prise de date lors de l'assignation – permettra de vérifier que l'assignation a été délivrée et placée et de s'assurer de la constitution du défendeur ; puis se tiendra une audience de *dialogue utile*, à laquelle le juge de la mise en état (JME) renverra les parties – en pratique, de loin la plus fréquente – où l'affaire ne sera pas déjà en état d'être jugée au moment de la première audience de procédure. Il s'agira ici de préparer et d'orienter le dossier, d'envisager activement une orientation vers les MARD le cas échéant et d'imprimer au traitement de l'affaire un cadre et une temporalité pleinement voulus et acceptés par les parties, dans un souci d'efficacité et de loyauté de la procédure.

27. S'agissant plus précisément de la mise en état, le groupe de travail relève que le juge de la mise en état, dont les pouvoirs ont été renforcés depuis plusieurs années, n'est pas en mesure de procéder à une mise en état intellectuelle. En outre, la dématérialisation des audiences de mise en état participe de la quasi-absence de dimension collaborative entre magistrats et avocats.

Le groupe de travail considère que l'augmentation des effectifs des juges civils et la révision de la phase d'orientation permettront au juge, s'agissant des dossiers complexes, d'investir la mise en état pour dépasser la simple fixation d'un calendrier de procédure et inviter les parties à formuler leurs observations dès le début de la mise en état afin de déterminer une gestion adaptée au litige.



Par ailleurs, le groupe de travail constate une mise en état embolisée à raison des effets contre-productifs de la compétence exclusive attribuée au juge de la mise en état pour statuer sur les fins de non-recevoir. Il relève, notamment dans des chambres très spécialisées, une inflation des saisines, parfois à fin dilatoire mais plus généralement en raison de la crainte des avocats de voir leur responsabilité engagée. Il recommande de laisser au juge de la mise en état la faculté de statuer sur les fins de non-recevoir ou de les renvoyer devant la juridiction.

2° En appel

➤ Pour un paradigme nouveau de la procédure d'appel (Fiche 13)

28. Le groupe de travail n'a pas souhaité rouvrir le débat entre les conceptions de l'appel comme voie de réformation ou voie d'achèvement du litige, pour plusieurs raisons. D'abord, la voie de l'appel « réformation » est conditionnée par une qualité renforcée de la justice de première instance – devant le tribunal judiciaire mais également devant les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes. En outre, la succession ininterrompue de réformes processuelles importantes amène les praticiens à plaider pour « une pause » dans les réformes de l'appel. Par ailleurs, la procédure d'appel est destinée à s'appliquer uniformément aux affaires relevant de la compétence des tribunaux judiciaires mais aussi à celles qui relèvent des juridictions spécialisées, tels le conseil des prud'hommes et le tribunal de commerce. Or, les problématiques auxquelles ces juridictions sont confrontées sont de natures différentes, ce qui implique une réflexion d'ampleur qui dépasse la lettre de mission du groupe de travail. Enfin, un tel débat implique une réflexion sur la chaîne des recours, depuis la première instance jusqu'à la cassation ce qui, là encore, dépasse le champ de compétence du groupe de travail.

En revanche, le groupe de travail suggère de promouvoir un paradigme nouveau de la procédure d'appel, qui reposera sur une procédure plus souple.

29. Cette souplesse doit se manifester, en premier lieu, par des mesures permettant une meilleure orientation de l'affaire – dans la perspective d'un traitement adapté à chaque affaire en particulier – et notamment une orientation vers un mode amiable, le cas échéant.

Le groupe de travail propose ainsi deux mesures intervenant à deux stades différents de la procédure. Il préconise, dès réception de la déclaration d'appel, l'envoi systématique d'une notice invitant les parties à réfléchir à la possibilité de mettre en œuvre un mode amiable de résolution du différend, ce dans un délai d'un mois pendant lequel les délais procéduraux seraient suspendus. Mais il suggère également d'instituer après dépôt des conclusions de l'intimé en réponse aux conclusions de l'appelant, une audience de *dialogue utile* – à l'instar de ce qui est prévu en première instance (voir fiche 12) – afin de permettre un échange sur la possibilité de mettre en œuvre un mode amiable de résolution du différend.

30. Cette souplesse nouvelle doit se manifester, en second lieu, par un allègement du formalisme excessif de la procédure d'appel, que le groupe de travail appelle de ses vœux. En effet, plus de dix ans après la réforme de l'appel issue des décrets dits Magendie, on ne peut que constater que cette réforme a induit des effets contreproductifs : allongement des délais de traitement en l'absence d'une capacité de jugement suffisante, complexification de la procédure d'appel – elle-même nourrie par une interprétation stricte de ces décrets –, multiplication des incidents de procédure et enchevêtrement des instances, mise en œuvre de sanctions souvent estimées trop rigides, augmentation de la sinistralité des avocats, etc.



De manière générale, et sans pouvoir détailler l'ensemble des modifications envisageables à cette fin, le groupe de travail préconise donc un allègement du formalisme de la procédure d'appel, afin de limiter la multiplication et l'enchevêtrement des sanctions qui apparaît contreproductif au regard de la fluidité attendue de cette procédure.

Dans cette perspective, il est notamment proposé, dans la continuité des recommandations formulées par l'IG³⁰, de mettre en œuvre plusieurs propositions d'assouplissement visant à alléger certaines dispositions relatives aux formes et délais de la procédure d'appel. Les règles de signification et de notification de la déclaration d'appel en procédure ordinaire avec représentation obligatoire seront ainsi assouplies, le délai pour conclure dans la procédure contentieuse ordinaire à bref délai des articles 905 à 905-2 du CPC sera porté à deux mois, et le régime de la sanction de l'appel dit « total » ou « général » sera clarifié.

➤ ***Pour une mise en état cohérente et autonome devant la cour d'appel***
(Fiche 14)

31. S'agissant de la mise en état à hauteur d'appel, le groupe de travail considère nécessaire de promouvoir l'harmonisation, la clarification et une meilleure fluidité de l'instruction de l'affaire.

Il propose ainsi de mettre en cohérence l'instruction des affaires par-delà la diversité des procédures prévues devant la cour d'appel et de permettre une certaine souplesse dans leur orientation en instituant un magistrat chargé de la mise en état en appel (MME) pour l'ensemble des affaires portées devant la cour d'appel, quelles qu'elles soient.

³⁰ Cf. Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives (juillet 2019).

Le groupe de travail préconise également d'accroître la lisibilité de la procédure d'appel en créant un corpus de règles relatives à la procédure d'appel autonome et de supprimer ainsi les renvois aux textes relatifs à la mise en état de première instance.

Enfin, le groupe suggère, à des fins de simplification de la procédure, de clarifier la répartition des fins de non-recevoir entre le conseiller de la mise en état (et le président de chambre) et la cour statuant au fond (en s'inspirant de la solution retenue pour la première instance : voir fiche 12) et d'aligner les pouvoirs conférés au président de chambre sur ceux qui sont actuellement confiés au conseiller de la mise en état.

C. RENFORCER LE TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ DE CERTAINS CONTENTIEUX SPÉCIFIQUES

32. Le groupe de travail identifie trois contentieux exigeant une approche simplifiée et dynamisée. Il formule des propositions visant l'optimisation du traitement des litiges sériels, l'efficacité accrue de la justice civile en matière de contentieux familial, et l'accélération du processus d'indemnisation des victimes d'infraction de droit commun.

➤ Optimiser le traitement des litiges sériels (Fiche 15)

33. Alors que la juridiction de l'ordre administratif est dotée d'un mécanisme de détection et de traitement spécifique des requêtes en série, celle de l'ordre judiciaire en est dépourvue. Le traitement efficace et uniforme de ces séries, la garantie juridique et la prévisibilité de la décision tout autant que la rationalisation de la gestion de ces affaires imposent pour tant d'imaginer un dispositif adapté.

A cet égard, le groupe de travail propose d'abord de créer un dispositif permettant la



détection des litiges sériels, la remontée d'informations par des magistrats référents en juridiction vers un observatoire des litiges judiciaires placé auprès de la Cour de cassation, la désignation d'une juridiction pilote appelée à traiter le(s) dossier(s) pilote(s) par le chef de cour ou par la Cour de cassation selon que la série concerne le ressort d'une cour ou de plusieurs cours. Il propose également de concevoir une procédure ad hoc de traitement du/des dossier(s)-pilote(s) selon un circuit court, les autres dossiers étant mis en attente pour que leur soit ensuite appliquée la solution retenue et proposé un recours aux MARD s'agissant des mesures découlant de la solution de principe. Enfin, le groupe de travail préconise la création d'une plateforme dédiée au traitement des litiges sériels permettant les échanges d'informations en amont, entre juridictions lors de la phase de détection puis, en aval, avec et entre les parties lors de la phase du traitement du litige sériel.

➤ ***Renforcer l'efficacité de la justice dans le traitement du contentieux familial (Fiche 16)***

34. Enfin, s'agissant du contentieux familial, qui représente plus du tiers des contentieux civils des tribunaux judiciaires³¹, le groupe de travail a été confronté aux limites des outils statistiques actuels et à l'impératif de concilier les attentes de proximité des justiciables et la gestion des flux. Souhaitant l'évolution des outils de suivi statistique de l'activité des affaires familiales, des réformes menées en la matière et de l'expérimentation en cours de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire - TMFPO -, il appelle à un traitement nuancé de cette matière et refuse, à ce stade, de recommander des réformes portant des risques identifiés (TMFPO, déjudiciarisation de la fixation et de la révision des pensions alimentaires).

³¹ Le droit de la famille a représenté 36,7% des affaires civiles nouvelles des tribunaux judiciaires en 2019. Les juridictions des affaires familiales ont rendu 302 080 décisions en 2019, les tribunaux correctionnels 641 804 (source : chiffres-clés de la justice en 2020 et exploitation statistique du répertoire général civil – ministère de la Justice/secrétariat général (SG)/ sous-direction de la statistique et des études (SDSE)).

Le groupe de travail estime donc qu'il convient de promouvoir, à court terme, un meilleur pilotage des services des affaires familiales et un travail partenarial. Il s'agit de créer d'une part des dispositifs incitatifs de recours aux MARD, et, d'autre part, des outils informatiques assurant un traitement adapté de l'urgence familiale ainsi que l'effectivité des décisions. A cet égard, le groupe de travail propose de mettre en place un barème des pensions alimentaires indicatif mais néanmoins général, accessible et connu de tous, permettant aux parties de tenter de s'accorder avant la saisine de la juridiction. Il recommande également la création d'un outil informatique permettant au service des juges aux affaires familiales de connaître la disponibilité des médiateurs familiaux, des espaces de rencontres pour l'exercice des droits de visite ainsi que des experts et des enquêteurs sociaux.

➤ **Accélérer le processus d'indemnisation des victimes (Fiche 17)**

35. S'agissant de l'indemnisation des victimes d'infraction de droit commun, le groupe de travail formule des propositions visant non seulement à réduire les délais globaux de traitement mais également à recentrer la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) sur la phase contentieuse et à placer le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) au cœur du processus d'indemnisation amiable. Il recommande ainsi de soumettre le contentieux des intérêts civils aux règles de la procédure civile et l'attribution de la gestion de ce contentieux aux formations de jugement civiles. Il propose de permettre la saisine directe en phase amiable du FGTI par les victimes d'infractions de droit commun et, enfin, de supprimer l'homologation par le président de la CIVI de la transaction conclue par le FGTI et la victime.

Au-delà de ces mesures de simplification, le groupe de travail estime nécessaire d'engager une réflexion plus globale sur l'articulation entre les différentes voies

procédurales offertes à une victime pour obtenir l'indemnisation de son préjudice.

PROPOSITION n°1

Penser une politique civile

Propositions envisagées

- Créer un Conseil national de la justice civile ;
- Dynamiser l'action tant du conseil de juridiction que du projet de juridiction et repenser leur articulation ;
- Définir une politique locale en matière de contentieux civils.

Enjeu / constats/ Problématique

La crise sanitaire a représenté, pour la justice civile, un événement paroxystique, puisqu'elle a révélé les maux dont elle souffrait :

- des outils numériques dépassés ne permettant pas aux magistrats et personnels de greffe d'accéder à distance aux applicatifs métier ;
- le sentiment d'être estimée non essentielle, contrairement à la justice pénale³², bien qu'un pan important de la justice civile du quotidien ait manqué à la population³³.

³² Dans son 2^{ème} rapport, la mission de contrôle du Sénat souligne la situation particulière du pénal en relevant notamment que l'article L. 1142-7 du code de la défense prévoit, depuis la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, que *Le ministre de la justice assure en toutes circonstances la continuité de l'activité pénale ainsi que l'exécution des peines.*

³³ Ce qui a suscité de vives critiques.



Les difficultés soulevées par l'interprétation de la circulaire du 14 mars 2020³⁴ sont à ce titre révélatrices puisque la notion de « *contentieux essentiels* », dont le traitement devait être poursuivi pendant la crise sanitaire, a été laissée à la seule appréciation des chefs de cours et de juridictions lors de la mise en œuvre des plans de continuation d'activité (PCA).

Pour l'essentiel, ces plans ont été préparés dans l'urgence, peu avant le déclenchement de la crise sanitaire, sans concertation avec les acteurs locaux et les partenaires et notamment le barreau.

Cet exemple illustre parfaitement la nécessité de penser une politique civile comme un enjeu stratégique national et un instrument de politique locale.

Les travaux du groupe de travail sur des sujets aussi divers que la médiation, la mise en état, la structuration des écritures, ou encore l'instauration de « bonnes pratiques » démontrent, s'il en était besoin, l'acuité et la transversalité de cet enjeu.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

- Une politique civile, enjeu stratégique national

Traditionnellement, le ministre de la justice expose des orientations nationales afférentes au ministère public et à la justice pénale, notamment par le biais de circulaires de politique pénale, et définit ainsi une politique pénale.

Le groupe de travail est d'avis qu'il est temps de penser une véritable *politique civile*.

Des actions volontaristes en faveur de la promotion de politiques civiles pourraient en effet être envisagées, dans le respect de la spécificité des contentieux et de l'indépendance des juges du siège.

Ainsi, il est proposé d'instituer un **Conseil national de la justice civile**, inspiré du Conseil national du ministère public, en vue de créer un lieu de réflexion et d'impulsion sur la justice civile. Ce conseil réunira notamment des représentants des chefs de la Cour de cassation, des chefs de cours et de juridictions, des représentants des instances nationales des professions judiciaires, des universitaires, etc. Dans une démarche proactive, il est destiné à être une force de proposition pour modifier des textes, promouvoir des politiques publiques déclinées ensuite au niveau local, et bâtir une réflexion sur les enjeux liés à l'évolution des outils informatiques, numériques et,

³⁴ Circulaire relative à l'adaptation de l'activité pénale et civile des juridictions aux mesures de prévention et de lutte contre la pandémie Covid-19.



demain, au développement de l'open data des décisions de justice, à des fins d'harmonisation des supports juridictionnels et des pratiques professionnelles.

Cet organe de réflexion pourra être alimenté par des analyses réalisées par des **observatoires dont la mission sera d'étudier l'évolution des contentieux et l'incidence des réformes civiles**. A cet égard, il convient d'observer que si la justice pénale dispose d'au moins neuf observatoires statistiques – rattachés à la DACG – mis à la disposition des juridictions³⁵, il n'en existe aucun pour la justice civile. Le Conseil national de la justice civile pourra aussi avoir recours aux services du nouvel Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice – IERDJ –³⁶ pour mener des études prospectives sur les enjeux auxquels la justice civile – prise dans son acception large – sera confrontée.

Le fruit des réflexions menées au sein de ce conseil pourra utilement être repris dans des notes d'orientation programmatiques de justice civile. Plus largement, ces notes d'orientation pourront promouvoir des « bonnes pratiques » identifiées localement, et ayant fait leurs preuves, en vue de les étendre à l'ensemble des juridictions, proposer des conventions types entre les juridictions et les partenaires etc.

A titre d'illustration, on pourrait imaginer qu'un « PCA type » en matière civile soit élaboré par l'administration centrale, puis adapté localement en tenant compte des échanges intervenus entre les chefs de cours et de juridictions et leurs partenaires (cf. *infra*).

- Une politique civile, instrument de politique locale

Depuis le décret du 26 avril 2016, les chefs de cour et de juridiction ont à leur disposition deux outils, le projet de juridiction et le conseil de juridiction : « *Prévu comme un lieu d'échanges et de communication entre la juridiction et la cité, le conseil de juridiction* ³⁷ *s'est vu assigner comme objectif* ³⁸ *notamment d'acquérir des connaissances plus approfondies du tissu économique et social du ressort, ainsi que des*

³⁵ Ex : l'observatoire des peines d'emprisonnement ferme (OPEF) créé dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi de programmation 2018-2022 et de la réforme de la justice.

³⁶ Né de la fusion entre l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ) et la Mission de recherche sur le droit et la justice (MRDJ), cet institut est un groupement d'intérêt public, dont la présidence est assurée à tour de rôle par les chefs des quatre cours supérieures françaises (Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat, Cour de cassation, Cour des comptes).

³⁷ Issu des travaux menés dans le cadre de J21, il est co-présidé par les chefs de juridiction pour le TJ et par les chefs de cour pour la CA. Il comprend, notamment, des représentants locaux de l'Etat, de l'administration pénitentiaire, de la protection judiciaire de la jeunesse, des collectivités territoriales, du bâtonnier de l'ordre des avocats et d'associations.

³⁸ Cf. la note du 26 juillet 2016 relative à la mise en œuvre des dispositions du décret du 26 avril 2016. NOR : JUSB1622161N.



demandes et besoins exprimés par les justiciables³⁹. Riche de cet éclairage fourni par les acteurs locaux, la juridiction est alors à même de concevoir un projet de juridiction⁴⁰ visant à améliorer le service rendu au justiciable »⁴¹.

En l'état, l'objectif assigné aux conseils de juridiction n'est pas atteint, « leur finalité [restant] encore floue pour de nombreux chefs de cour et de juridiction qui s'emparent trop peu de ce nouvel outil de gouvernance »⁴². Quant à la direction des services judiciaires, elle ne dispose d'aucune lisibilité sur leur nombre, la fréquence de leurs réunions, les champs couverts, etc.

Le conseil de juridiction doit gagner en dynamisme et créativité pour ne pas être une instance d'échanges formels sur des sujets d'actualité judiciaire. En ce sens, il doit être le lieu d'un travail approfondi d'évaluation des besoins du ressort territorial pour que les chefs de cour et de juridiction définissent des priorités d'action, élaborent une politique juridictionnelle civile déclinée dans le projet de juridiction. Il est proposé que des moyens en lien avec les priorités ainsi définies soient alloués par l'administration centrale pour répondre aux besoins locaux.

Concernant les projets de juridiction, la direction des services judiciaires ne les a pas recensés, de sorte qu'il n'existe aucune évaluation de ce dispositif et de son articulation avec le conseil de juridiction.

Il conviendra donc d'engager une réflexion sur le diptyque projet de juridiction-conseil de juridiction ainsi que leur articulation entre ceux des tribunaux et de la cour d'appel dans chaque ressort territorial en vue d'unifier l'action judiciaire par rapport à un tissu local socio-économique donné.

A côté de ces deux outils de gouvernance, c'est une politique générale de partenariat qui devrait être menée, notamment avec le barreau, pour évoquer les MARD, la structuration des écritures, l'audience, les plaidoiries, le rapport etc.

Enfin, le décret précité a créé les fonctions de magistrat coordonnateur⁴³ dont la mission « recouvre principalement des fonctions d'animation parmi lesquelles

³⁹ Des thématiques larges ont pu être abordées lors de ces réunions : le traitement des violences conjugales, la justice restaurative, l'accès à la justice de certaines populations.

⁴⁰ Le projet de juridiction est élaboré de manière collective, à l'initiative des chefs de cour et des chefs de juridiction, puis soumis à l'avis de l'assemblée générale des magistrats et des fonctionnaires. Le projet de juridiction définit en prenant en compte les spécificités du ressort, des objectifs à moyen terme visant à améliorer le service rendu au justiciable et les conditions du travail, dans le respect de l'indépendance juridictionnelle (articles R 212-63 et R 312.84 du COJ).

⁴¹ Cf. rapport sur l'attractivité des fonctions civiles (IGJ avril 2021).

⁴² Cf. mission IGJ Collectivités territoriales (mai 2021).

⁴³ L'article R 212-3 alinéa 6 du COJ prévoit que ce magistrat est notamment chargé de l'animation du service. Il est l'interlocuteur des personnes, organismes et autorités avec lesquels ce service est en relation.



l'organisation et la participation à des réunions thématiques internes à la juridiction ». Il est également « *l'interlocuteur des personnes, organismes et autorités* »⁴⁴ avec lesquels le service qu'il coordonne est en relation.

Acteur central notamment dans l'élaboration et le portage d'une politique juridictionnelle civile, la réflexion sur les pratiques professionnelles, la négociation de conventions avec le barreau, il doit bénéficier d'un aménagement de son temps de travail pour être en mesure d'exercer pleinement cette fonction.

Bénéfices envisagés

- Valoriser la justice civile ;
- Créer une communauté professionnelle en intensifiant les échanges au sein des juridictions et avec le barreau dans le cadre du développement de politiques locales ;
- Promouvoir des politiques civiles nationales et locales en vue d'améliorer le traitement des contentieux civils.

PROPOSITION n°2

Renforcer le budget de la justice civile

Propositions envisagées

- Intensifier les efforts pour accroître le budget de la justice civile, notamment concernant le programme 166 « Justice judiciaire » qui regroupe les crédits relatifs aux juridictions.

L'article R 312-83 alinéa 3 du COJ, pour le magistrat coordonnateur en cour d'appel, est rédigé en termes analogues.

⁴⁴ Cf. la note du 26 juillet 2016 relative à la mise en œuvre des dispositions du décret n°2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'accès au droit, à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires.

Enjeu / constats/ Problématique

Rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ)

La CEPEJ a mis en place un processus régulier d'évaluation biennal des systèmes judiciaires des Etats membres du conseil de l'Europe et de certains pays observateurs. En mai 2020, 45 Etats membres ont participé à cette évaluation.

La CEPEJ calcule le budget du système judiciaire par rapport à la population – en euros par habitant –, en pourcentage des dépenses publiques totales et en pourcentage du PIB.

Moyenne du budget du système judiciaire pour les différents groupes de PIB par habitant

Le budget du système judiciaire comporte le budget des tribunaux, de l'aide juridictionnelle et du ministère public.

Groupe	Par habitant	En % du PIB
A	23,81 €	0,44 %
B	52,81 €	0,34 %
C	84,13 €	0,32 %
D	123,79 €	0,22 %
Moyenne	71,56 €	0,33 %

La France est dans le groupe C. Le budget du système judiciaire représente – en 2018 – 0,20% du PIB et la France dépense 69,50 euros par habitant. Elle est donc bien en-deçà des pays du même groupe.

Si on prend le budget des tribunaux, la France y consacre 49,90 euros par habitant et 12,40 euros pour le ministère public – l'aide judiciaire représentant 7,6% –.

Le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants est de 10,9 – chiffre 2018 – , contre 24,5 en Allemagne, 13,3 en Belgique, 11,5 en Espagne, 11,6 en Italie. La moyenne est de 21,4 et la médiane de 17,7 pour 100 000 habitants. Concernant les procureurs, il est de 3 pour 100.000 habitants⁴⁵.

⁴⁵ La moyenne est de 12,13 et la médiane de 11,25 procureurs pour 100 000 habitants. Il est de 5,2 en Espagne, 3,7 en Italie, 7,1 en Allemagne.

Toutefois la comparaison est complexe compte tenu des systèmes judiciaires différents et ne vient rien dire de significatif sur la charge de travail⁴⁶.

Le ratio du personnel non-juge⁴⁷ par juge professionnel est de 4 environ en 2018⁴⁸. En France, le nombre de personnels non-juge s'élève à 34,1 pour 100.000 habitants⁴⁹, ce qui fait un ratio de 3 environ par rapport aux juges professionnels⁵⁰.

Concernant les avocats, sur l'ensemble des pays concernés, la moyenne en 2018 est de 164 avocats pour 100.000 habitants et la médiane est de 123. La France dispose de 99,9 avocats pour 100.000 habitants.

Evolution du nombre de magistrats en France⁵¹

Les renseignements collectés par la CEPEJ offrent une vision mitigée de l'évolution des effectifs de magistrats en France, puisque ceux-ci enregistrent un recul de 3,7% de leur nombre pour 100 000 habitants entre 2008 et 2016.

Or, paradoxalement depuis 2002, la France s'emploie à combler son retard en allouant des crédits de paiement accrus au programme 166, destinés à améliorer le fonctionnement de ses juridictions. En réalité, la majoration de 28 % de ce budget sur la période 2007-2017 n'a guère profité aux effectifs de magistrats puisque ces derniers n'ont pas enregistré une progression dans des proportions comparables. La Cour des comptes⁵² observe ainsi qu'entre 2013 et 2017, les emplois votés dans les lois de finances se sont accrus de 3,5% alors que les effectifs de magistrats affectés en juridiction enregistrent une augmentation de 0,5%⁵³.

⁴⁶ Les juges professionnels traitent un nombre très variable d'affaires en fonction des pays et notamment du déploiement plus ou moins important de juges non professionnels.

⁴⁷ La grille d'évaluation établit une distinction entre cinq types de personnel non-juge : le *Rechtspfleger*, le personnel (judiciaire) non juge qui assiste directement le juge (greffier, JA...), le personnel administratif, le personnel technique, et les autres personnels non juges.

⁴⁸ La moyenne est à 3,99 et la médiane est à 3,4.

⁴⁹ Il est, à titre d'exemple, de 37,1 en Italie, 65,1 en Allemagne, 101,4 en Espagne. Le rapport de la CEPEJ souligne que le nombre de personnels non juge par juge professionnel est généralement plus important dans les Etats dans lesquels le nombre de juges professionnels est le plus faible.

⁵⁰ Les personnels non-procureurs n'étant pas renseignés, et compte-tenu de l'organisation de notre système, il est possible que les personnels non-juges concernent y compris des personnels travaillant auprès des procureurs, ce qui ferait chuter le ratio à moins de 3.

⁵¹ Ces éléments sont issus des fiches thématiques annexées au rapport de l'IGJ « Bilan des réformes de ma procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives ».

⁵² Rapport de la Cour des comptes Approche méthodologique des coûts de la justice. Enquête sur la mesure d'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires (communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2018).

⁵³ Selon la Cour des comptes et la commission des lois du Sénat, ce paradoxe s'explique par de nombreuses causes : sous-exécution récurrente de l'autorisation budgétaire votée par le législateur, décalage temporel existant entre la décision de créations de postes et l'affectation effective des magistrats en juridiction du fait de la durée de la formation, absorption de la création nette d'emplois

- Les effectifs des magistrats (siège et parquet, magistrats de la Cour de cassation)

Au 1 ^{er} janvier de l'année concernée	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2011-2018	2019	2020	2021	Evolution 2018-2021
Nombre total de magistrats du corps judiciaire	8 560	8 442	8 407	8 355	8 300	8 342	8 427	8 537	-0,26 %	8 742	8 947	9 090	+ 6,47 %
Magistrats affectés en juridiction ¹	7 907	7 783	7 763	7 703	7 665	7 752	7 809	7 881	-0,32 %	8 075	8 267	8 399	+ 6,57 %
Solde	653	659	644	652	635	590	618	656	+0,45 %	667	680	691	+ 5,33 %
Proportion ² des magistrats affectés en juridiction	92,37 %	92,19 %	92,33 %	92,19 %	92,34 %	92,92 %	92,66 %	92,31 %	-0,06 points	92,37 %	92,4 %	92,39 %	+ 0,08 points

Source : ICG d'après les données du ministère de la justice « Les effectifs de la magistrature »

Rapport parlementaire « sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire » (rapport BERNALICIS-2020)

Ce rapport reprend dans une de ses parties la nécessité pour la justice de disposer de moyens adaptés pour son fonctionnement⁵⁴.

budgétaires par le nombre de départs en retraite des magistrats, multiplication de réformes législatives dont les conséquences en termes de ressources humaines ont été mal évaluées.

⁵⁴ Le rapport souligne la complexité de la chaîne budgétaire et comptable des juridictions (36 cours d'appel, 16 BOP cours d'appel, 9 délégations interrégionales chargées d'apporter leur soutien aux



En loi de finance initiale 2019, sur les 3 488,99 milliards d'euros de crédit de paiement « justice judiciaire » (programme 166), 1 015, 72 milliards d'euros étaient pour le traitement et jugement des contentieux civils.

Le rapport note que la hausse de 5% des crédits de paiement par an dans la loi de programmation 2018-2022 ne se traduit pour 2020 que par une hausse de 3,66%, le programme 166 n'augmentant que de 0,32%.

Quelques éléments concernant l'évolution des crédits des programmes de la mission justice :

- Comparaison entre les effectifs localisés et réels des magistrats (siège et parquet) affectés en juridiction, hors Cour de cassation

(au 1^{er} janvier de l'année concernée)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Effectifs localisés	7 844	7 740	7 740	7 687	7 687	7 829	7 853	7 887	7 992	8 071	8 071	8 071	8 149	8 347
Effectifs réels	7 630	7 710	7 708	7 594	7 521	7 489	7 458	7 483	7 513	7 522	7 606	7 804	7 993	8 117
Solde	-214	-30	-32	-93	-166	-340	-395	-404	-479	-549	-465	-267	-156	-230
Taux de vacance	2,73%	0,39%	0,41%	1,21%	2,16%	4,34%	5,03%	5,12%	5,99%	6,80%	5,76%	3,31%	1,91%	2,75%

Source : IGF d'après les données de la DSI et de la commission des lois du Sénat

Concernant le projet de loi de finances (PLF) 2021 :

juridictions, 18 pôles chorus (exécution des dépenses) et propose de revenir à un système où chaque cour d'appel aurait un budget opérationnel de programme, tout en poursuivant l'objectif de faire coïncider les ressorts des cours d'appel avec les régions administratives et de poursuivre la modernisation du dialogue de gestion entre la direction des services judiciaires et les chefs de cour pour laisser à ces derniers une marge de décision plus importante.



ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 166 JUSTICE JUDICIAIRE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
Action 01 – Traitement et jugement des contentieux civils	1 026,3	1 062,2	+ 3,5 %	1 026,3	1 062,2	+ 3,5 %
Action 02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 214,8	1 362,4	+ 12,1 %	1 214,8	1 362,4	+ 12,1 %
Action 03 – Cassation	60,8	62,2	+ 2,2 %	60,8	62,2	+ 2,2 %
Action 05 – Enregistrement des décisions judiciaires	13,0	13,3	+ 2,3 %	13,0	13,3	+ 2,2 %
Action 06 – Soutien	1 118,0	1 120,5	+ 0,2 %	1 008,3	1 042,9	+ 3,4 %
Action 07 – Formation	155,3	159,1	+ 2,4 %	155,3	159,1	+ 2,4 %
Action 08 – Support à l'accès au droit et à la justice	21,99	18,7	- 14,9 %	22,0	18,7	- 14,9 %
Total	3 610,3	3 798,3	+ 5,2 %	3 500,6	3 720,8	+ 6,3 %

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2021.

Concernant le PLF 2022 :

Évolution des crédits de la justice judiciaire, à périmètre courant

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)
01 - Traitement et jugement des contentieux	1 062,2	1 087,1	+ 2,3 %	1 062,2	1 087,1	+ 2,3 %
02 - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 362,4	1 408,5	+ 3,4 %	1 362,4	1 408,5	+ 3,4 %
03 - Cassation	62,2	65,2	+ 4,9 %	62,2	65,2	+ 4,9 %
05 - Enregistrement des décisions judiciaires	13,3	11,5	- 13,1 %	13,3	11,5	- 13,1 %
06 - Soutien	1 120,5	1 176,5	+ 5,0 %	1 042,9	1 104,8	+ 5,9 %
07 - Formation	159,1	157,3	- 1,1 %	159,1	157,3	- 1,1 %
08 - Support à l'accès au droit et à la justice	18,7	14,7	- 21,6 %	18,7	14,7	- 21,6 %
Total du programme	3 798,3	3 920,8	+ 3,2 %	3 720,8	3 849,1	+ 3,5 %

Source : documents budgétaires

Ce qu'on sait sur les effectifs consacrés à la justice civile

ETATS GENERAUX DE LA JUSTICE



Il est en réalité, difficile d'identifier quels sont les moyens effectivement alloués à la justice civile puisque nombre de professionnels – juges non spécialisés au siège, mais aussi greffiers et personnels de greffe –, peuvent être amenés à exercer leurs activités au civil comme au pénal. Les éléments détenus en l'état reposent dès lors sur du déclaratif.

Dans le cadre du rapport « Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives », l'IGJ a par ailleurs souligné que les modalités de calcul de la performance – qui reposent actuellement sur le nombre d'affaires terminées – ne tiennent pas compte de l'apurement des affaires anciennes et n'intègrent pas les absences de magistrats, ni l'impact de la mobilité de ces derniers sur l'organisation d'un service civil – le seuil « d'insoutenabilité » étant plus rapidement atteint dans les cours d'appel de petite taille. Il est en effet constaté que la part des effectifs dédiés à d'autres actions (fonctions de soutien, fonctions d'encadrement, interventions extérieures) y était plus importante. Il est ainsi nécessaire d'intégrer des données de ressources humaines telles que le turn-over ou les vacances de postes, dans un système déjà contraint, comme élément rendant difficile le traitement des dossiers.

Le rapport de l'IGJ « mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks » a par ailleurs mis en évidence une complexification des processus judiciaires depuis une quinzaine d'années, qui a nécessairement un effet sur le traitement des dossiers. Parmi les constats – concernant le traitement des dossiers civils – on peut notamment relever les tendances suivantes :

- Émergence de nouveaux contentieux de masse, en particulier au niveau du juge des libertés et de la détention (JLD) civil, qui est venu compenser la déjudiciarisation de litiges simples,
- Nombre croissant des avocats intervenant dans les procédures sans représentation obligatoire (20% en 15 ans) ;
- Doublement (en quinze ans environ) de la longueur des conclusions,
- Difficulté de traitement nettement accrue, sur la même période, des affaires relatives au droit de la construction ou au droit de la responsabilité.

A titre d'exemple, en droit de la construction :

Dossiers en droit de la construction	
Nombre moyen de parties par dossier	+ 20%
Nombre moyen d'avocats par dossier	+ 13%
Prétentions et moyens en défense	+ 50%

Nombre d'éléments du dispositif tranchés par le juge	+ 19%
Durée des expertises	+ 50%
Durée globale des affaires	+ 37 %

Ces éléments doivent être croisés avec l'inflation législative qui nécessite des moyens complémentaires qui ne sont pas toujours anticipés (cf. JLD) mais aussi avec l'adaptabilité des professionnels aux nouvelles règles ou organisations qui demande du temps.

OBSERVATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL :

L'instauration d'un outil de pilotage permettant d'évaluer la charge de travail des magistrats et des services judiciaires est plus que jamais nécessaire, outil de pilotage qui devra tenir compte de plusieurs paramètres.

En octobre 2021, la Cour des comptes a publié une note intitulée « Améliorer la gestion du service public de la justice ». Elle y fait, en substance, le constat que la croissance budgétaire, associée à des réformes de simplification procédurale et d'allègement de la charge du juge, n'a pas permis de résoudre les difficultés structurelles d'absorption de son activité.

Cette affirmation procède d'une analyse globale et indifférenciée de tout le contentieux civil. Il s'agit là, pour partie, d'une erreur de méthode.

En effet, certaines réformes ont été effectuées à effectifs constants – tutelle des mineurs et transfert du contentieux ex-TCI, notamment. Les gains des différentes réformes civiles, à les supposer objectivés, ont entraîné essentiellement des gains d'audience : le temps de l'activité soustraite au juge a simplement été redéployé sur d'autres contentieux du même juge – par exemple, au juge aux affaires familiales, l'audiencement des procédures hors divorce/après divorce ou le développement de la médiation.

Parfois, une réforme en chasse une autre. La réforme de la prise de date en matière de divorce doit, par exemple, être mise en corrélation avec la réforme de l'intermédiation qui incombe aux services des affaires familiales des tribunaux judiciaires.

Enfin, l'idée selon laquelle une réforme permet une économie d'ETP – sous réserve de ce qui a été dit ci-dessus – n'est pertinente que pour des juridictions à effectifs constants, ce qui n'est pas la réalité des juridictions judiciaires en France à l'heure actuelle. L'évaluation d'une baisse d'activité à 50 ETP aux termes d'une réforme de l'activité civile, par exemple, doit être corrélée à l'existence de 164 tribunaux judiciaires. Ainsi, un gain de 0,3 ETP est peu significatif sur l'activité civile d'une juridiction, étant rappelé que les tâches du magistrat civiliste sont souvent morcelées



sur plusieurs contentieux, de sorte que le temps dégagé sur l'un est, en définitive, redéployé sur l'autre.



PROPOSITION n°3
Renforcer le financement de la justice civile

Propositions envisagées

- Instaurer une contribution, gage de l'amélioration de la qualité du fonctionnement du service public de la justice

Enjeu / constats/ Problématique

La France est actuellement⁵⁵ l'un des rares pays d'Europe, avec l'Espagne – pour les personnes physiques –, et le Luxembourg, à ne pas prévoir de taxe à la charge des justiciables – à l'exception de la cour d'appel et du tribunal de commerce –. La Finlande ne prévoit pas de taxe pour initier la procédure mais perçoit les frais de justice, une fois la procédure terminée.

Les enjeux sont de plusieurs ordres :

- il s'agit de participer au financement du système judiciaire de la France, qui consacre 69,50 euros par habitant alors que la moyenne des pays au PIB comparable est de 84,13 euros ;

Selon le rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice – CEPEJ –

⁵⁵ Cela n'a pas été toujours le cas. En 2011, l'article 1635 bis Q, introduit dans le code général des impôts, fixe une contribution pour l'aide juridique de 35 euros, perçue par instance introduite en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire ou par instance introduite devant une juridiction administrative. Ces dispositions ont été reprises par le décret du 28 septembre 2011 prévoyant que le paiement dudit timbre devait se faire à peine d'irrecevabilité. Le décret du 29 décembre 2013 a abrogé le décret de 2011. Les dispositions relatives au droit affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoué près les cours d'appel – timbre de 135 euros – ont été maintenues.

, les recettes générées par les frais de justice varient de moins de 1% à plus de 50% du budget des tribunaux. Le montant moyen des revenus résultant des frais de justice et des taxes est d'environ 20% du budget des tribunaux. L'Autriche se distingue par le pourcentage le plus élevé de frais de justice (108 %), par rapport au budget du système judiciaire, ce qui signifie que les frais de justice financent l'ensemble du budget du système judiciaire autrichien⁵⁶.

- il s'agit également de reconnaître que le service public de la justice a un coût qui ne doit pas reposer uniquement sur les contribuables ;

- toutefois, le paiement de frais de justice ne doit pas empêcher l'accès au juge, ce qui nécessite de joindre la réflexion sur l'augmentation de l'aide juridictionnelle (AJ) à celle de la fixation d'une taxe.

Le principe de la **gratuité de la justice, édicté à l'article L 111-2 du code de l'organisation judiciaire**, n'a pas valeur constitutionnelle⁵⁷ à la différence du **droit à un recours effectif**⁵⁸. Pour sa part, la Cour européenne des droits de l'homme adopte un point de vue très pragmatique sur cette question⁵⁹.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Proposition: Le groupe de travail retient le principe d'une contribution au fonctionnement de la justice avec une affectation de ce produit en faveur de l'accès au droit – Aide juridictionnelle, MARD – et en conséquence, une exonération pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

Il appartiendra au législateur de déterminer si le montant de la contribution doit être proportionné au montant des demandes et/ou à la nature du contentieux en cause et

⁵⁶ « Systèmes judiciaires européens. Rapport d'évaluation de la CEPEJ – cycle d'évaluation 2020 (données 2018) Partie 1 : Tableaux, graphiques et analyses, page 29.

⁵⁷ Cons. Cons., 13 avril 2012, décision n° 2012-231/234 QPC (« Considérant que, par les dispositions contestées, le législateur a poursuivi des buts d'intérêt général ; que, eu égard à leur montant et aux conditions dans lesquelles ils sont dus, la contribution pour l'aide juridique et le droit de 150 euros dû par les parties en instance d'appel n'ont pas porté une atteinte disproportionnée au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction ou aux droits de la défense »).

⁵⁸ Cons. Cons., 7 juin 2019, décision n° 2019-787 QPC.

⁵⁹ La Cour conclut que l'exigence de payer aux juridictions civiles des frais afférents aux demandes dont elles ont à connaître ne saurait passer pour une restriction au droit d'accès à un tribunal, incompatible en soi avec l'article 6 § 1 de la Convention. Toutefois, elle réitère que le montant des frais, apprécié à la lumière des circonstances particulières d'une affaire donnée, y compris la solvabilité du requérant et la phase de la procédure à laquelle la restriction en question est imposée, sont des facteurs à prendre en compte pour déterminer si l'intéressé a bénéficié de son droit d'accès et si sa cause a été « (...) entendue par un tribunal » (*Tolstoy-Miloslavsky et Ait-Mouhoub* précités, pp. 80-81, §§ 63 et suiv., et p. 3228, § 57, respectivement).

si la contribution doit être fixée à l'entrée ou par le tribunal à l'issue du litige. Les éléments ci-dessous visent à en éclairer les possibilités.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Trois questions se posent :

- **Le moment où cette contribution est versée**

Plusieurs options sont envisageables :

- une contribution payée à l'entrée par le demandeur ou par toutes les parties,
- une contribution payée à l'issue du litige.

En droit comparé, la Belgique prévoit le versement d'un droit dit « de greffe ». Depuis une réforme entrée en vigueur en février 2019, le montant des droits de greffe est unique, mais varie à chaque degré de juridiction. **Le paiement de la taxe n'intervient qu'à l'issue du procès.** Le tribunal détermine au sein de la décision la partie qui aura à supporter la charge de la taxe.

Le paiement à l'issue du litige a l'avantage pour le demandeur de ne pas avoir à avancer le paiement de la contribution dans l'hypothèse où elle serait mise à la charge, *in fine*, de l'autre partie. Cela permet également une juste répartition entre les parties, si nécessaire.

Cependant, ce schéma implique des tâches complémentaires pour le recouvrement par les services juridictionnels et/ou fiscaux. Toutefois, ces tâches existent déjà pour le recouvrement de l'AJ.

La taxe versée lors de l'introduction de l'instance a l'avantage de la simplicité et de la clarté de la participation aux frais de justice. Elle est plus simple dans son recouvrement et c'est à la partie gagnant le procès de la récupérer.

- **La personne sur qui repose la contribution**

Plusieurs options sont également envisageables.

- Le versement au *début* du procès :
 - seul le demandeur paye la taxe à l'entrée ;



- le demandeur et le défendeur payent une taxe à l'entrée ;

Ce n'est guère équitable pour le défendeur qui est par définition attiré dans une instance et aurait tenté, par exemple, en amont de trouver un terrain d'entente. Le risque est notamment que les défendeurs ne constituent pas avocat et attendent le jugement pour envisager un appel.

- le défendeur ne paye de taxe que s'il formule des demandes reconventionnelles.

Le principe n'est pas d'une grande clarté pour les justiciables.

- La juridiction fixe la partie devant payer la taxe *dans son jugement* :

La taxe entre alors dans les dépens et en suit le régime de répartition entre les parties (696 CPC).

- **Les modes de calcul de cette contribution**

Les critères de fixation peuvent être :

- en fonction du degré de juridiction⁶⁰ ;
- en fonction de la nature du litige ;
- en fonction du montant de la demande, soit par tranche, soit proportionnellement à la demande, ou forfaitairement.

Ces critères peuvent aussi être combinés. Ainsi, en Irlande, le montant du droit de greffe dépend de la nature de la procédure et de la valeur du litige.

Il peut exister en outre des exonérations pour certains contentieux – souvent en droit de la famille –.

Il est très difficile d'établir des comparaisons d'un pays à un autre. Toutefois, la CEPEJ a comparé la taxe prévue pour le recouvrement d'une créance de 3 000 euros et l'on peut constater des différences importantes :

⁶⁰En Belgique, le montant des droits de mise au rôle est déterminé par le niveau de juridiction concernée : justice de paix : 50 euros ; tribunal de police : 50 euros ; tribunal de première instance : 165 euros ; tribunal d'entreprise : 165 euros ; cour d'appel : 400 euros ; Cour de cassation : 650 euros.



Pays	Montant des frais pour engager une action en recouvrement d'une créance d'un montant de 3000€
Allemagne	324€
Autriche	171€
Belgique	50€
Croatie	76€
Danemark	54€
Espagne* (sauf personnes morales)	0€
Hongrie	180€
Irlande	25€
Italie	98€
Lettonie	355€
Lituanie	90€
Luxembourg	0€
Pays-Bas	476€
Pologne	150€
Portugal	204€
Royaume-Uni	123€
Slovaquie	180€
Slovénie	195€

De nombreux pays, tels que l'Angleterre, fixent des règles de proportionnalité pour déterminer le montant de la taxe.

A titre d'exemples :

- **Au Pays-Bas**, en matière civile, les frais de justice sont évalués selon le quantum de la demande et le droit néerlandais prévoit un taux fixe lorsque ce quantum ne peut pas être déterminé. Il existe aussi un taux fixe pour les personnes disposant de faibles revenus. Des taux différents sont prévus pour les personnes physiques et les personnes morales.
- **Au Portugal**, les frais de justice ne sont généralement pas liés à la nature de l'affaire, mais sont déterminés selon la valeur du litige. Il existe toutefois des frais fixes pour les procédures civiles, qui sont à la charge des parties. Ces frais sont définis par des textes. En 2014, 2016 et 2018, ils ont été maintenus à 102 euros.
- **En Suède**, pour les affaires civiles, les demandeurs payent les frais de justice qui s'élèvent à 88,90€ (900 SEK). Ils sont portés à 276,60€ (2 800 SEK) lorsque la valeur du litige dépasse un montant prévu par la loi suédoise (montant forfaitaire en fonction de la valeur du litige).
- **Au Danemark**, le demandeur paye des frais lors du dépôt de la requête. Ceux-ci sont de 500 DKK (67€ environ) et passent à 750 DKK (101€ environ) pour les réclamations d'un montant supérieur à 50 000 DKK (6 719€ environ), auquel s'ajoute 1,2 % du montant de la réclamation dépassant 50 000 DKK. Le droit danois ajoute un second niveau de taxe pour les affaires d'un montant supérieur à 50 000 DKK, des frais de procédure supplémentaires étant payables



pour l'audience. Leur montant est équivalent au montant des frais acquittés lors du dépôt de la requête. Le demandeur doit donc payer un montant de 750 DKK, auquel s'ajoute 1,2 % du montant réclamé dépassant 50 000 DKK, pour l'audience également. Ces frais sont plafonnés à 75 000 DKK (10.079€ environ) dans les deux cas – les frais de dépôt de la requête et les frais d'audience –. Cependant, dans certaines affaires comme, par exemple, celles relevant de l'exercice de l'autorité publique, ce montant ne peut être supérieur à 2 000 DKK.



PROPOSITION n°4
*Pour une juste économie du procès :
 rétablir la finalité de l'article 700 du
 code de procédure civile*

Propositions envisagées

- Renforcer la prise en charge par la partie qui succombe des frais d'avocat de la partie gagnante par la modification de l'article 700 du code de procédure civile

Enjeu / constats/ Problématique

Dans un certain nombre de pays, s'applique le principe en vertu duquel la partie perdante est tenue de payer les frais d'avocat.

C'est également le cas en France par le biais de l'article 700 du code de procédure civile – CPC – qu'il convient de citer *in extenso* :

« Le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès à payer :

1° A l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

2° Et, le cas échéant, à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. Dans ce cas, il est procédé comme il est dit aux alinéas 3 et 4 de l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

Dans tous les cas, le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à ces condamnations. Néanmoins, s'il alloue une somme au titre du 2° du présent article, celle-ci ne peut être inférieure à la part contributive de l'Etat. »

Pour autant, les sommes allouées se rapprochent rarement des frais réels. Une réforme de l'article 700 du CPC est en cours⁶¹ sur ce point.

En droit comparé, il existe trois systèmes en matière d'évaluation du montant des frais d'avocat.

➤ **Le montant des frais d'avocat supportés par l'autre partie est déterminé de façon forfaitaire par un règlement, qui prévoit des *minima* et des *maxima*.**

Le juge dispose d'un pouvoir modérateur.

En Belgique, l'indemnité de procédure est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause. Après avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophone et germanophone et de l'Ordre van Vlaamse Balies, le Roi établit par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.

A la demande d'une des parties, éventuellement formulée sur interpellation par le juge, celui-ci peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, le juge tient alors compte de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité, de la complexité de l'affaire, des indemnités contractuelles convenues pour la partie qui obtient gain de cause, du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

En Estonie, des montants maximaux, pouvant être réclamés par la partie gagnante, sont fixés par le gouvernement. Le juge prend en considération dans la fixation du montant des frais d'avocat mis à la charge de la partie perdante la complexité de l'affaire. Sur demande du tribunal uniquement, les documents prouvant les dépenses et frais engagés seront présentés par les parties. Le tribunal statue sur la détermination des frais de procédure par une décision sans exposer les motifs si aucune objection n'est déposée devant le tribunal.

➤ **Le montant des frais d'avocat ayant vocation à être remboursé par l'autre partie suit un tarif prédéterminé par acte de procédure réalisé. C'est le système de la rémunération tarifée.**

⁶¹ Un projet de décret prévoit la modification de l'article 700 du CPC, dans la continuité de la loi pour la confiance (article 48) qui modifie notamment l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Ce projet prévoit que les parties produisent les justificatifs des sommes qu'elles demandent au titre des frais irrépétibles, afin d'améliorer l'évaluation de ces frais par le juge.

Aux **Pays-Bas**, pour chaque acte de procédure s'applique un système de points, le montant de la compensation par point dépendant du montant de la prétention initiale dans l'instance et de la juridiction devant laquelle l'affaire est portée – canton, arrondissement, appel, Cour suprême –.

Il s'agit donc d'une indemnisation forfaitaire qui ne couvre, par définition, pas l'intégralité des frais exposés par l'autre partie. Il n'en est autrement qu'en cas d'abus de procédure, c'est à dire d'une procédure intentée sur la base d'un ensemble de faits que le demandeur savait ou aurait dû savoir erronés. La compensation aux frais réels constitue donc une manière de sanctionner le demandeur pour une prétention manifestement infondée.

En Allemagne, le montant de la rémunération est fixé par type d'acte, en fonction du montant du litige, quel que soit le degré de difficulté de l'affaire. Cette même loi autorise les conventions d'honoraires. L'article 91 du code de procédure civile allemand détermine avec précision les frais d'avocat susceptibles d'être mis à la charge de la partie perdante. Il les limite aux seuls honoraires et frais prévus par la loi relative aux honoraires d'avocats. Il prévoit même que les frais de déplacement d'un avocat qui n'est pas inscrit au barreau du tribunal où se tient le procès et qui n'est pas domicilié sur le ressort du tribunal, ne peuvent être remboursés qu'à condition de démontrer que le recours à cet avocat était nécessaire.

Les avocats doivent justifier de l'ensemble des honoraires et frais dont le paiement est sollicité. Ils doivent toujours fournir un état de frais détaillant l'ensemble des actes qu'ils ont accompli et la tarification légale leur correspondant.

➤ **Le montant de l'indemnité accordée est fixé entièrement par le juge.**

Au **Royaume-Uni**, le juge fixe le montant des frais d'avocat en prenant en compte le montant du litige et la complexité de l'affaire. Doivent également être pris en considération par le juge le comportement des parties lors du procès, le travail supplémentaire causé par le comportement de la partie perdante, et tout autre critère en jeu dans le procès tel que la réputation ou la publicité – Parties 44.3 et 44.4 du code de procédure civile –. La plupart des juges a précédemment exercé en tant qu'avocats et est parfaitement informée à ce sujet.

Pour la plupart des demandes civiles dites « multi-track », c'est-à-dire dont le montant est supérieur à 25 000 livres, et lorsque ce montant est inférieur à 10 millions de livres, les parties représentées doivent présenter à la cour un budget estimant les frais raisonnables et proportionnés qu'elles ont prévu d'engager dans le cadre du procès, et doivent en détailler chaque phase. Ce budget est notifié à l'autre partie et à la cour, faute de quoi la partie en défaut ne pourra réclamer que les autres frais de justice.

Deux points sont en débat :

- 1^{er} point discuté : la production de factures des frais d'avocats à l'appui de la demande fondée sur l'article 700 CPC :



Il est apparu aux membres du groupe de travail que ne peuvent pas être produites les factures des avocats, qui relèvent du secret professionnel, dès lors qu'elles détaillent les diligences accomplies.

En revanche, le groupe de travail est d'avis que rien ne s'oppose à la production d'un simple état récapitulatif des honoraires, permettant au juge de connaître les frais effectivement exposés par la partie gagnante.

- 2nd point de discussion : l'obligation faite au juge de condamner le perdant aux frais d'avocat, quel qu'en soit le montant :

En l'absence de tarification (comme en Allemagne) ou de possibilité en l'état de déterminer un minima et un maxima de frais par type de dossiers (comme en Belgique), ce qui demanderait un long travail de concertation, le groupe de travail propose que le juge puisse désormais – au vu de l'état récapitulatif des honoraires qui lui sera désormais fourni (dont il dispose rarement actuellement) – moduler le montant sollicité.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Il convient d'introduire, à l'article 700 du CPC, la référence au fait que la partie qui succombe supporte les coûts de la défense de la partie qui gagne, sur le fondement d'un état récapitulatif des honoraires, montant que le juge peut moduler en fonction de la nature du litige et des circonstances de l'espèce.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

La modification textuelle est marginale.

Cette proposition tend à modifier les pratiques professionnelles, en s'appuyant sur un état récapitulatif des honoraires ; elle pourra faire l'objet d'une réflexion collective menée en commun et adaptée localement, entre les barreaux et les juridictions, dans le cadre d'une politique juridictionnelle.



PROPOSITION n°5
Repenser l'équipe autour du juge

Propositions envisagées

La multiplication récente des acteurs, la réforme statutaire de la filière « greffe » de 2015, la complexification des procédures, la charge importante de travail dans les juridictions rendent nécessaires l'organisation et la structuration de l'équipe autour du juge et notamment du juge civiliste.

Enjeu / constats/ Problématique

Depuis une trentaine d'années, différents rapports⁶² concluent à la nécessité de passer « d'une conception individualiste de l'acte de juger à la reconnaissance de l'importance d'un collectif de juge⁶³ », afin de penser une équipe autour du juge.

Cette période a vu la création de nouveaux métiers – assistants de justice⁶⁴ et juristes assistants⁶⁵ – ainsi qu'une réforme statutaire des personnels du greffe en 2015⁶⁶, précisant notamment les missions des greffiers.

De même, les juridictions ont bénéficié de l'arrivée d'assistants spécialisés⁶⁷ au parquet et à l'instruction.

⁶² Et notamment, H. Haenel et J. Arthuis. *Rapport de la commission de contrôle du Sénat chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire*, C. Cointat, sénateur. *Rapport sur l'évolution des métiers de la justice*, juill. 2002, S. Guinchard, Commission sur la répartition des contentieux. *Rapport au garde des Sceaux - L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, 2008, D. Marshall (président). *Les juridictions du XXI^e siècle*, P. Bas, sénateur (président-rapporteur). *Rapport d'information de la mission d'information sur le redressement de la justice*, avr. 2017, F. Agostini, et N. Molfessis, *Amélioration et simplification de la procédure civile, chantier 3 de la Justice*.

⁶³ Pierre Delmas-Guyon – « Le juge du 21^{ème} siècle » un citoyen acteur, une équipe de justice – page 92.

⁶⁴ Loi n° 95-125 du 8 février 1995.

⁶⁵ Loi 2016-1547 du 18 novembre 2016

⁶⁶ Dispositif réglementaire comportant 5 décrets du 13 octobre 2015 et neuf arrêtés d'application.

⁶⁷ Décret 99-75 du 5 février 1999 pris en application de l'article 706 du code de procédure pénale



Détail de la proposition/ Mode opératoire

Il est proposé de s'inspirer du périmètre défini par un auteur⁶⁸ dans un article de doctrine : « *l'équipe autour du magistrat est constituée de ceux qui sont directement chargés de l'assister dans son cœur de métier, à savoir rendre des décisions de justice fondées en fait et en droit. Elle implique autant l'assistance dans la mise en œuvre du cadre procédural, qu'une "assistance renforcée", ou aide à la décision, par le biais de l'analyse des dossiers, de recherches juridiques ou de rédaction de projets de décisions* ».

Si tous s'accordent sur la nécessité de constituer une équipe autour du juge, les différents rapports proposent des acteurs différents, en ce compris la création d'un greffier juridictionnel à la française inspiré par le modèle du *Rechtspfleger* allemand et autrichien impliquant un transfert de certaines compétences juridictionnelles.

Sans aller jusqu'à cette proposition, et sous réserve de l'appréciation du groupe de travail consacré à la thématique « évolution des missions et des statuts », il est préconisé de renforcer et structurer l'équipe autour du magistrat.

Actuellement, les missions du greffier sont clairement définies⁶⁹ :

- technicien de la procédure,
- authenticateur des actes,
- assistance des magistrats,
- accueil des justiciables.

L'assistant de justice « *apporte son concours aux travaux préparatoires réalisés pour l'exercice de leurs attributions par les magistrats des tribunaux judiciaires (TJ), des cours*

⁶⁸ Clément Clochet, *Justice en situation – Quelle équipe autour du magistrat ?* Les cahiers de la justice 2021, p 505

⁶⁹ Article 4 du décret n°2015-1275 du 13 octobre 2015 : « Les greffiers sont des techniciens de la procédure. Ils assistent les magistrats dans les actes de leur juridiction et authentifient les actes juridictionnels dans les cas et suivant les conditions prévues par le code de l'organisation judiciaire, le code du travail et les textes particuliers.

Les greffiers 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.

Dans le cadre d'un service d'accueil et d'informations générales du public, les greffiers peuvent être chargés de fonctions consistant à renseigner, orienter et accompagner les usagers dans l'accomplissement des formalités ou procédures judiciaires.

Ils peuvent être en charge de fonctions d'enseignement professionnel.

Ils accomplissent, à titre accessoire ou temporaire, les actes de gestion nécessaires au fonctionnement des juridictions dans les domaines administratif, budgétaire et des ressources humaines. »



d'appel (CA) et de la Cour de cassation ainsi qu'aux activités de l'ENM ».⁷⁰

Les juristes assistants ont vu leur mission consacrée par le COJ : « Ils contribuent par leur expertise en matière civile et pénale à l'analyse juridique des dossiers techniques ou comportant des éléments de complexité qui leur sont soumis par les magistrats sous la direction desquels ils sont placés. Ils ne participent ni à la procédure ni aux audiences. Ils ne peuvent assister aux délibérés. Ils sont recrutés en qualité d'agent contractuel de l'Etat relevant de la catégorie A »⁷¹.

Propositions :

Compte-tenu de la manière dont ces nouvelles fonctions se sont mises en place en juridiction, il est nécessaire de :

- clarifier les rôles et tâches de chacun afin de couvrir l'ensemble des missions en vue de ne pas les attribuer de façon indifférenciée aux uns et aux autres (les missions des assistants de justice et des juristes assistants sont proches et peuvent chevaucher celles des greffiers) ;

- s'assurer de l'attractivité et de la pérennité des emplois de contractuels (assistants de justices et juristes assistants). Le maintien d'emplois contractuels – plutôt que la création d'un nouveau corps de la fonction publique – paraît plus avantageux par sa souplesse ;

- assurer la formation, par l'ENM, des assistants de justice et des juristes assistants ;

- disposer de moyens suffisants en matière de ressources humaines, y compris concernant les personnels de catégorie C, afin que les greffiers puissent se concentrer sur leur cœur de métier ;

- penser cette évolution non seulement en termes de moyens et de ressources humaines, mais également dans une perspective de meilleure organisation du travail et de développement d'une culture du travail collectif (par le biais de la formation mais aussi de l'animation des pôles au sein des juridictions).

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

⁷⁰ Article 1 du décret 96-513 du 7 juin 1996

⁷¹ Article R123-30 du COJ

- La réflexion sur l'équipe autour du juge civil nécessite une vision des ressources humaines systémique voire statutaire, tenant compte également des tâches administratives, juridictionnelles et de leur répartition ;

- Au-delà d'une doctrine d'emploi partagée, il est nécessaire dans la mise en place des équipes au sein des juridictions, d'adapter les modalités de travail aux réalités locales dans le cadre d'une politique juridictionnelle.



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

Propositions envisagées

Au-delà de la thématique de l'équipe autour du juge (cf. fiche n°5 Repenser l'équipe autour du juge civil), il est proposé de créer un environnement professionnel propice à un travail collaboratif de qualité et plus intense, en développant plusieurs voies :

- Associer plus étroitement l'université à la vie des juridictions ;
- Renforcer la place de la collégialité en première instance ;
- Prévoir, dans la charge de travail des magistrats et greffiers, des temps de réunion pour l'animation de réflexions sur les pratiques professionnelles.

Enjeu / constats/ Problématique

Le constat est actuellement fait d'un malaise et d'une désaffection des fonctions civiles en juridiction qui se traduit notamment par une perte d'attractivité, le sentiment que les fonctions civiles ne sont pas reconnues par l'institution. L'exercice de ces fonctions est vécu comme monacal et aride. Le sentiment de la perte de sens domine⁷².

Il paraît nécessaire, pour y remédier, de renforcer le sens de l'office du juge par un travail plus collectif en juridiction.

⁷² Discours prononcé lors de la prestation de serment des auditeurs de justice de l'ENM promotion 2020 par Mme la première présidente Chantal Arens. 2 février 2020 ; Rapport *L'attractivité des fonctions civiles en juridiction*, IGJ, avril 2021.



L'ouverture de l'institution judiciaire aux membres de l'université est également une voie à favoriser, notamment pour « dynamiser » le vivier des magistrats civilistes.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

- **Liens avec l'université**

Parmi les leviers proposés, et dans le cadre d'une politique de ressources humaines visant notamment à recruter, former et accompagner les magistrats civilistes, il est préconisé d'associer plus étroitement l'université pour enrichir les juridictions par l'apport des compétences propres des universitaires, mais aussi solliciter des vocations parmi les étudiants, en amont de l'entrée à l'ENM.

Cette association repose sur plusieurs actions :

- associer plus étroitement les enseignants à l'acte de juger en **créant un statut de professeur associé dans le corps judiciaire**⁷³. Ce statut sera conçu de manière symétrique à celui qui permet aux magistrats d'enseigner en faculté de droit en qualité de professeurs ou maîtres de conférences associés des universités. Il permettra l'intervention d'universitaires, notamment dans des contentieux complexes ou spécialisés ;

- promouvoir activement le détachement judiciaire d'universitaires (*article 41 et suivants du statut de la magistrature*) ;

- attirer les étudiants en juridiction : si le stage étudiant est pratiqué dans les juridictions de façon régulière, la mise en place **d'un contrat d'alternance**⁷⁴ **avec des étudiants en Master 2** ou le **recrutement de civilistes réalisant une thèse dans le cadre d'une convention industrielle de formation pour la recherche (CIFRE)** sont des pistes à explorer.

Proposition : associer plus étroitement l'université à la vie des juridictions.

- **Le développement de l'intelligence collective au sein des juridictions**

- La collégialité

⁷³ Cette proposition apparaît dans plusieurs rapports : L'ambition raisonnée d'une justice apaisée, rapport élaboré par la commission sur la répartition des contentieux présidée par le Recteur Serge Guinchard ; La prudence et l'autorité. L'office du juge au XXI^{ème} siècle. Rapport de l'IHEJ (mai 2013) ; Le juge du 21^{ème} siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice » sous la présidence de M. Pierre Delmas-Goyon (décembre 2013).

⁷⁴ Sur des fonctions de type juristes assistants.



Le principe de la collégialité innerve le droit processuel français. Cependant, compte tenu des contraintes d'effectifs et « à la faveur des réformes de procédure et d'organisation de la justice, l'intangibilité de ce principe s'est effritée au bénéfice de l'institution du juge unique vanté pour son efficacité et sa rapidité »⁷⁵. Ce mouvement est plus fort en première instance qu'à hauteur d'appel.

Il a le double inconvénient d'affaiblir le délibéré et d'isoler le juge civiliste qui peut rapidement se retrouver dans un exercice professionnel « monacal ».

La restauration de la collégialité présente un intérêt majeur pour le juge en le sortant de son isolement, mais constitue également une garantie procédurale pour le justiciable, pour qui il est gage de qualité de la justice rendue et d'un traitement plus sûrement différencié de chaque affaire, grâce au croisement des regards sur la même affaire.

Ces éléments sont repris dans le rapport⁷⁶ sénatorial d'information sur le redressement de la justice⁷⁷ qui préconise, au-delà de la mise en place de l'équipe autour du juge, une collaboration plus poussée entre magistrats, par le recours au juge rapporteur chargé de la préparation d'une décision rendue ensuite en formation collégiale.

Ils apparaissent également dans le rapport précité de l'IGJ, qui préconise sur « d'engager une réflexion sur la place de la collégialité ».

Proposition : Le groupe de travail préconise de renforcer la place de la collégialité en première instance.

- L'animation d'une politique civile de juridiction

Sans avoir à remettre en cause le principe d'indépendance et la nécessité d'individualiser la réponse judiciaire apportée à chaque litige, une réflexion collective sur les pratiques professionnelles – voire concernant la jurisprudence⁷⁸ – est une plus-value en terme d'intelligence collective et de réponse à l'isolement des juges civilistes.

A ce titre, le rapport sénatorial précité souligne l'importance de revaloriser

⁷⁵ *L'attractivité des fonctions civiles en juridiction*, IGJ, avril 2021.

⁷⁶ Rapport d'information n°495 du Sénat (session ordinaire 2016-2017). Mission présidée par M. Philippe Bas, proposition 93.

⁷⁷ Proposition 93 : encourager le recours à la procédure qui permet de confier à un juge rapporteur la préparation d'une décision rendue ensuite en matière collégiale.

⁷⁸ Proposition n°87 du rapport précité : « en cas de divergence de jurisprudences au sein d'une juridiction, organiser, à l'initiative du président de la juridiction, des échanges entre magistrats du siège du pôle concerné ou à défaut de pôle, entre l'ensemble des magistrats du siège, pour permettre d'apporter aux justiciables des réponses harmonisées ».

statutairement les missions du magistrat coordonnateur ou responsable de pôle.

Proposition : Prévoir, dans la charge de travail des magistrats et greffiers, des temps de réunion pour l'animation de réflexions sur les pratiques professionnelles.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

L'ouverture de la magistrature, l'enrichissement des magistrats par l'apport des universitaires, la recherche de qualité, la restauration de la collégialité, le travail en équipe et l'instauration de temps de réflexion collective portant sur les pratiques professionnelles offrent des perspectives nouvelles pour les juges civilistes mais nécessitent des moyens complémentaires.

Ces perspectives d'évolution impliquent de modifier les pratiques professionnelles. Il sera alors nécessaire d'associer l'ensemble des professionnels concernés à la mise en place de ces nouvelles pratiques.



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

Propositions envisagées

- Développer de façon pro-active et systémique la culture de la médiation et la mise en place des MARD.

Dans cette perspective, le groupe de travail a souhaité formuler plusieurs axes de proposition, détaillés dans les fiches suivantes:

- la mise en place d'une politique nationale des MARD (fiche n°8)
- la mobilisation de leviers juridiques (fiche n°9)
- la mobilisation de leviers techniques (fiche n°10)

Enjeu / constats/ Problématique

Les constats qui sont à l'origine de ces propositions sont les suivants :

1. L'absence d'une véritable politique globale des MARD

La politique des MARD en France est encore, à ce jour, pensée de manière trop parcellaire. Il n'existe pas encore une vraie philosophie et une vraie culture des MARD. Il existe ainsi un décalage entre les attentes des citoyens en la matière et le constat d'une politique des MARD qui n'est pas encore pensée de manière globale.

Trop souvent, la politique de MARD à l'échelle locale dépend de la volonté individuelle des acteurs judiciaires, plus ou moins sensibilisés aux MARD.

2. Une offre de MARD insuffisamment structurée

L'offre de médiation, en particulier, et des MARD en général, est insuffisamment structurée. Le panel des MARD réellement disponibles pour le justiciable n'est pas réellement accessible. Il existe ainsi plusieurs plateformes en ligne, sans qu'un panorama clair soit donné à voir. De même, l'offre de médiation apparaît comme disparate selon les secteurs – ou spécialités – socio-économiques et les ressorts territoriaux.

De manière corollaire, on peut constater l'absence actuelle de structuration de l'activité de la médiation. Cette structure pourrait en partie être construite sous l'action du futur Conseil national de la médiation dans les domaines de la formation, de la déontologie et des statistiques.

Enfin, la sécurité juridique autour des MARD pourrait être encore renforcée – cf. fiche n°10) –.

3. Un environnement légal inadapté pour les MARD

L'environnement légal que présente actuellement le code de procédure civile pour les MARD apparaît très perfectible et partiellement inadapté, en raison de la relative dispersion des normes dans le code et de l'absence d'une philosophie claire des MARD se dégageant de l'architecture du code – cf. fiche n°9 –.

4. L'obscurcissement de la politique des MARD en France par des préoccupations trop souvent dictées par une logique de gestion des flux judiciaires

Trop souvent, la politique française des MARD a été dictée par le seul impératif de détourner les justiciables de la voie judiciaire dans le seul but de servir une politique de gestion des flux et d'économie processuelle.

Cette politique tend, par un effet induit involontaire, à ériger les MARD en repoussoir, dans la mesure où ils sont trop souvent perçus par les justiciables comme un obstacle à l'accès à un juge.

Le groupe de travail suggère de rompre avec cette approche et de proposer une vision beaucoup plus globale de promotion des MARD entendue sous l'angle politique – y compris dans ses aspects financiers –, juridiques et techniques.

5. Le constat des limites d'une politique de généralisation du préalable amiable obligatoire

Après l'avoir soigneusement explorée, la piste d'une généralisation du préalable obligatoire de médiation n'a cependant pas été retenue par le groupe de travail, pour différentes raisons :



➤ La nécessité de respecter un cadre supra-législatif

Il est nécessaire de respecter les exigences supra législatives – exigences imposées par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Conseil constitutionnel en cas de MARD préalable obligatoire à la saisine du juge –⁷⁹.

Ainsi, pour ne pas constituer un obstacle disproportionné au droit d'accès à un juge :

- cette obligation doit être circonscrite à des catégories limitées de contentieux (Conseil constitutionnel, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019)
- les parties doivent conserver la liberté de choix quant au MARD à mettre en œuvre,
- la voie électronique ne doit pas constituer l'unique moyen d'accès au processus de règlement amiable (CJUE 18 mars 2010),
- le MARD ne doit pas engendrer de frais disproportionnés (CJUE 18 mars 2010).

➤ Les risques attachés à la généralisation

Les motifs d'opposition à la généralisation de la tentative de médiation obligatoire ont notamment été énumérés par le rapport « promotion et encadrement des MARD » du 5 mars 2021 :

- la médiation obligatoire est contraire à l'esprit et aux principes de la médiation qui ne peut être fondée que sur la liberté, la volonté, l'autonomie et la responsabilité des parties ;
- la médiation obligatoire risquerait de générer un contentieux des motifs légitimes de ne pas y recourir ;
- la tentative de médiation obligatoire risquerait de devenir une simple formalité et pourrait donner lieu à un recours massif aux *legaltechs*, aux seules fins d'être en mesure d'indiquer dans l'assignation qu'une tentative a bien été réalisée⁸⁰.

➤ Les limites du retour d'expérience sur la mise en œuvre du préalable obligatoire de conciliation et de médiation imposé par l'article 750-1 du CPC

A la suite du décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019, l'article 750-1 du CPC a instauré de manière systématique, à peine d'irrecevabilité que le juge peut prononcer d'office, une tentative préalable obligatoire de conciliation menée par un conciliateur de

⁷⁹ Arrêts CJUE 18 mars 2010, *Rosalba Alassini*, aff. C-317/08, C-318/08, C-319/08 et C-320/08 et CEDH 26 mars 2015⁷⁹, *Momcilovic c. Croatie*, n° 11239/11, *RTD civ.* 2015. 698, obs. Ph. Théry⁷⁹ ; Conseil constitutionnel, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019.

⁸⁰ Rapport *Promotion et encadrement des MARD*, mars 2021, p. 58.

justice, ou de médiation ou de procédure participative, lorsque la demande porte sur un petit litige – demandes tendant au paiement d'une somme n'excédant pas 5 000 euros ou portant sur un litige de voisinage notamment –.

Il est à ce stade observé qu'aucune évaluation des répercussions de l'article 750-1 du CPC sur le nombre de saisines des conciliateurs de justice et le nombre d'affaires conciliées en totalité n'a pu être réalisée, faute de données statistiques fiables⁸¹.

L'inspection générale de la justice a par ailleurs constaté que les juges des contentieux de la protection ont très peu investi les nouvelles dispositions de l'article 750-1 du code de procédure civile qui leur permettent de prononcer d'office l'irrecevabilité de la demande en justice lorsqu'elle n'est pas précédée d'une tentative de conciliation ou de médiation, même dans des contentieux de grande masse, comme c'est le cas des recours des passagers auprès des compagnies aériennes pour des annulations ou des retards de vols⁸².

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Le développement de la culture de la médiation et des MARD doit s'appuyer de façon systématique sur plusieurs axes de progression, dont le détail fait l'objet des fiches suivantes:

- La mise en place d'une politique nationale des MARD (fiche n°8)
- La mise en place d'un environnement légal favorisant la confiance dans les MARD mobilisation (mobilisation des leviers juridiques) (fiche n°9)
- Pour la promotion et la sécurisation des MARD (leviers techniques) (fiche n°10)

⁸¹ Il est à ce jour envisagé dans le cadre du questionnaire que remplissent les conciliateurs de justice d'évaluer les effets de l'article 750-1 CPC. Il convient en outre de noter que dans les références statistiques justice 2019, parues le 14 janvier 2021, il apparaît que 2 459 conciliateurs de justice ont été saisis directement de 155 046 affaires civiles. 78 108 affaires se sont terminées par une conciliation (soit 50,4% d'affaires conciliées).

⁸² Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks, rapport intermédiaire 2, juillet 2021, p.36.



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

Propositions envisagées

Mettre en œuvre une politique nationale proactive et soutenue, en rupture avec une approche principalement fondée jusqu'à présent sur une logique de gestion des flux judiciaires.

Enjeu / constats/ Problématique

La politique des MARD en France est encore, à ce jour, pensée de manière trop parcellaire. Il n'existe pas une vraie philosophie et une véritable culture des MARD.

Il existe ainsi un décalage entre les attentes des citoyens en la matière et le constat d'une politique des MARD qui n'est pas encore pensée de manière globale (cf. fiche n°7).

Détail de la proposition/ Mode opératoire

En lien avec la volonté de promouvoir une véritable politique civile – cf. fiche n°1 Penser une politique civile –, il est proposé de développer une véritable politique nationale proactive en faveur des MARD, qui devra se décliner aux différents échelons territoriaux, afin d'éviter que les initiatives en ce domaine dépendent uniquement, comme c'est souvent le cas, des initiatives personnelles, aux dépens d'une pensée et d'une volonté globale. Cette approche exprime l'attachement du groupe de travail à ce que les MARD ne soient plus pensés uniquement comme une mode de gestion des flux mais bien comme une solution attractive pour les justiciables.

1. La nécessaire conception d'une politique nationale

Il s'agit de mettre en place une politique nationale du dialogue amiable impliquant notamment les avocats et déclinée localement, ce qui nécessite évaluation et engagement.

1.1 Une nécessaire évaluation du recours aux MARD grâce à un outil statistique fiable

Il est retenu la nécessité d'élaborer un outil statistique national informatisé pour l'évaluation quantitative et qualitative de la pratique de la médiation judiciaire, qui permettra de comptabiliser les décisions homologuant un accord de médiation ou les décisions de désistement et de radiation consécutives à un tel accord, ainsi que les invitations faites par les magistrats aux parties de rencontrer un médiateur⁸³.

Proposition : disposer d'un outil d'évaluation fiable de la mise en œuvre des MARD.

1.2 Le nécessaire renforcement de l'engagement politique et économique de l'Etat dans une politique nationale de l'amiable, notamment à travers les outils numériques

Au plan pratique, l'Etat pourrait utilement généraliser la pratique existante s'agissant des rendez-vous des conciliateurs dans les points d'accès aux droits et institutionnaliser une interface publique nationale qui permettrait aux parties de prendre un rendez-vous très rapidement en ligne afin de pouvoir accéder à des séances proposées par les conciliateurs ou médiateurs.

En outre, l'Etat pourrait utilement investir dans une grande plateforme numérique de règlement des petits litiges en ligne, conçue comme un service public de l'Etat, à l'image de ce qu'a fait le gouvernement québécois⁸⁴, pour les petits litiges – litiges de voisinage, litiges inférieurs à 5 000 euros, etc.. Intelligemment conçue, une telle plateforme n'exclut pas toute intervention juridictionnelle puisqu'en cas d'échec un

⁸³ Notons que l'existence d'un outil permettra de déterminer les résultats chiffrés et traçables du recours à la médiation. Pour mémoire, la justice administrative s'est fixé comme objectif de voir 1 % de l'ensemble des litiges dont elle est saisie être orientée vers la médiation, précision faite que le Conseil d'Etat a désigné un « délégué national à la médiation pour les juridictions administratives ».

⁸⁴ Il s'agit de la plateforme d'aide au règlement des litiges en lignes « PARLe » dont le financement et la gestion sont assurés par l'Etat. Son fonctionnement est décrit dans l'article « L'émergence et l'évolution des tribunaux virtuels au Canada – L'exemple de la Plateforme d'aide au règlement des litiges en ligne (PARLe) », Revue juridique de la Sorbonne, Juin 2020. Nicolas Vermeys et Maria-Fernanda Acevedo Lanas. Les auteurs qui en décrivent le fonctionnement, précisent que le règlement amiable du différend n'est donc plus considéré comme une alternative aux tribunaux, mais plutôt comme une nouvelle composante du processus judiciaire. Il est recherché l'accord entre les parties qui échangent demandes et documents par le biais de la plateforme et l'intervention d'un médiateur peut être sollicité. Le succès de la plateforme repose selon les auteurs sur des mesures incitatives notamment sur le plan législatif, un modèle de financement confiant à des institutions publiques neutre le financement du projet-pilote et l'architecture de la plateforme favorisant l'expérience utilisateur.

juge pourra encore être saisi. Elle permet toutefois de passer efficacement par des phases graduées – négociation directe, médiation à l’aide d’un médiateur, etc. – afin d’arriver rapidement à une solution amiable sur le contentieux. L’Etat doit prendre sa part et s’engager, y compris au plan budgétaire, dans une telle entreprise qui concourt à un service public de la justice de qualité. Il s’agit certes d’un investissement important mais qui instille une réelle culture de la médiation, permettant au juge de se recentrer sur des missions essentielles et qui utilisent pleinement les outils numériques de notre époque. L’investissement de départ serait ainsi utilement compensé par l’éviction de certains contentieux importants hors de la sphère judiciaire.

Proposition: la mise en place par l’Etat d’une plate-forme de résolution des petits litiges, en s’inspirant du dispositif québécois « PARLe »

Au-delà de la plateforme réservée spécifiquement aux petits litiges, il apparaît nécessaire de faire évoluer la plateforme justice.fr pour mettre en avant les MARD. Il s’agira ainsi de référencer l’ensemble des professionnels – et notamment les médiateurs qui n’y sont pas encore – sous forme d’une liste filtrable ou de carte. Ce service pourrait servir de base à des services de prise de rendez-vous. De même pourraient être référencées les plateformes de MARD en ligne. A cette heure, plusieurs plateformes en ligne de médiation existent. Toutefois, elles sont de natures diverses, et ne sont pas toujours de véritables « plateformes » – notion qui d’ailleurs n’a pas été définie par le législateur – lacune qu’il conviendrait de combler. La certification qui existe actuellement – « marque Certilis » – doit en outre être évaluée, les plateformes y ayant très peu recours.

Proposition: enrichir « justice.fr » d’informations sur la médiation, et de référencement des professionnels concernés et des plate-forme existantes

En outre, l’Etat doit engager des actions de formation et développer des référentiels de pratiques communes. Le conseil de la médiation pourra utilement œuvrer en ce sens.

L’Etat doit prendre sa part dans la création d’un véritable service public de la médiation et de la conciliation judiciaires réservé aux conciliateurs et aux médiateurs inscrits et qui auraient précisément pour mission d’assurer, moyennant une indemnité, les séances d’information – dans le respect de l’exigence de confidentialité –, la présence en juridiction, voire d’assister aux audiences. Un bureau sera mis à disposition au sein des juridictions pour ces médiateurs ou conciliateurs afin de leur permettre d’accomplir cette mission.

En revanche, le groupe de travail n’a pas retenu l’idée, qu’il a expertisée, de fusionner, à terme, médiateurs et conciliateurs en un unique corps de médiateurs. Certes, l’institution d’un corps unique pourrait avoir certaines vertus, à commencer par une

simplification pour le justiciable qui peine parfois à entrer dans les subtilités des distinctions entre médiateur et conciliateur, qui ne sont pas immédiatement évidentes. Toutefois, sans exclure que l'idée puisse être pertinente sur le long terme, il est apparu qu'en l'état des moyens de la justice – au sein de laquelle les conciliateurs de justice bénévoles occupent une place importante – et des différences assez importantes – au plan de la formation notamment – qui existent aujourd'hui entre médiateurs et conciliateurs, les conditions ne sont pas réunies à ce jour pour la mettre en œuvre.

Proposition: créer un véritable service public de la médiation et de la conciliation judiciaires, notamment par le développement de la présence des médiateurs et conciliateurs au sein des juridictions.

1.3 Une nécessaire clarification de la définition des acteurs des MARD (conciliateurs et médiateurs)

Le droit actuel des MARD judiciaires souffre d'un déficit de clarté dans l'offre proposée. Certaines distinctions notionnelles, encore opaques dans le code de procédure civile (médiation, conciliation, etc.), nuisent à la diffusion et à la connaissance des MARD. Il paraît donc souhaitable, dans l'immédiat, d'introduire dans les textes une clarification d'ordre notionnel entre médiateurs et conciliateurs. Les propositions formulées dans le rapport « promotion et encadrement des MARD » du 5 mars 2021 pourraient être reprises.

Clarification de la définition de la conciliation judiciaire en insérant un article 128-1 dans le code de procédure civile

« La conciliation judiciaire est un mode amiable de résolution des différends consistant pour un juge, lorsque l'affaire le justifie, à concilier les parties ou à déléguer à un conciliateur de justice bénévole le soin d'aider les parties à trouver une solution négociée à leur litige, éventuellement en suggérant une solution. Le conciliateur de justice peut établir le constat d'accord ».

Clarification de la définition de la médiation judiciaire :

Il est proposé d'abroger les dispositions de l'article 21 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 et les remplacer par les dispositions suivantes :

« La médiation régie par le présent chapitre s'entend de tout processus volontaire, coopératif, structuré et confidentiel, reposant sur la responsabilité et l'autonomie de deux ou plusieurs parties qui, avec l'aide d'un ou de plusieurs tiers, le médiateur et éventuellement le co-médiateur, choisi par elles ou désigné avec leur accord par le juge saisi du litige, recherchent un accord contenant une solution mutuellement satisfaisante, en vue de la prévention ou de la résolution amiable de leur conflit ».



Proposition : clarifier les définitions de médiateurs et conciliateurs dans le code de procédure civile.

2. L'incarnation institutionnelle d'une politique nationale

Cette politique doit pouvoir s'appuyer sur la mise en place de plusieurs acteurs institutionnels. Au-delà de la création à venir du futur Conseil national de la médiation⁸⁵, il s'agit de déterminer les acteurs institutionnels de la médiation. Le futur Conseil national de la médiation devra être volontaire pour engager une politique nationale des MARD couvrant notamment la promotion de la culture et de la formation. Des campagnes publicitaires claires et précises pourraient également être envisagées.

2.1. Au sein du gouvernement

Il est nécessaire de créer, au sein du ministère de la justice, un référent MARD afin d'unifier l'expression des expertises de la direction des services judiciaires, de la direction des affaires civiles et du sceau et du secrétariat général – SADJAV – en la matière.

Le groupe de travail retient également l'opportunité de créer une délégation interministérielle rattachée au premier ministre. Une approche interministérielle permettrait d'intégrer tous les médiateurs dans une culture commune, quels que soient les médiateurs – libéraux, institutionnels ou de la consommation – mais aussi de

⁸⁵ L'article 45 de la loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire dispose que :

« 1.- Le chapitre Ier du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative est ainsi modifié :

(...) 3° La section 1 est complétée par des articles 21-6 et 21-7 ainsi rédigés :

« Art. 21-6.-Un Conseil national de la médiation est placé auprès du ministre de la justice. Il est chargé de :

« 1° Rendre des avis dans le domaine de la médiation définie à l'article 21 et proposer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à l'améliorer ;

« 2° Proposer un recueil de déontologie applicable à la pratique de la médiation ;

« 3° Proposer des référentiels nationaux de formation des médiateurs et faire toute recommandation sur la formation ;

« 4° Emettre des propositions sur les conditions d'inscription des médiateurs sur la liste prévue à l'article 22-1 A.

« Pour l'exercice de ses missions, le Conseil national de la médiation recueille toutes informations quantitatives et qualitatives sur la médiation.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe l'organisation, les moyens et les modalités de fonctionnement du Conseil national de la médiation. »

promouvoir la culture de la médiation au sein de la société en dépassant la seule sphère strictement judiciaire.

Proposition : créer une délégation interministérielle permettant de promouvoir dans la société la culture de la médiation et, au sein du ministère de la justice, un référent unique portant la politique de développement des MARD au sein de l'institution judiciaire.

2.2. Au sein des juridictions : la création d'un magistrat référent MARD, institué au sein du C.O.J.

Dans la continuité, il est nécessaire de créer un magistrat référent MARD au sein de chaque juridiction, courroie de transmission des politiques nationales et interlocuteur privilégié des acteurs. Le groupe de travail en charge de proposer des mesures visant à la résorption des stocks présidé par Peimane Galeh-Marzban du 31 mars 2021 s'était avancé dans cette voie avec la recommandation n°15⁸⁶, ce qu'il est proposé de reprendre.

Il est ainsi proposé d'institutionnaliser, plus qu'un magistrat référent encouragé par simple circulaire, un magistrat coordonnateur dont l'existence et les missions seraient inscrites dans le code de l'organisation judiciaire, à l'instar du conseiller chargé de suivre les conciliateurs de justice et les médiateurs et de coordonner leur activité dans le ressort de la cour d'appel prévu à l'article R 312-13-1 du code de l'organisation judiciaire. Ce magistrat aura les missions suivantes : promouvoir les MARD au sein de la juridiction (information, formation...) dans le cadre de la politique civile de juridiction, prévoir des audiences de proposition de médiation et organiser les permanences de médiateurs dans des locaux adaptés. Il pourra avoir pour mission de venir en appui aux chambres de la juridiction et magistrats pour identifier, dans le stock des affaires non jugées (arriéré judiciaire), celles qui seraient susceptibles d'être dénouées par un mode amiable et d'aller vers les parties pour leur proposer une solution amiable.

Proposition : institutionnaliser au sein des juridictions de première instance un magistrat coordonnateur dont l'existence et les missions seraient inscrites dans le code de l'organisation judiciaire, à l'instar du conseiller chargé de suivre les conciliateurs de justice et les médiateurs et de coordonner leur activité dans le ressort de la cour d'appel prévu à l'article R 312-13-1 du code de l'organisation judiciaire.

⁸⁶ : « Désigner dans les juridictions un référent médiation pour assurer les actions en lien avec le barreau, la promotion de la médiation au sein de la juridiction, en harmonisant les pratiques, et les relations avec les associations de médiation dans les juridictions ».



3. Le panel des leviers économiques, financiers et fiscaux envisageables

Plus généralement, pour appuyer une réelle politique de développement des MARD, il reste à élaborer un modèle économique de la mise en œuvre des modes amiables.

Divers leviers économiques, financiers et fiscaux sont envisageables:

- Taux de TVA réduit (éventuellement jusqu'à 0) pour les honoraires des médiateurs et/ou tous les acteurs participant à la médiation,
- Crédit d'impôt pour toute participation à une médiation
- Crédit de formation, même si cela existe déjà dans une certaine mesure,
- En cas de contribution à la justice (fiche X), dispense de droit, en cas de recours à la médiation avant la saisine de la justice,
- Harmonisation de l'Aide Juridictionnelle pour l'accompagnement des avocats à la médiation, quel que soit le résultat de la médiation.

3.1 La revalorisation des MARD en matière d'aide juridictionnelle

Il est *a minima* nécessaire d'harmoniser les UV d'aide juridictionnelle attribués aux avocats accompagnant une médiation quel que soit le résultat de la médiation, y compris lorsque la médiation n'est pas suivie d'une saisine en homologation.

En outre, il pourrait être mis en place une fixation des UV de l'aide juridictionnelle plus favorable lorsque l'avocat accompagne un MARD que lorsqu'il assiste ou représente un justiciable pour l'obtention d'un jugement. Il s'agirait là d'un mécanisme incitatif saisisant au demeurant fidèlement la réalité de plus en plus partagée de MARD engagés parallèlement au procès civil.

Proposition: A minima, harmoniser les UV d'aide juridictionnelle attribués aux avocats accompagnant une médiation quel que soit le résultat de la médiation, y compris lorsque la médiation n'est pas suivie d'une saisine en homologation. De façon plus incitative, la fixation des UV pourrait être cependant plus favorable lorsque l'avocat accompagne un mode amiable de résolution des différends que lorsqu'il assiste ou représente un justiciable pour l'obtention d'un jugement.

3.2 Sanction, par le biais de l'article 700 du CPC, du refus de rencontrer un médiateur

Le groupe de travail considère qu'il est important de renforcer l'injonction à rencontrer un médiateur. Dans cette perspective, il retient la proposition n° 19 du rapport « promotion et encadrement des MARD » du 5 mars 2021, elle-même reprise

de la proposition n°21 du rapport « Amélioration et simplification de la procédure civile » des chantiers de la justice. Il est ainsi préconisé d'ajouter un deuxième alinéa à l'article 22-1 de la loi du 8 février 1995 : « *La partie à l'instance qui ne déférera pas à cette injonction pourra être privée par le juge du bénéfice de l'article 700 du code de procédure civile* ».

Proposition : ajouter un deuxième alinéa à l'article 22-1 de la loi du 8 février 1995 : « *La partie à l'instance qui ne déférera pas à cette injonction pourra être privée par le juge du bénéfice de l'article 700 du code de procédure civile* ».

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Seule une politique nationale clairement portée de façon cohérente entre tous les acteurs permettra d'inscrire les modes amiables et singulièrement la médiation dans le présent des pratiques judiciaires – alors qu'ils paraissent pour l'heure trop souvent relégués sur une ligne d'horizon lointaine.



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

Propositions envisagées

- Mettre en place un environnement légal clair et cohérent pour les MARD au sein du code de procédure civile, de nature à favoriser la confiance dans les modes amiables ;
- Mobiliser les leviers juridiques au bénéfice d'une politique cohérente des MARD et inscrire une véritable philosophie des MARD au sein du code de procédure civile.

Enjeu / constats/ Problématique

L'institutionnalisation progressive des MARD en France a conduit à une agrégation de textes, auxquels manque une véritable unité. Les modes amiables judiciaires de règlement des différends sont traités dans le livre I du CPC, dans quelques articles isolés (articles 127 à 131-15) et totalement déconnectés des modes conventionnels auxquels est dédié le livre V – articles 1528 et s. –, alors même qu'il existe des principes communs et une articulation de ces modes. Cette dispersion induit un manque de lisibilité des textes.

Les procédures d'homologation des accords par le juge sont dispersées au sein du CPC et incohérentes – sur demande conjointe ou unilatérale selon les cas, par référence ou non à la matière gracieuse etc. –.

La procédure participative de mise en état (PPME) est noyée dans les dispositions relatives à la procédure participative. L'actuelle localisation de la PPME au sein du

chapitre relatif aux modes amiables de règlement des différends est peu lisible pour les acteurs judiciaires. Elle ne permet pas d'inscrire dans le paysage juridique l'idée d'une forme d'instruction conventionnelle qui pourrait valoir à parts égales avec une instruction de nature judiciaire.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Il est apparu nécessaire au groupe de travail d'adapter la structure du code de procédure civile

Le groupe de travail propose une adaptation de la structure du code de procédure civile suivant 3 axes :

Le premier axe visera à refondre l'actuelle section VIII du chapitre premier – « Les principes directeurs du procès civil » – du titre premier du livre premier du CPC.

Pour mémoire, cette section VIII est actuellement intitulée « La conciliation » ; elle est composée d'un article 21 unique (« Il entre dans l'office du juge de concilier les parties »).

Le groupe de travail propose de renommer cette section VIII en « Résolution amiable » et de consacrer en son sein un **nouveau principe directeur de coopération du juge et des parties en matière de résolution amiable du différend**. Ce texte reconnaîtra qu'il entre dans la mission du juge soit de concilier lui-même les parties, soit de les orienter vers une voie de résolution amiable du litige – judiciaire, par la délégation, ou extrajudiciaire en les guidant vers un mode conventionnel-. Le texte fixera en outre une mission d'homologation des accords qui incombe au juge et qui devra désormais être reconnue comme une part entière de son office juridictionnel⁸⁷.

⁸⁷ Proposition de rédaction :

« En dehors des cas où la loi exige que le juge tranche le litige ou exerce un contrôle sur une situation, les parties et le juge coopèrent à la recherche et à la mise en œuvre d'une solution amiable de leur différend. Les parties doivent envisager, avant la saisine du juge, la possibilité de mettre en œuvre les modes amiables conventionnels de résolution des différends. Elles doivent tenter de les mettre en œuvre lorsqu'une disposition particulière l'exige et sous les réserves prévues par cette dernière.

Il entre dans la mission du juge de concilier lui-même les parties ou de les orienter vers une solution amiable du litige. À tout moment de l'instance, y compris dans le jugement y mettant fin, le juge peut proposer aux parties une solution amiable à leur différend ou les inciter à en rechercher une.

Les accords conclus peuvent être soumis à l'homologation du juge aux conditions prévues par la loi. Le juge à qui est soumis l'accord ne peut en modifier les termes.

Le jugement d'homologation confère force exécutoire à l'acte qui en fait l'objet et bénéficie de tous les attributs d'un jugement condamnant les parties à l'exécuter, sans préjudice des cas où la loi attacherait à ce jugement d'autres effets. »

Proposition : renommer la section VIII du livre I du CPC en « Résolution amiable » et consacrer en son sein un nouveau principe directeur de coopération du juge et des parties en matière de résolution amiable du différend.

Le deuxième axe visera à refondre le livre V du CPC, pour y réunir de manière unitaire et cohérente l'ensemble des dispositions relatives aux MARD. Le livre V sera désormais structuré en trois chapitres :

➤ Le Chapitre 1, intitulé « *Dispositions communes à l'ensemble des modes amiables de règlement des différends* », sera structuré autour des principes directeurs communs à tous les MARD et offrira un cadre juridique commun et sécurisé pour l'accord issu des MARD, judiciaires comme extrajudiciaires. Il formulera les principes directeurs communs des MARD – **exigence de confidentialité, d'indépendance et d'impartialité, de loyauté, de compétence du tiers** –.

Le groupe de travail propose également, au titre de ces principes, de mettre en avant l'idée d'un **juge judiciaire, juge d'appui des modes amiables, même conventionnels**, d'une part, en prévoyant la possibilité pour les parties de saisir le juge en cas de difficulté notamment ou de déloyauté avérée de l'une des parties tout en maintenant le processus conventionnel, d'autre part, en clarifiant l'horizon d'une homologation judiciaire pour sécuriser les usagers. La pleine reconnaissance du rôle du juge étatique comme juge d'appui des MARD – à l'instar du rôle qu'il accomplit au soutien de l'arbitrage – constituera un vecteur de sécurité juridique et de confiance dans les MARD.

➤ Le chapitre 2 sera intitulé « *Dispositions relatives aux modes amiables judiciaires de règlement des différends* ». Dans ce chapitre 2 seront déplacées les dispositions de l'actuel titre VI du 1^{er} livre du code, relatif à la conciliation et la médiation judiciaires – actuels articles 127 à 131-15 du code de procédure civile, sans reprise des articles 131 et 131-12 qui seront refondus dans un droit commun de l'homologation.

➤ Enfin, le chapitre 3 sera intitulé « *Dispositions relatives aux modes amiables conventionnels de règlement des différends* ». Dans ce chapitre figureront les actuelles dispositions relatives aux modes conventionnels de règlement des différends, présentes pour l'instant dans le livre V. Ces dispositions seront débarrassées des longs développements sur la PPME, qui en obscurcissent aujourd'hui la lecture et auxquelles il sera simplement fait renvoi.

Proposition : refondre le livre V du CPC permettant notamment d'introduire de façon cohérente les principes directeurs de l'ensemble des modes amiables de résolution des conflits – judiciaires ou conventionnels.

Concernant le **troisième axe**, le groupe de travail note que les dispositions nouvelles relatives à la procédure participative de mise en état ont, par commodité, été placées au sein du livre sur les MARD, ce qui nuit à leur lisibilité puisqu'elles sont ainsi déconnectées des dispositions communes du code et des dispositions relatives à l'instruction.

Il constate en outre qu'à ce stade, cette pratique est trop peu développée. Il considère qu'il serait en conséquence prématuré d'en imposer la généralisation obligatoire, qui, étant incomprise des acteurs, resterait lettre morte et serait contreproductive.

Le groupe de travail propose de substituer au titre VI actuel du 1^{er} livre du CPC (désormais déplacé au sein du livre V commun à l'ensemble des modes amiables) un titre VI désormais intitulé « Instruction ». La procédure participative de mise en état bénéficiera ainsi d'une meilleure lisibilité. Le premier article de ce titre indiquera que l'instruction peut être aussi bien judiciaire que conventionnelle et fera renvoi, pour l'instruction judiciaire, à l'actuel titre VII – articles 132 et suivants – relatif à « L'administration judiciaire de la preuve ». Les articles suivants de ce titre VI nouveau seront consacrés à l'instruction conventionnelle et reprendront les actuels articles 1546-1 à 1554.

De même, le groupe de travail propose de faire figurer dans ce titre nouveau les dispositions relatives à l'acte contresigné par avocat, dont il paraît important qu'elles aient une visibilité au-delà des seuls modes amiables de résolution des différends. C'est également dans ce titre que l'on pourrait introduire des propositions visant à développer le recours à l'expertise conventionnelle précontentieuse, par alternative à l'expertise actuellement prévue dans le cadre de l'article 145 du CPC.

Proposition : substituer au titre VI actuel du 1^{er} livre (désormais déplacé au sein du livre V commun à l'ensemble des modes amiables) un titre VI désormais intitulé « Instruction ».

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Ces propositions nécessitent d'introduire des modifications au sein du code de procédure civile, dans le sens d'une plus grande cohérence, sans pour autant aller jusqu'à en bouleverser l'organisation interne, qui est préservée.

Elles donneront aux MARD la lisibilité et le sens nécessaires à leur développement, par une présentation pleinement cohérente pour l'ensemble des acteurs – justiciables, représentants des parties, magistrats, etc.



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

Propositions envisagées

Mobiliser les leviers techniques au bénéfice d'une politique cohérente des MARD, en incitant activement les parties à recourir aux modes amiables, judiciaires et conventionnels, et en renforçant encore la sécurité juridique autour des MARD.

Enjeu / constats/ Problématique

L'incitation à recourir aux modes amiables est encore insuffisamment développée, notamment dans son articulation avec la voie judiciaire de règlement des conflits.

La sécurité juridique autour des MARD pourrait encore être renforcée. A titre d'exemple, le régime de l'homologation des accords issus de MARD manque de clarté et d'homogénéité au sein du code. En outre, la sanction d'une clause de conciliation ou de médiation obligatoire donne lieu à un abondant contentieux qui pourrait faire l'objet de précisions dans le code de procédure civile (CPC) pour offrir aux acteurs une plus grande sécurité et prévisibilité.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Le groupe de travail a entendu privilégier des leviers techniques tendant à la promotion des modes amiables à différents stades de la procédure (1) et à la sécurisation des MARD conventionnels (2).

1. La Promotion des modes amiables à différents stades de la procédure

Le groupe de travail propose, sans prétention à l'exhaustivité, d'explorer plusieurs voies :

- afin de développer et promouvoir les MARD, il est essentiel de **proposer leur mise en œuvre à des stades variés de la procédure** – notamment en appel, cf. fiche n°13 –.

En effet, le moment opportun pour réaliser une médiation n'est pas nécessairement en amont du procès et la promotion de l'articulation des modes judiciaires et amiables est essentielle.

- dans cette perspective, il est proposé que soit inscrit comme une disposition générale **la possibilité pour tout juge d'émettre une injonction à assister à la réunion d'information** dans le code de procédure civile à l'article 131-1-1 du CPC et d'ajouter un alinéa à l'article 910-2 du CPC pour prévoir que l'injonction à la médiation, comme la décision d'ordonner la médiation, **interrompt les délais** impartis pour conclure et former appel.

- en outre, afin de développer la confiance dans les MARD, il est proposé **d'étendre le principe de confidentialité** aux échanges tenus lors de la réunion d'information à la médiation.

- la nouvelle **audience de dialogue utile** – cf. fiche n°12 – permettra que s'instaure effectivement une discussion éclairée relative à l'opportunité d'une réorientation en voie amiable.

- enfin, il est proposé d'encourager et de codifier la **pratique de césure du procès civil** (cf. fiche n°15), consistant à statuer sur un premier point – par exemple l'existence d'une faute et détermination de son auteur – et à inciter les parties à trouver par MARD une solution amiable sur les points restants (ex : montant de l'indemnisation).

Proposition: promouvoir les MARD par une incitation située à différents niveaux de la procédure, par l'inscription du recours systématique à l'injonction à la réunion d'information dans le CPC, par extension du principe de confidentialité aux échanges tenus lors de cette réunion, par mise en œuvre d'une audience réellement utile permettant l'orientation active du litige vers un mode amiable, par encouragement et codification de la pratique dite de « césure » du procès civil.

En revanche, le groupe de travail a écarté, après l'avoir expertisée, l'idée d'une généralisation de la tentative préalable obligatoire de MARD – cf. fiche n°7 –, considérant que cela pourrait au surplus être perçu par le justiciable comme un obstacle à l'accès au juge et donner lieu à des pratiques artificielles visant simplement à s'acquitter au plan formel de ce qui serait perçu comme une simple obligation

contraignante et non comme une opportunité de trouver rapidement une solution amiable au litige.

De la même manière, la proposition formulée lors des rencontres organisées à Lyon, d'instituer une assignation à comparaître à un mode amiable de résolution des différends⁸⁸, n'a pas été retenue. Le groupe de travail, tout en jugeant l'idée stimulante, a décelé de potentiels effets contreproductifs à cette proposition, dans la mesure où elle recèle une forme de contradiction dans les termes par la dimension comminatoire qu'elle comporte – qui paraît trop éloignée de la philosophie de l'amiable – et en ce qu'elle risquerait d'alimenter des procédés dilatoires de la part de parties qui seraient en recherche d'interruption de la prescription, sans volonté sincère de mettre en œuvre un mode amiable.

2. Valorisation et sécurisation des MARD conventionnels

Les modes amiables conventionnels devraient gagner en visibilité et en sécurité juridique. Sans prétention à l'exhaustivité, le groupe de travail retient la nécessité de faire porter l'effort tant sur la clause de médiation ou conciliation préalable (2.1) ainsi que sur le régime de l'homologation issu des MARD (2.2.).

2.1 Mise en valeur et sécurisation de la clause de conciliation ou de médiation obligatoire dans le code de procédure civile

Il est souhaitable de favoriser l'insertion, dans les contrats, de clauses de conciliation ou de médiation préalable. A cette fin, le groupe de travail propose d'intégrer, au sein des dispositions du code relatives aux MARD conventionnels, une disposition tendant à clarifier le régime de la clause de conciliation ou médiation préalable et à préciser le sort des demandes en justice introduites en violation d'une clause contractuelle instaurant une obligation préalable de recourir à un mode amiable préalable.

En effet, la jurisprudence est abondante sur cette question et tend à renvoyer à l'interprétation souveraine de ces clauses par les juges du fond, ce qui est de nature à créer une forme d'insécurité juridique.

Afin d'offrir aux acteurs une plus grande sécurité et prévisibilité, une disposition nouvelle pourrait ainsi être intégrée dans le CPC :

⁸⁸ J. Jourdan-Marques, « Pour une citation à comparaître à un mode amiable », Dalloz Actu du 14 décembre 2021.

« Sous réserve des cas où la loi interdit ou répute non écrite une telle clause⁸⁹, les parties à un contrat peuvent s'obliger à tenter de résoudre amiablement les litiges nés à propos de l'exécution de leurs obligations contractuelles préalablement à toute saisine du juge.

La clause mentionnée à l'alinéa précédent est indépendante du contrat auquel elle se rapporte. Elle n'est pas affectée par l'inefficacité de celui-ci. Lorsqu'elle est nulle, cette clause est réputée non écrite.

À défaut pour la clause de comporter des modalités particulières de mise en œuvre, la tentative prend fin lorsqu'au moins l'une des parties invite loyalement par écrit les autres parties à mettre en œuvre dans un délai de deux mois l'un des modes amiables conventionnels prévus par le présent chapitre et qu'un refus est opposé ou que l'une au moins des parties demeure silencieuse pendant ce délai. Sans préjudice des dommages-intérêts qui pourraient être réclamés, la demande en justice est déclarée irrecevable, à la demande d'une partie ou lorsque le juge soulève d'office ce moyen, lorsqu'une partie saisit le juge sans respecter l'obligation de tenter de résoudre amiablement le litige, sauf dans les cas suivants :

1° Si l'une des parties au moins sollicite l'homologation d'un accord ;

2° Si le non-respect de l'obligation est justifié par un motif légitime tenant soit à l'urgence manifeste soit aux circonstances de l'espèce rendant impossible une telle tentative ou nécessitant qu'une décision soit rendue non contradictoirement. »

Proposition : Valoriser et sécuriser l'insertion la pratique des clauses de médiation ou de conciliation préalable en l'inscrivant dans le CPC et en en précisant le régime.

2.2. La garantie d'un circuit court d'homologation et la précision des effets de l'homologation

Il convient que le code reconnaisse, parallèlement à l'office du juge de trancher le litige par application de la règle de droit, l'office d'homologation par le juge, indispensable pour accompagner le développement des MARD. L'idée est de reconnaître la dimension d'homologation comme l'une des facettes pleines et entières de l'office juridictionnel du juge. Cette dimension sera reconnue à la fois par la mention de l'office d'homologation dans le principe directeur nouveau consacré à la résolution amiable du différend et dans des dispositions spécifiques techniques relatives à l'homologation.

⁸⁹ Il en va ainsi en droit de la consommation : « Aux termes de l'article L 612-4 du code de la consommation, est interdite toute clause ou convention obligeant le consommateur, en cas de litige, à recourir obligatoirement à une médiation préalablement à la saisine du juge ».



Il convient ainsi d'imposer aux juridictions un circuit court d'homologation, afin de sécuriser les accords et d'obtenir la confiance des acteurs.

Il y a lieu de préciser au sein du CPC, la définition de l'homologation et ses effets. Il est ainsi proposé d'insérer aux alinéas 4 et 4 de l'article 21 du CPC la définition suivante :
« Les accords conclus peuvent être soumis à l'homologation du juge aux conditions prévues par la loi.

Le juge à qui est soumis l'accord ne peut en modifier les termes.

Le jugement d'homologation confère force exécutoire à l'acte qui en fait l'objet et bénéficie de tous les attributs d'un jugement condamnant les parties à l'exécuter, sans préjudice des cas où la loi attacherait à ce jugement d'autres effets ».

De même, l'office du juge homologateur devra être précisé de la façon suivante :

« L'homologation ne peut être prononcée sans que le juge ait vérifié, au besoin d'office, que l'accord est effectivement conclu, qu'il est de nature à mettre un terme au moins partiellement au litige et qu'il est conforme à l'ordre public applicable dans la matière considérée.

Le juge n'homologue pas l'accord s'il existe un doute sérieux quant au respect des autres conditions de formation de l'accord ou s'il constate à leur égard une irrégularité manifeste».

Il est également proposé de prévoir que le livre V réécrit du CPC porte une réglementation visant à :

- préciser le domaine des actes soumis à homologation ;
- définir les effets du jugement d'homologation en affirmant un effet de purge mesuré ;
- unifier et rationaliser les circuits procéduraux autour de trois types de demandes : demandes formées en l'absence d'instance préexistante, soit conventionnellement soit unilatéralement et demandes formées à l'occasion d'une instance en cours.

Proposition : promouvoir l'office du juge homologateur.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Ces propositions permettent de renforcer la cohérence et l'articulation entre modes judiciaires et modes amiables de résolution des conflits.

Elles nécessitent l'évolution du code de procédure civile, sans toutefois en altérer l'organisation d'ensemble.

9



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

Propositions envisagées

- Nécessité d'investir dans les outils numériques de la justice ;
- Réaliser rapidement le saut numérique nécessaire pour disposer d'un outil intelligent et interactif de communication permettant l'harmonisation tant des écrits des parties que des décisions judiciaires.

Enjeu / constats/ Problématique

Situations visées

Devant le tribunal judiciaire (TJ), que la procédure soit écrite ou orale, lorsque les parties sont toutes assistées ou représentées par un avocat et que des conclusions écrites sont prises (art. 446-2 du CPC).

Constats :

- un temps trop important exigé par la lecture, la compréhension et le traitement de documents parfois denses, allongeant d'autant le temps nécessaire au traitement d'une affaire pour l'ensemble des acteurs du procès ;
- une dématérialisation des écrits qui n'est pas allée de pair avec une rationalisation de ces mêmes écrits, pourtant indispensable à une lecture plus aisée ;
- des écrits parfois confus complexifient le travail de l'ensemble des intervenants ;
- des pratiques très variées en matière d'écrits, loin de toute harmonisation, sources de complexification pour le travail des acteurs judiciaires.



Pistes de réflexion

Actuellement, devant le tribunal judiciaire, les conclusions sont régies par l'article 768 CPC :

- pour chaque prétention, les conclusions doivent indiquer les pièces invoquées et leur numérotation ;
- les moyens nouveaux invoqués dans des conclusions en réplique doivent être mis en évidence dans la discussion. Cela se matérialise en pratique par une ligne en marge des paragraphes correspondant auxdits moyens nouveaux ;
- les conclusions doivent être récapitulatives ;
- le tribunal ne statue que sur les prétentions énoncées au dispositif.

La question de la structuration des écritures peut passer par différentes voies :

↳ Piste d'une obligation d'une synthèse des moyens à la fin de la discussion

Le groupe de travail a pris connaissance de la note établie par la direction des affaires civiles et du sceau (DACCS) proposant d'imposer la rédaction d'une synthèse des moyens à la fin de la discussion qui n'excéderait pas 10% des écritures, les moyens devant être récapitulés dans l'ordre des prétentions, sous la forme d'une numérotation. Le tribunal n'examinerait que les moyens mentionnés dans la synthèse et développés dans la discussion.

Dans une résolution approuvée lors de son assemblée générale, le Conseil national des barreaux dénonce « une atteinte grave à l'indépendance de la profession d'avocat et une nouvelle entrave à l'accès au juge que constitue notamment l'introduction d'un encadrement méthodologique impératif de la formulation des moyens, dénué d'intérêt eu égard au cadre réglementaire actuel, qui assure un encadrement suffisant des écritures des avocats en posant des principes clairs et adaptables à tous les dossiers » (art. 768, 954 et 446-2 du CPC).

Le groupe de travail a examiné cette proposition mais n'a pas souhaité retenir toutes les pistes d'harmonisation qui reposeraient sur une structuration trop rigide des écritures, ici en nombre de caractères.

↳ Pistes d'harmonisation par la forme en droit comparé

Le groupe de travail a pris connaissance d'autres modes d'harmonisation formelle, qui se développent en droit comparé.



Certains Etats ont prévu une harmonisation de la forme des écritures qui peut avoir un effet sur leur simplification et leur clarification.

Aux Pays Bas, depuis le 1^{er} avril 2021, les règles de procédure nationales imposent une limite quant au nombre de pages des conclusions déposées dans les procédures sur assignation en matière civile et dans les procédures sur requête en matière commerciale et d'insolvabilité auprès des cours d'appel, qui doivent être comprises entre 15 et 25 pages.

Au Québec, il est proposé des trames d'écritures pour l'appelant et l'intimé au sein desquelles l'article 49 du règlement de procédure civile de la Cour d'Appel est repris. Ce dernier prévoit le nombre de pages maximum, mais également les styles devant être utilisés et des éléments sur la présentation.

Le groupe de travail a pris connaissance avec intérêt de ces développements en droit comparé. Il note cependant que ces deux exemples internationaux concernent le deuxième degré de juridiction et ne sont pas aisément transposables aux procédures de première instance.

En outre, là encore, le groupe de travail est réticent face à des formes d'harmonisation qui reposeraient sur une structuration trop formelle des écritures, ici limitées en nombre de pages.

↳ La création d'un dossier unique de pièces

Le groupe de travail a également examiné la proposition, formulée par la DACS, de proposer la création d'un dossier unique de pièces, sur le modèle des juridictions administratives.

L'article R. 412-2 du code de justice administrative indique que « Lorsque les parties joignent les pièces à l'appui de leurs requêtes et mémoires, elles en établissent simultanément un inventaire détaillé. [...] L'inventaire détaillé présente, de manière exhaustive, les pièces par un intitulé comprenant, pour chacune d'elles, un numéro dans un ordre continu et croissant ainsi qu'un libellé suffisamment explicite ». Afin de garantir la lisibilité et la maniabilité des mémoires échangés par Télérecours, le décret n°2020-1245 relatif à l'usage des téléprocédures devant les juridictions administratives impose la production des pièces jointes par des fichiers distincts comportant un intitulé commençant par le numéro d'ordre affecté à la pièce qu'il contient par l'inventaire détaillé et décrivant le contenu de cette pièce de manière suffisamment explicite.

Le groupe de travail observe que la dématérialisation des pièces produites et leur indexation constituent une plus-value pour leur lecture et leur maniabilité. Il retient donc cette possibilité, mais considère qu'elle doit s'insérer dans une approche plus



générale, développée dans la rubrique « proposition ».

Il en va de même des propositions formulées par les auteurs du rapport sur la résorption des stocks :

Le rapport du groupe de travail en charge de proposer des mesures visant à la résorption des stocks, présidé par Peimane Ghaleh-Mazban (2021) formule trois recommandations portant sur ce sujet :

- engager dans les juridictions, en lien avec les barreaux, des protocoles pour améliorer la présentation des pièces, sur la base de bonnes pratiques (recommandation n° 19) ;

- engager dans les juridictions, en lien avec les barreaux, des protocoles pour améliorer la présentation des conclusions sur la base de bonnes pratiques (recommandation n°20) ;

- généraliser l'usage de WinCi-TGI et du RPVA pour la transmission des écritures des avocats en traitement de texte, y compris dans les procédures orales (recommandation n°21).

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Le groupe de travail considère que seul un saut numérique majeur permettra d'**harmoniser les pratiques en matière de structuration des écritures**, en procédure écrite comme en procédure orale.

La politique civile que le groupe de travail appelle de ses vœux (voir fiche n°14 Penser une politique civile) doit donc comprendre une **dimension volontariste d'investissement proactif de l'Etat dans les outils numériques de la justice**.

Il est ainsi nécessaire de créer un lieu de stockage de documents de type cloud – un cloud unique ou deux clouds qui seront connectés – afin de permettre le dépôt des écritures et une accessibilité simplifiée et simultanée tant aux parties et à leurs représentants qu'aux magistrats et aux greffiers.

Afin de **faciliter le travail dématérialisé de rédaction des décisions**, il est également indispensable de faire en sorte que l'utilisation d'outils et de logiciels permette aux juridictions de s'appuyer utilement sur les documents des parties : cela implique notamment d'imposer aux parties que soient utilisés des documents au format PDF océsés et d'éviter toute transmission au format Word (insuffisamment sécurisé).

L'ensemble de ces mesures doit permettre aux juridictions de disposer d'écritures harmonisées des avocats, et de bénéficier des avantages pratiques que constituent l'indexation des pièces, et l'utilisation de liens hyper- texte vers les pièces utiles, dans le but d'économiser du temps et de gagner en qualité dans la rédaction et la mise en forme des décisions.

Le groupe de travail préconise au demeurant, en lien avec l'harmonisation des écrits des parties, une **harmonisation des décisions de justice**.

Il est nécessaire d'effectuer, au niveau national, un **travail de concertation entre magistrats, greffiers et avocats pour concevoir les trames des écritures**, éventuellement en fonction de la nature des contentieux.

Les acteurs locaux devront ensuite s'approprier ces trames dans le cadre d'une politique civile de juridiction, associant les acteurs concernés.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Le groupe de travail considère que l'effort doit impérativement être porté sur la réussite du saut numérique permettant l'harmonisation et l'utilisation de l'ensemble des écrits et l'évolution des pratiques professionnelles vers une simplification du travail.

Le groupe de travail est en revanche opposé à une harmonisation qui serait ramenée à une structuration trop rigide des écritures (nombre de pages ou de mots, synthèse etc.).



PROPOSITION n°12

Promouvoir une mise en état effective par l'instauration d'un dialogue utile devant le tribunal

Propositions envisagées

Promouvoir un juge de la mise en état plus actif, garant d'un contradictoire plus dynamique et de la mise en œuvre d'un dialogue effectif entre les parties, et entre les parties et le juge

- par la mise en œuvre d'une procédure en deux temps :
 - une première audience de procédure, première étape de mise en état purement formelle, destinée à s'assurer de la constitution du défendeur ;
 - puis une audience de dialogue utile, deuxième étape de mise en état véritablement intellectuelle, de nature à permettre un échange effectif entre les parties et le juge et une orientation active de l'affaire ;
- et par un infléchissement des règles de compétence relatives aux fins de non-recevoir au cours de l'instance.

Enjeu / constats/ Problématique

Depuis plusieurs années, a été mis en œuvre, au fil des réformes de la procédure civile, un renforcement important des pouvoirs du juge de la mise en état. Cette évolution a été pensée dans la perspective d'une promotion d'une véritable mise en état intellectuelle du litige, adaptée à la singularité de chaque affaire, et d'une pensée du procès en deux temps distincts – celui de la mise en état intellectuelle et de la purge des incidents d'abord, celui du jugement sur le fond ensuite.

Ce modèle théorique, en apparence séduisant, se heurte depuis plusieurs années à



certaines réalités :

- la mise en état est largement dématérialisée, à commencer par l'audience d'orientation – qui se réduit souvent en pratique à des échanges par le RPVA –, en sorte que la mise en état à proprement parler n'est pas toujours à la main du magistrat. En outre, trop souvent, le défendeur n'a pas constitué avocat au moment de l'audience d'orientation, qui se trouve ainsi vidée de toute portée pratique réelle ;

- la mise en état se traduit souvent par une perte de temps, faute pour les différentes étapes de la procédure d'être conçues de manière opérationnelle ;

- la dimension de dialogue et de coopération entre magistrats et avocats, qui devrait être au cœur de cette phase de la procédure, est souvent réduite à peau de chagrin en pratique ;

- dans certaines juridictions, il est parfois difficile de saisir le juge de la mise en état (JME) dans l'urgence ;

- on assiste à une multiplication des fins de non-recevoir, dont le traitement conduit bien souvent à une forme d'embolie de la phase de mise en état ;

- de manière générale, la mise en état est peu utilisée comme outil qualitatif de l'œuvre de justice : la mise en état est insuffisamment investie car l'accent est mis sur la décision de justice et non sur le processus ; elle n'est pas suffisamment reconnue – dans sa dimension de production – comme faisant partie de l'acte de juger : l'activité du juge est quantifiée par le nombre de jugements et les référentiels d'activité des juridictions ne prenant guère en compte, à sa juste mesure, cette phase pourtant essentielle de la procédure.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

1/ Nécessité de promouvoir une mise en état intellectuelle effective dans la pratique des juridictions

Une véritable mise en état doit permettre d'appliquer un principe de proportionnalité à chaque dossier et de différencier le traitement de chaque affaire en fonction de sa complexité et de ses enjeux.

En théorie, l'audience d'orientation telle qu'elle est actuellement prévue est conçue pour permettre de déterminer si le dossier ira en circuit court (pas de défendeur, ou

pas de nécessité d'échanges de conclusions complémentaires) ou long (instruction nécessaire).

Or dans la réalité, les éléments ne sont pas réunis pour prendre une telle décision de manière éclairée. Bien souvent, l'audience d'orientation se réduit à des échanges dématérialisés entre les parties et avec la juridiction, sans parler des hypothèses où le défendeur n'a pas encore constitué avocat au moment de l'audience de l'orientation.

Il est en conséquence nécessaire de prévoir une véritable audience, guidée par un dialogue effectif et utile, au cours de laquelle le JME non seulement déterminera l'orientation de l'affaire, et fera également le point avec les parties et leurs avocats sur les éléments du dossier sur le plan de la procédure et du fond.

Le Québec prévoit en amont de l'audience, les échanges entre les parties et la rédaction d'un protocole de l'instance (article 148 CPC⁹⁰), les parties étant tenues de coopérer.

En l'absence d'accord sur un protocole, les parties sont convoquées à une conférence de gestion, et le juge procède à un premier examen des questions de fait et de droit. Il prend les mesures utiles au déroulement de l'instance.

C'est le demandeur qui est tenu de procéder à la mise en état du dossier et de déposer au greffe une demande pour que l'affaire soit inscrite pour instruction et jugement. Lorsque cette demande est faite hors délai (prescrit par la loi ou le tribunal), elle est irrecevable.

Les parties peuvent être convoquées à une conférence préparatoire à l'instruction⁹¹.

Le code de procédure civile du Québec fait ainsi une large place aux parties dans la mise en état de leur dossier, même si les pouvoirs du juge sont très étendus.

Ainsi, lors de la première rencontre avec le magistrat – conférence de gestion –, les parties ont en principe déjà échangé sur le déroulement de l'instance et ont partagé leurs demandes, ce qui permet effectivement au magistrat de remplir son rôle de « gestion » du procès.

En l'état actuel du droit positif français, ce modèle ne peut pas être transposé à l'identique, l'affaire n'étant généralement pas mise en état d'être jugée lors du premier appel de l'affaire à l'audience.

Proposition : Le groupe de travail propose de distinguer désormais deux temps dans la mise en état de l'affaire, qui auront chacun une portée spécifique :

⁹⁰ « Les parties sont tenues de coopérer pour régler l'affaire ou pour établir le protocole de l'instance. Elles y précisent leurs conventions et engagements et les questions en litige, indiquent la considération qu'elles ont portée à recourir aux modes privés de prévention et de règlement des différends et les opérations à effectuer pour assurer le bon déroulement de l'instance, évaluent le temps qui pourrait être requis pour les réaliser de même que les coûts prévisibles des frais de justice et fixent les échéances à respecter à l'intérieur du délai de rigueur pour la mise en état du dossier. »

⁹¹ L'instruction n'a pas la même signification qu'en droit français : elle comprend la phase de l'enquête consacrée à l'administration de la preuve, suivie de celles des débats où les parties font leur plaidoirie (article 265).



Une **première audience de procédure** – qui correspond à celle fixée par la prise de date lors de l’assignation – permettra de vérifier que l’assignation a été délivrée et placée et de s’assurer de la constitution du défendeur. Cette audience, dont la portée est essentiellement procédurale, n’est qu’une première étape *formelle* de mise en état. Elle se tiendra en principe de manière dématérialisée.

Dans l’hypothèse – en pratique, de loin la plus fréquente – où l’affaire n’est pas déjà en état d’être jugée au moment de la première audience de procédure, le JME renverra dans un second temps à une **audience de dialogue utile**. Il s’agit d’une audience de mise en état non plus formelle mais *intellectuelle*, deuxième étape de mise en état. Les avocats, voire les parties, seront invitées à se présenter à cette audience afin de définir l’orientation du dossier, de voir si elles ont mis en œuvre une procédure participative de mise en état ou de leur proposer de le faire le cas échéant, d’envisager l’éventuelle mise en place d’une médiation, de prévoir les modalités de déroulement de l’instance – notamment par la mise en place d’un calendrier de procédure adapté et concerté – et éventuellement d’aborder les questions de droit qui pourraient se poser dès ce stade de la procédure⁹².

L’ensemble de ces propositions vise à :

- **réinvestir la mise en état, spécialement pour les dossiers complexes**, afin d’aller au-delà de la fixation d’un calendrier de procédure imposé par le juge, et inviter les parties à formuler leurs observations dès le début de la mise en état pour préparer, orienter et préparer le dossier et lui imprimer **un cadre et une temporalité pleinement voulus et acceptés par les parties, dans un souci d’efficacité et de loyauté de la procédure** ;

- mettre en place **une dynamique procédurale propre à chaque dossier** par la mise en œuvre d’une audience de véritable mise en état, qui pourra se tenir de manière physique ou en visioconférence, les parties pouvant être présentes, pour échanger sur le fond du dossier ;

- **favoriser l’accès à un juge** pour les justiciables ;

⁹² Notons qu’il est nécessaire que le juge ait pris connaissance, en amont de l’audience de dialogue utile, de l’assignation, de la constitution en défense et *a minima* des conclusions en défense pour que cette audience soit pleinement utile et qu’elle permette une mise en état. Dès lors, en amont de cette audience et après la première audience de procédure, le juge pourra s’assurer, le cas échéant en tenant une nouvelle audience de procédure intermédiaire, que les parties en défense se sont constituées et ont effectivement déposé leurs conclusions.

- **appliquer un principe de proportionnalité procédurale au traitement de chaque dossier** (traitement différencié en fonction de la complexité et des enjeux de chaque affaire).

2/ Nécessité d'éviter, à l'avenir, que la mise en état ne soit « embolisée » par le traitement des fins de non-recevoir.

Le décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile étend les pouvoirs du juge de la mise en état (JME) en lui permettant de statuer sur toutes les fins de non-recevoir – article 789-6° du code de procédure civile –, c'est-à-dire sur tout moyen qui tend à faire déclarer l'adversaire irrecevable en sa demande, sans examen au fond, pour défaut de droit d'agir, tel le défaut de qualité, le défaut d'intérêt, la prescription, le délai préfix, la chose jugée – article 122 du code de procédure civile.

Toutefois, cette réforme, qui avait pour but de traiter plus rapidement certains dossiers en donnant plus de compétence au JME, a eu des effets contreproductifs selon les dires de l'ensemble des professionnels concernés – magistrats et avocats⁹³.

On a assisté, depuis le décret du 11 décembre 2019, à une multiplication des fins de non-recevoir et des incidents au stade de la mise en état, qui trouve son origine dans des préoccupations de responsabilité professionnelle de la part des avocats ou dans des pratiques qui peuvent se révéler dilatoires. Les JME sont ainsi amenés à traiter de nombreuses fins de non-recevoir, allongeant d'autant la durée de la mise en état, qui apparaît comme embolisée.

Pour éviter les effets indésirables de l'article 789-6° du CPC, le groupe de travail propose de donner la possibilité aux parties de saisir librement soit le JME, soit la formation de jugement, pour statuer sur la fin de non-recevoir, sur laquelle le JME n'aura plus compétence exclusive.

En cas de saisine du JME par les parties, celui-ci aura la *faculté* – et non l'obligation – de statuer sur la fin de non-recevoir. Pour mettre ou non en œuvre cette faculté, il prendra ainsi en compte dans sa décision l'avancée du dossier et les effets juridiques de l'accueil éventuel de la fin de non-recevoir sur l'ensemble de la procédure. A ce titre, il exercera la plénitude de son office de JME, en étant acteur d'une véritable mise en état intellectuelle.

Cette proposition est apparue préférable par sa souplesse à celle qui envisagerait un traitement des fins de non-recevoir identique à celui des exceptions de procédure et

⁹³ L'IGJ dans le rapport sur le traitement des dossiers civils longs et complexes (novembre 2021) fait état de cette difficulté, cette modification législative étant « qualifiée de *poison* par un JME d'un TJ du groupe 1 qui constate la fixation d'incidents sur des fins de non-recevoir quelques jours avant la clôture des débats, générant des décisions pouvant être contestées en appel » (p. 62 du rapport).

imposerait de les soulever toutes ensemble simultanément (article 74 CPC). L'adoption d'un principe de concentration des moyens a en effet été écarté par le groupe de travail.

Proposition: modifier l'article 789-6° du CPC et prévoir que le JME a la faculté de statuer immédiatement sur les fins de non-recevoir ou de renvoyer au fond, devant la juridiction, qui conserve également sa compétence pour statuer sur les fins de non-recevoir.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Ces propositions :

- s'inscrivent délibérément dans une **recherche de qualité de la justice** plus que dans une logique de gestion des stocks ;
- permettent de rendre la justice dans des **délais judiciaires plus satisfaisants** ;
- permettent d'**apporter une réponse adaptée et proportionnée à la particularité de chaque dossier** ;
- permettent aux parties de prendre pleinement leur part au déroulement de leur affaire et de se réappropriier le litige, dans un esprit de **coopération loyale entre les parties, et entre les parties et le juge** ;
- devraient permettre plus aisément **l'identification des règles de droit applicables au litige, invoquées par les parties ou soulevées d'office par le juge**.

La modification des pratiques professionnelles induite par ces propositions implique une **vigilance particulière sur les points suivants** :

- afin de favoriser la collaboration active entre les acteurs du procès, il est nécessaire que les réflexions portant sur le déroulement de la mise en état, soient conduites dans le cadre de partenariats entre les juridictions et les avocats, au niveau national mais aussi au niveau des cours d'appel et des tribunaux judiciaires, et qu'ils s'intègrent ainsi dans une véritable politique civile de la juridiction (cf. fiche n°14 « Penser la politique civile »), se traduisant le cas échéant par des contrats de procédure adaptés ;
- accorder une plus grande place à la mise en état implique de mettre en valeur le temps de « l'avant-audience », ce qui demeure compliqué tant que les magistrats sont pris dans une logique d'évacuation des stocks : comment à la fois « sortir » les dossiers qui sont audiencés et reprendre la main sur la mise en état qui, dans sa version qualitative, nécessite un temps incompressible ?



- il est impératif que la mise en état soit donc reconnue dans le temps de travail des magistrats et des greffiers à hauteur de ce qu'elle représente, en fonction de la complexité des dossiers.



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

Propositions envisagées

- Alléger le formalisme de l'actuelle procédure d'appel ; Inciter les parties à recourir à une solution amiable du litige à hauteur d'appel.

Enjeu / constats/ Problématique

Dès 1997, Jean-Marie Coulon, alors président du tribunal de grande instance (TGI) de Paris, dressait le constat de l'inefficacité de la voie d'appel et alertait les pouvoirs publics sur le risque d'implosion des cours d'appel à l'horizon 2000⁹⁴, face au nombre des recours à traiter.

Partageant ce constat, Jean-Claude Magendie, son successeur à la tête du TGI de Paris, a rendu deux rapports les 15 juin 2004 et 24 mai 2008, dans lesquels une série de préconisations était formulée. Ces deux rapports se fixaient pour objectif d'éliminer de la procédure d'appel *les pertes de temps* entendues comme *les temps inutiles, vains ou gaspillés*. Ils optaient pour une instruction des procédures rythmée par des délais impératifs et sanctionnés définitivement. Les préconisations de ces rapports ont été reprises par les décrets n°2009-1524 du 9 décembre 2009 et n°2017-891 du 6 mai 2017, lesquels ont conduit à la mise en place de l'appel comme voie d'« achèvement maîtrisée » du litige, position intermédiaire entre la « voie d'achèvement » et la « voie de réformation » du litige.

Dès leur entrée en vigueur, ces réformes, destinées à améliorer la qualité de l'œuvre de justice ainsi que sa célérité, se sont heurtées à une série de difficultés, la résorption des stocks importants, avec, en toile de fond, la suppression de la profession d'avoué et la mise en place du RPVA.

Après dix ans de mise en œuvre des décrets dits Magendie, les constats réalisés,

⁹⁴ Rapport « Réflexions et propositions sur la procédure civile ».

notamment par l'IGJ⁹⁵, laissent apparaître l'existence d'effets pervers de cette réforme, qui n'avaient pas été envisagés au moment de sa promulgation :

- allongement des délais de traitement en l'absence d'une capacité de jugement suffisante ;
- complexification de la procédure d'appel, nourrie par une interprétation stricte de ces décrets ;
- multiplication des incidents de procédure et enchevêtrement des instances ;
- augmentation de la sinistralité des avocats liée à une recherche accrue de leur responsabilité professionnelle (notamment en matière sociale) compte tenu de la complexité de la procédure.

Réclamations consécutives à des erreurs de procédure en appel à compter du 1^{er} janvier 2014

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de sinistres déclarés	1 565	1 594	1 645	1 883	2 202
Nombre de sinistres en droit social et de la sécurité sociale sur l'ensemble des sinistres déclarés à la SCB	198	182	199	318	436
Nombre de sinistres déclarés en droit social et de la sécurité sociale consécutifs à une erreur de procédure d'appel (par rapport à la ligne ci-dessus)	1	2	3	90	192

Source : IGJ d'après les données de la Société de courtage des Barreaux

Détail de la proposition/ Mode opératoire

La succession ininterrompue de réformes processuelles importantes amène les praticiens à plaider pour « une pause » dans les réformes de l'appel. S'inscrivant dans cette voie, le groupe de travail n'a pas entendu proposer une refonte globale de la procédure d'appel, et ce, d'autant que les moyens humains et matériels ne sont pas, pour l'heure, proportionnés aux enjeux auxquels les cours d'appel sont confrontées.

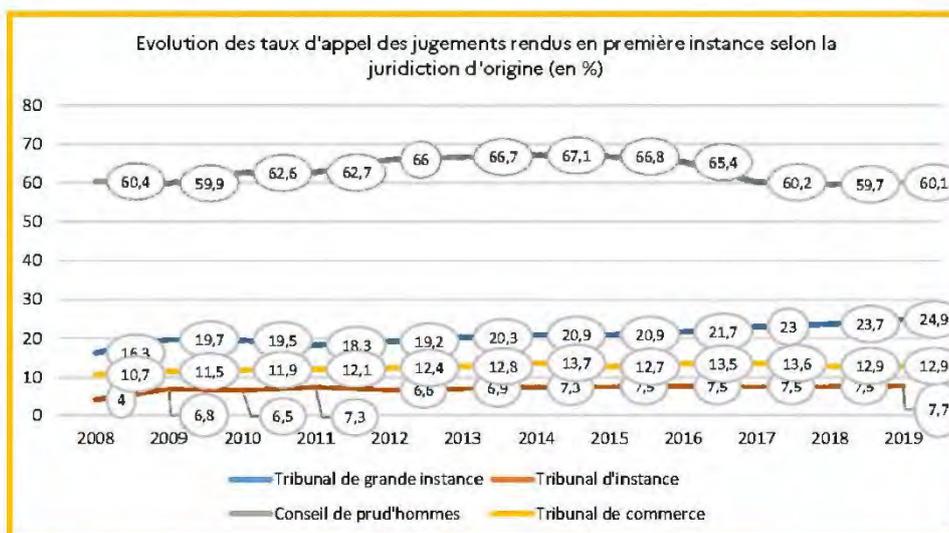
Surtout, la procédure d'appel est destinée à s'appliquer uniformément aux affaires relevant de la compétence des tribunaux judiciaires mais aussi à celles qui relèvent des

⁹⁵ Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives. (juillet 2019).

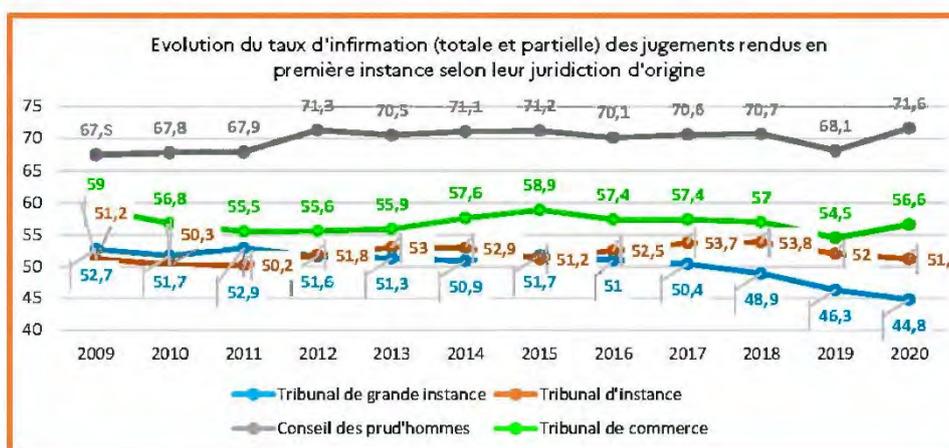


juridictions spécialisées, telles le conseil des prud'hommes et le tribunal de commerce. Or, les problématiques auxquelles ces juridictions sont confrontées sont de nature différente, comme le suggère la mise en perspective des taux d'appel et de réformation.

C'est la raison pour laquelle le groupe de travail n'a pas entendu rouvrir à ce stade le débat sur une éventuelle évolution de la conception de l'appel vers une pure voie de réformation.



Source : IGI d'après les données de la SDSE (SG)





Source : IGJ d'après les données du PEJC (DACs)

Ainsi, les propositions, qui sont faites, visent d'abord, à alléger le formalisme et les délais auxquels est soumise la procédure d'appel et à fluidifier la procédure d'appel en mettant à profit certains temps de la procédure pour développer les MARD.

Incitation à mettre en œuvre les MARD à différents stades de la procédure d'appel

Egalement dans l'objectif d'introduire plus de souplesse au sein de la procédure d'appel, il est proposé de donner une impulsion supplémentaire à la politique judiciaire de médiation – cf. les fiches 7 à 10 sur la médiation –, en invitant les parties à envisager cette possibilité à deux moments distincts.

En amont, dès réception de la déclaration d'appel, le greffe adressera systématiquement une notice type aux parties portant sur la possibilité qui leur est ouverte de recourir à un MARD – médiation, conciliation, ou procédure participative – avant de débiter la phase d'instruction. Les parties disposeront d'un mois pour y réfléchir, période pendant laquelle les délais procéduraux seraient suspendus. En cas de refus des parties, l'affaire sera instruite selon les délais prévus par les textes, qui auront été infléchis.

En aval, une fois déposées les conclusions de l'intimé en réponse aux conclusions de l'appelant – c'est-à-dire une fois connue la physionomie d'ensemble des prétentions et moyens – se tiendra une audience de dialogue utile – analogue à celle qui est désormais prévue en première instance : voir fiche dédiée –, tenant lieu d'audience d'orientation, qui réunira le magistrat et les parties pour permettre un nouvel échange, en pleine connaissance de cause, sur la possibilité ouverte de mettre en œuvre une médiation. Selon la voie choisie par les parties, la procédure sera orientée vers une médiation ou fixée à une audience de plaidoiries après clôture de l'instruction.

Le séquençage de la procédure d'appel autour de ces deux temps forts s'appuie sur le constat pratique selon lequel il n'existe pas un seul mais plusieurs moments adaptés à la mise en œuvre d'une solution amiable, qui se révèlent être plus ou moins pertinents selon les affaires. Il permet aussi de prendre en considération et de favoriser le cheminement psychologique des parties.

Assouplissement de la procédure d'appel

Le groupe de travail constate en outre que l'ensemble des acteurs du procès regrette le formalisme excessif de l'actuelle procédure d'appel qui, en l'état, conduit à une multiplication des incidents et à la mise en œuvre de sanctions souvent estimées trop sévères dans leur mise en œuvre, ainsi que l'avait constaté l'IGJ dans son rapport en 2019. De manière générale, et sans pouvoir détailler l'ensemble des modifications envisageables à cette fin, le groupe de travail appelle de ses vœux un allègement du

formalisme de la procédure d'appel, afin de limiter la multiplication et l'enchevêtrement des sanctions qui apparaît contreproductif au regard de la fluidité attendue de cette procédure.

Dans cette perspective, il est notamment proposé, dans la continuité des recommandations formulées par l'IGJ⁹⁶ dans son rapport, de mettre en œuvre plusieurs propositions d'assouplissement visant à alléger certaines dispositions relatives aux formes et délais de la procédure d'appel :

- Modifier les règles de signification et de notification de la déclaration d'appel, en procédure ordinaire avec représentation obligatoire, pour :

- prévoir qu'en cas de constitution de l'intimé dans le délai imparti pour signifier la déclaration d'appel, l'appelant est dispensé, tant en procédure ordinaire contentieuse avec représentation obligatoire (902 et 905-2 du CPC) qu'en procédure de renvoi après cassation (1037-1), de toute signification ou notification de la déclaration d'appel ;

- autoriser une signification conjointe de la déclaration d'appel et des conclusions dans les formes et délai de l'article 911 du CPC. À titre subsidiaire, porter à 20 jours le délai de signification de la déclaration d'appel de l'article 905-2 ;

- permettre au président de chambre et au magistrat désigné par le premier président (en circuit court), ainsi qu'au CME (en circuit long), d'écarter, en cas de force majeure, la caducité de la déclaration d'appel pour non-respect des délais de signification des articles 902 alinéa 3 et 905-1 alinéa 1 du CPC.

- Porter à deux mois le délai pour conclure dans la procédure contentieuse ordinaire à bref délai des articles 905 à 905-2 du CPC ;

- Modifier le CPC pour prévoir que l'appel dit « total » ou « général » est sanctionné par une irrecevabilité prononcée d'office ou à la demande des parties par le président de chambre, le magistrat délégué par le premier président et/ou le CME. Cette sanction ne pourra être prononcée qu'à l'expiration d'un délai de régularisation accordé aux parties dans le délai pour conclure.

Bénéfices envisagés

- Simplification et allègement de la procédure en appel pour les acteurs judiciaires et professionnels

⁹⁶ Cf. Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives (juillet 2019).

- Promotion de la résolution amiable des différends, y compris au stade de l'appel



PROPOSITION n°14
Repenser la mise en état en appel

Propositions envisagées

- Mettre en cohérence l’instruction des affaires devant la cour d’appel par-delà la diversité des procédures prévues, et accroître la lisibilité de la procédure d’appel, par la mise en œuvre de deux mesures :
 - instituer un magistrat chargé de la mise en état en appel – MME – pour l’ensemble des affaires portées devant la cour d’appel ;
 - doter la procédure devant la cour d’appel d’un corpus de règles autonomes et supprimer les renvois aux textes relatifs à la mise en état de première instance.
- Clarifier la répartition des fins de non-recevoir entre le conseiller de la mise en état – et le président de chambre – par rapport à la cour statuant au fond ;
- Aligner les pouvoirs conférés au président de chambre sur ceux actuellement confiés au conseiller de la mise en état (CME).

Enjeu / constats/ Problématique

Le groupe de travail observe que l’étendue actuelle des compétences du conseiller de la mise en état, accrue par le décret n°2019-1333 du 11 décembre 2019⁹⁷, conduit à une multiplication des incidents d’instance. Il en résulte un effet collatéral de complexification et de ralentissement de la procédure, loin de la simplification attendue de la rationalisation de la procédure en deux temps – purge des incidents de procédure au sens très large, jugement sur le fond ensuite. Le groupe de travail observe en outre qu’en l’état, les pouvoirs du président de chambre sont moindres que ceux

⁹⁷ Cf. Avis du 3 juin 2021 de la Cour de cassation (n°C 21-70.006).

du conseiller de la mise en état, les différences entre circuit court et circuit long étant ainsi exacerbées.

De manière plus générale, la diversité des parcours en appel conduit, en l'état, à un défaut d'harmonisation dans le traitement des affaires en appel, qui gagnerait, à moyen terme, à être appréhendé par un magistrat qui en assurerait la supervision.

On rappellera en effet qu'il existe, devant la juridiction du second degré, quatre types de procédure d'appel avec représentation obligatoire.

L'article 907 du code de procédure civile confie au conseiller de la mise en état – CME – l'instruction d'une affaire relevant de la **procédure ordinaire**, dite « circuit long » – droit commun de la procédure d'appel –. Aux termes de cette disposition, la procédure est instruite selon les conditions prévues aux articles 780 à 807 du CPC, consacrés à la mise en état devant le tribunal judiciaire. Des textes spécifiques à la procédure d'appel complètent sa mission. C'est ainsi que les articles 914 à 916 du CPC énoncent des règles particulières en matière de fins de non-recevoir.

Les articles 905 et suivants du CPC instituent la **procédure à bref délai**, dite « circuit court », dont l'instruction est confiée au président de la chambre à laquelle elle est distribuée. Le président de chambre s'est vu reconnaître le pouvoir de statuer sur des fins de non-recevoir – art. 905-2 alinéa 6 du CPC –.

La **procédure à jour fixe** en cas de péril pour les droits d'une partie – art. 917 et suivants du CPC – n'est pas soumise à la mise à état.

Enfin, l'appel sur **requête conjointe** – art. 926 du CPC – est instruit selon les dispositions de la procédure abrégée – art. 930 du CPC –.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

En réponse à ces constats, plusieurs recommandations sont formulées.

Il est proposé d'**instituer un magistrat de la mise en état en appel (MME)**, qui sera compétent, pour chaque affaire, dès la déclaration d'appel, et ce, jusqu'à la clôture de l'instruction, sans considération du type de procédure d'appel engagé par l'appelant.

Ce magistrat aura pour mission de déclarer l'appel irrecevable le cas échéant, d'apprécier l'application de l'article 930-1 du code de procédure civile, de statuer sur les exceptions de procédure, de constater l'extinction de l'instance, de constater la conciliation entre les parties, même partielle, d'homologuer l'accord des parties à leur demande, de clôturer la procédure et fixer la date de plaidoiries. Il supplantera donc l'actuel CME, mais aura un champ de compétence élargi par rapport à ce dernier. Il

aura notamment pour mission d'apprécier l'état de l'affaire et, le cas échéant, de proposer de fixer l'audience sans instruction après avoir proposé un MARD.

Le but est ainsi de permettre une vision globale, par un seul et unique magistrat, des parcours et instruction les plus adaptés pour chaque affaire en appel, malgré la diversité des procédures rappelées plus haut. L'**orientation active et intelligente de l'affaire** sera ainsi facilitée.

Symétriquement, l'**unité et la cohérence des textes dédiés à la mise en état en appel** seront renforcées. L'ensemble des dispositions relatives aux attributions du nouveau magistrat de la mise en état en appel sera situé dans une partie dédiée du code ; il sera ainsi mis fin aux renvois actuels à la mise en état de première instance, qui nuisent à la lisibilité actuelle des textes dédiés à la procédure d'appel.

Indépendamment de la création de ce nouveau magistrat de la mise en état en appel, il est proposé de procéder à certaines **clarifications dans les compétences attribuées au conseiller de la mise en état**.

En premier lieu, le **traitement des fins de non-recevoir**, tel qu'exposé dans la fiche n°12 consacrée à la mise en état intellectuelle devant le tribunal judiciaire, est décliné en termes identiques pour le conseiller de la mise en état et la formation de jugement. Le CME aura désormais la simple faculté, et non l'obligation, de statuer sur les fins des non-recevoir, la formation de jugement demeurant également compétente.

En outre, afin de permettre au CME d'exercer sa mission dans les meilleures conditions, il convient de **renforcer la structuration des écritures** et de compléter l'article 954 du CPC par l'obligation – analogue à celle qui existe déjà en première instance – de récapituler, dans un paragraphe distinct, les moyens formulés au soutien des prétentions.

Enfin, il est proposé d'**harmoniser les compétences du président de chambre et du magistrat désigné par le premier président instruisant l'affaire en circuit court sur celles du conseiller de la mise en état**, à des fins de simplification de la procédure en appel, et de renforcement de l'efficacité de la procédure – étant précisé que, lorsque le nouveau magistrat de la mise en état en appel sera créé, il bénéficiera de pouvoirs identiques, quelle que soit la procédure suivie.

Il est ainsi donné compétence au président de chambre et au magistrat désigné par le premier président instruisant l'affaire en circuit court pour :

- déclarer l'appel irrecevable et trancher à cette occasion toute question ayant trait à la recevabilité de l'appel ;
- déclarer les actes de procédure irrecevables en application de l'article 930-1 du CPC ;

- prononcer les irrecevabilités sanctionnant le principe de concentration des prétentions de l'article 910-4 du CPC et même l'interdiction des prétentions nouvelles de l'article 564 du CPC ;

- constater la conciliation, même partielle, des parties ;
- constater l'extinction de l'instance ;
- homologuer, à la demande des parties, l'accord qu'elles lui soumettent.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

- Simplification de la procédure d'appel / meilleure lisibilité de la procédure d'appel
- Fluidité accrue des orientations procédurales et limitation des incidents durant la procédure d'appel



PROPOSITION n°15
Optimiser le traitement des litiges
sériels

Propositions envisagées

- Création d'un dispositif de détection des litiges sériels
- Instauration d'une procédure ad hoc de traitement des litiges sériels
- Création d'une plate-forme dédiée au traitement des litiges sériels

Enjeu / constats/ Problématique

Les dossiers dits « en série » ou « sériels » ont cette particularité de présenter une identité d'objets et de moyens développés par les parties à l'appui de leurs prétentions. La notion de contentieux sériel est à distinguer de celle du contentieux de masse, qui vise des affaires de même nature ne trouvant pas nécessairement leur source dans une question de droit générique.

Même si l'ampleur et la récurrence du phénomène sériel affectent différemment les juridictions selon leur dimension et leurs spécificités, certaines juridictions se trouvent confrontées plus ou moins régulièrement à devoir juger, dans des délais raisonnables, un afflux massif, souvent inattendu, de nombreux dossiers individuels. Les juridictions sociales – conseil des prud'hommes et chambre sociale – sont particulièrement confrontées à ce phénomène.

Alors que la juridiction de l'ordre administratif est dotée d'un mécanisme de détection et de traitement spécifique des requêtes en série, celle de l'ordre judiciaire en est dépourvue, bénéficiant de quelques dispositions légales ou réglementaires éparses⁹⁸ pour assurer l'unité de traitement et de cohérences des décisions rendues. Ces mesures n'étant pas à la hauteur de ces enjeux, il convient donc de passer d'un mode

⁹⁸ Plusieurs types de réponses existent : l'action de groupe et la spécialisation d'une juridiction pour certains contentieux (ex : la juridiction de l'expropriation près le TJ de Paris pour connaître des procédures liées à la réalisation du réseau du transport public du Grand Paris), la connexité et la litispendance des procédures.

de traitement « artisanal » à un dispositif plus abouti⁹⁹ destiné à combler certaines lacunes. Font ainsi défaut, en droit positif :

- une définition claire et homogène de la notion de « dossiers en série » ou « sériels » ;
- un véritable processus de détection des affaires sérielles – à l'échelon national et même au sein d'un même ressort ;
- un mécanisme procédural spécifique permettant de regrouper et de traiter des affaires sérielles ;
- un paramétrage de l'applicatif métier¹⁰⁰ destiné au traitement des dossiers sériels (pas de plus de 250 parties dans une affaire) ;
- un dispositif statistique permettant de recenser le nombre de séries au niveau local et national – tel que leur impact sur l'activité d'une juridiction n'est pas pris en compte ;
- une sécurité juridique satisfaisante et délai de traitement raisonnable pour ce type d'affaires.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Le dispositif

La plasticité du dispositif de détection et de traitement des séries, pris dans ses deux volets – a et b – doit être privilégiée pour répondre de manière appropriée à la multiplicité des situations :

- multiples saisines¹⁰¹ d'une seule juridiction ;
- multiples saisines de plusieurs juridictions dans un même ressort territorial ou sur l'ensemble du territoire ;

⁹⁹ Plusieurs rapports y ont consacré des développements : « L'avenir des juridictions du travail : vers un tribunal prud'homal du XXIème siècle », groupe de travail présidé par A. Lacabarats (juillet 2014) ; la « Mission d'étude sur la prise en charge des dossiers en séries par les juridictions » (rapport de l'inspection générale des services judiciaires en juillet 2015) ; le rapport « Amélioration et simplification de la procédure civile », groupe de travail présidé par F. Agostini et N. Molfessis dans le cadre des Chantiers de la Justice » (proposition n°29) en 2018.

¹⁰⁰ L'applicatif WinCi ne peut pas gérer plus de 250 parties dans une même instance. Toutefois, le bureau OJ15 rattaché à la DSJ a mis à jour un mode opératoire de WinCi CA pour la gestion des affaires à forte volumétrie. Il s'agit de mettre en place un exécutable hybride spécifique à la juridiction, en dehors de l'application habituelle utilisée par les utilisateurs.

¹⁰¹ Ex : 4 115 dossiers devant le TI de Lyon pour l'affaire du Levothyrox.

- nature protéiforme des litiges sériels : affaires prud'homales¹⁰² ou de protection sociale, litiges de droit de la consommation ou de droit bancaire, dommages de santé publique etc.

Au préalable, l'instauration d'un tel dispositif suppose d'énoncer une définition légale suffisamment souple pour éviter des critères trop restrictifs.

a) Le **dispositif de détection des litiges sériels** et de remontée d'informations doit concerner l'ensemble des juridictions civiles¹⁰³.

Il s'agit de désigner des magistrats référents dans les juridictions qui auront pour mission d'identifier des litiges sériels dans leur ressort en vue d'une transmission à l'observatoire des litiges judiciaires¹⁰⁴, tel que conçu par la Commission de réflexion sur la Cour de cassation 2030.

Ce maillage national est primordial puisqu'il permet de renseigner la Cour de cassation et de diffuser l'information à l'ensemble des juridictions en utilisant le même réseau de correspondants. Si l'existence d'une série est confirmée, des mesures particulières de traitement seront alors mises en œuvre.

A ce stade, l'intensité du rôle de la Cour de cassation sera conditionnée par la localisation des juridictions concernées. En effet, si celles-ci sont situées dans un même ressort territorial, la décision d'administration judiciaire prise pour désigner la juridiction pilote appelée à traiter le dossier pilote (cf *infra*), sera prise par le chef de cour du ressort territorial concerné.

En revanche, si les juridictions concernées sont situées dans des ressorts territoriaux différents, la décision d'administration judiciaire sera rendue par la Cour de cassation.

b) Il est complété par un second volet relatif à l'organisation des modalités de **traitement des litiges sériels**, les mécanismes actuels du code de procédure civile n'étant pas suffisants pour garantir une gestion rationalisée des séries. Il est donc recommandé d'aller plus loin en ayant recours au système du « dossier pilote ».

Une juridiction pilote, désignée par une décision d'administration judiciaire parmi les juridictions concernées – cf. *supra* –, devra sélectionner un ou des dossiers représentatifs en vue de le(s) juger selon un circuit *ad hoc* de résolution rapide. Tous

¹⁰² Ex : Affaire dite des Chibanis avec près de 850 dossiers.

¹⁰³ Le tribunal judiciaire, le conseil des prud'hommes et la cour d'appel, juridictions principalement concernées par le traitement d'affaires sérielles.

¹⁰⁴ Création préconisée par la Commission de réflexion sur la Cour de cassation 2030 (p. 71 et suivantes du rapport).

les autres dossiers¹⁰⁵ de cette série seront mis en attente pour que leur soit ensuite appliquée la solution retenue.

L'instauration d'un circuit *ad hoc* implique qu'il soit encadré par des délais restreints pour garantir son efficacité et s'assurer qu'il présente un intérêt réel pour les parties.

c) Au-delà du (des) point(s) de droit à trancher, une réponse individualisée aux circonstances de l'espèce de chaque instance pourra s'avérer nécessaire.

A ce stade, le groupe de travail préconise de recourir aux MARD pour débattre des mesures qui découleront de la solution de principe. Autrement dit, le juge statuera sur les questions conditionnant la résolution du litige, et renverra pour le surplus les parties à négocier dans le cadre d'un MARD. Le juge restera saisi soit pour homologuer l'accord intervenu à l'issue des négociations, soit pour statuer sur le reste du litige en cas d'échec du MARD.

Cette césure du procès civil est de nature à accélérer les délais de traitement et à valoriser la participation des parties à leur procès.

Les conditions

Le dispositif de détection et de traitement des séries suppose de procéder à de nombreux ajustements afin d'en assurer la pleine efficacité.

En premier lieu, des modifications textuelles sont nécessaires pour définir les modalités non seulement du dispositif de détection des litiges sériels mais également celles de leur traitement. Une attention particulière devra être portée aux garanties procédurales accordées aux parties, dont le dossier ne sera pas traité en priorité, mais qui seront concernées par la décision de principe rendue dans le dossier pilote.

En deuxième lieu, cette réforme devra impérativement s'accompagner de la mise en place d'une plate-forme dédiée à ce dispositif. Cet outil aurait la particularité d'assurer, en amont (lors de la phase de détection), les échanges d'informations entre juridictions puis, en aval (lors de la phase du traitement du litige sériel), les échanges avec les parties et entre elles.

En dernier lieu, les juridictions devront disposer de moyens adaptés, tant en termes de ressources humaines – magistrats et personnels de greffe – que de moyens matériels performants – capacité numérique etc – pour mener à bien le traitement de ces affaires. A cet égard, elles seront éligibles au dispositif « des procès sensibles ou hors norme » suivi par la DSJ.

¹⁰⁵ Chacune des affaires de la série sera jugée par la juridiction initialement saisie par les parties, sans donner lieu à une ordonnance de dessaisissement.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Bénéfices envisagés :

- assurer un traitement efficient et uniforme d'une série d'affaires ;
- garantir la sécurité juridique et la prévisibilité de la décision ;
- rationaliser la gestion de ces affaires en termes de moyens – ressources humaines et moyens financiers.

Freins éventuels :

- nécessité d'obtenir l'adhésion des parties à ce processus *sui generis* ;
- ajustement des arguments par les parties postérieurement à la décision pilote, censée servir de référence pour le jugement des autres dossiers.



PROPOSITION n°16
*Renforcer l'efficience de la justice
 dans le traitement du contentieux
 familial*

Propositions envisagées

- Mettre en place un barème indicatif mais néanmoins général, pour les pensions alimentaires, accessible et connu de tous, permettant aux parties de tenter de s'accorder avant la saisine de la juridiction ;
- Poursuivre la réflexion concernant la déjudiciarisation de la fixation des contributions à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE) et/ou de leur modification à partir d'études quantitatives et qualitatives ;
- Faire évoluer l'outil de suivi statistique en lien avec les évolutions législatives, importantes dans le domaine des affaires familiales ;
- Penser et mettre en œuvre un outil informatique au service des juges aux affaires familiales permettant de connaître la disponibilité des médiateurs familiaux, des espaces de rencontres pour l'exercice des droits de visite ainsi que des experts et enquêteurs sociaux, facilitant l'effectivité de leurs décisions ;
- L'effectivité de la réponse juridictionnelle rapide en matière d'affaires familiales doit figurer parmi les priorités du travail partenarial – renforcé par la politique de lutte contre les violences conjugales – mettant cette question au centre d'une politique civile de juridiction.

Détail de la proposition/ Mode opératoire

Le contentieux familial a connu et connaît encore de fortes évolutions.

Le nombre d'affaires nouvelles enregistrées a diminué de 97 347 entre 2005 et 2019. Cette baisse très significative s'explique principalement par la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel, intervenue le 1^{er} janvier 2017, dont le nombre annuel approchait 70 000 affaires en 2014 et 2015.



Le reste de la baisse trouve son origine dans le reflux des autres formes de divorce et de la séparation de corps, à l'exception des divorces pour faute qui demeurent globalement stables sur la période. La diminution des demandes post-divorce et de changement de régime matrimonial a été compensée par un accroissement des demandes hors divorce. Le contentieux des demandes en partage et indivision, dont le traitement est réputé particulièrement complexe, ne connaît aucune variation entre 2005 et 2019.

La baisse constatée du contentieux familial concerne ainsi des affaires dont le degré de complexité peut être estimé à un niveau bas (pour environ 70 000 d'entre elles) et à un niveau intermédiaire pour le reste – pour environ 27 000¹⁰⁶.

Toutefois, les décisions relevant du droit de la famille représentent plus du tiers du contentieux civil des tribunaux judiciaires¹⁰⁷.

Le contentieux des affaires familiales est aussi le contentieux du quotidien particulièrement sensible pour de nombreux justiciables et est ainsi la vitrine du contentieux civil qui concerne un grand nombre de nos concitoyens.

Parmi les réformes récentes, notons que :

- la procédure concernant les ordonnances de protection – dont les délais sont particulièrement contraints – est venue bousculer les organisations des services aux affaires familiales (SAF) ;

- la mise en place de la nouvelle procédure de divorce au 1^{er} janvier 2021 a pour sa part entraîné des réorganisations, une évaluation à moyen terme s'avérant nécessaire.

¹⁰⁶ Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks – IGJ – rapport final novembre 2021.

¹⁰⁷ Le droit de la famille a représenté 36,7 % des affaires civiles nouvelles des tribunaux judiciaires en 2019. Les juridictions des affaires familiales ont rendu 302 080 décisions en 2019, les tribunaux correctionnels 641 804 (source : chiffres-clés de la justice en 2020 et exploitation statistique du répertoire général civil – ministère de la Justice/secrétariat général (SG)/ sous-direction de la statistique et des études (SDSE)).

Le groupe de travail a fait le choix d'aborder trois sujets – qui convoquent la question de la difficile conciliation des attentes des justiciables et de la gestion des flux –, à savoir la TMFPO (Tentative de médiation familiale préalable obligatoire (1)), la barémisation, voire la déjudiciarisation des pensions alimentaires (2) et la gestion de l'urgence (3).

1. La TMFPO

L'article 7 de la loi J 21 instaure une tentative de médiation familiale « obligatoire » (TMFPO), pour une durée de 3 ans, prolongée à deux reprises, expérimentée dans 11 tribunaux judiciaires.

Elle s'applique dans le cadre des modifications des décisions fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale ou la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE) ainsi que les stipulations contenues dans la convention homologuée. La saisine du juge par le ou les parents, doit être précédée d'une tentative de médiation familiale, à peine d'irrecevabilité que le juge peut soulever d'office.

Trois cas sont exclus de cette tentative de médiation :

- « 1° Si la demande émane conjointement des deux parents afin de solliciter l'homologation d'une convention selon les modalités fixées à l'article 373-2-7 du code civil ;
- 2° Si l'absence de recours à la médiation est justifiée par un motif légitime ;
- 3° Si des violences ont été commises par l'un des parents sur l'autre parent ou sur l'enfant. »

Le groupe de travail a disposé des informations suivantes relatives à l'expérimentation de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire (TMFPO) :

- les notes de bilan intermédiaire du SADJAV de 2020-2021, aux termes desquelles, selon l'enquête réalisée chaque année par le ministère de la justice auprès des médiateurs familiaux participant à l'expérimentation, la TMFPO permet d'aboutir à un accord pour 25% des situations – 50% des personnes ayant pris contact avec le médiateur familial s'engagent dans la médiation, 50% des médiations réalisées aboutissent à un accord –,

- les enquêtes médiateurs 2018, 2019 et 2020,

- les rapports de l'association pour la médiation familiale (APMF) de mai 2021 et de l'union nationale des associations familiales (UNAF) de 2020,

- le rapport de recherche de la mission Droit et Justice de décembre 2020 « Quand médier n'est pas remédier »¹⁰⁸,

- le rapport du groupe de travail de la cour d'appel de Paris réalisé en collaboration avec l'Université du Mans, « La promotion et l'encadrement des modes de règlement des différends », remis en mars 2021.

La lecture de ces documents, qui peuvent parfois se montrer contradictoires dans leurs conclusions concernant les effets de la TMFPO, ne permet pas en l'état de soutenir la généralisation de l'obligation de tenter une médiation. Cela va dans le sens du rapport « promotion et encadrement des MARD » du 5 mars 2021 qui privilégie le développement de la médiation et de l'information des parties sur les avantages et les enjeux de la médiation, plutôt que de généraliser l'obligation de médiation.

Il n'est donc pas proposé de généraliser la TMFPO.

2. La fixation de la pension alimentaire : mise en place d'un barème ? déjudiciarisation ?

2.1 L'état du droit

- Fixation

Actuellement, la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants (CEEE) est fixée – ou modifiée – selon les conditions et modalités suivantes :

- par la convention de divorce par consentement mutuel,
- ou par intervention du juge aux affaires familiales – JAF –, saisi en cas de désaccord,
- ou dans le cadre d'une convention parentale, qui permet d'obtenir un titre exécutoire de la CAF ou de la MSA (Mutualité sociale agricole) ou qui peut être homologuée par le JAF.

¹⁰⁸ Ce rapport conclut notamment que :

- un dossier TMFPO sur trois donne lieu à une médiation – un défendeur sur deux n'assiste pas à l'entretien d'information – et près de 60% des médiations ne donnent lieu à aucun accord ;
- la tentative de médiation obligatoire a moins d'effet quand la raison de la requête porte uniquement sur la pension alimentaire ;
- la médiation fonctionne pour les parties qui pouvaient déjà être convaincues en amont de son intérêt, ce qui pose la question de rendre systématiquement obligatoire la tentative pour des personnes qui ne souhaitent pas aller en médiation.



- Recouvrement

L'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires – ARIPA – a été mise en place le 1^{er} janvier 2017 afin de simplifier le recouvrement des impayés.

Depuis le 1^{er} octobre 2020 pour les impayés et depuis le 1^{er} janvier 2021 pour les nouveaux titres fixant une pension alimentaire, il est possible, sur demande de l'un des parents – ou d'office en cas de plainte pour violences conjugales –, de recourir à un système d'intermédiation par les CAF et caisses de MSA. Cela a entraîné d'ailleurs une charge supplémentaire pour les greffes des affaires familiales, contraints de renseigner le portail de l'ARIPA, lorsque le JAF prononce l'intermédiation.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2022 a introduit une systématisation à compter de mars 2022 pour les décisions de justice fixant au moment du divorce une CEEE, et à compter de janvier 2023 pour les autres types de décision de justice et les divorces par consentement mutuel. Cela créera une charge supplémentaire et conséquente pour les greffes.

2.2 La mise en place d'un barème

Le groupe de travail a souhaité examiner à nouveau la proposition, déjà formulée par le passé, d'instituer des barèmes indicatifs, qu'il a retenue.

- Proposition n°31 du rapport Guinchard¹⁰⁹ : Institution de barèmes indicatifs notamment en matière de pensions alimentaires : élaboration d'un barème, en liaison avec le ministère en charge des affaires familiales.

Il existe actuellement un barème indicatif en ligne : <https://www.justice.fr/simulateurs/pensions-alimentaire/bareme>, utilisé par les praticiens.

La question est de savoir si un barème peut diminuer la saisine des JAF par la prédictibilité qu'il peut offrir. Nous manquons cependant de données concernant le nombre de dossiers constitués par la seule demande de CEEE. Il est impératif de disposer d'enquêtes et de données statistiques plus importantes.

C'est le contentieux de masse qui paraît le lieu de prédilection d'une barémisation. Une recherche diligentée par le GIP droit et justice¹¹⁰, montre que les barèmes sont utilisés par les magistrats notamment dans les contentieux simples et reproductibles, en partie pour des raisons de facilitation du travail. Les professionnels sont néanmoins « divisés » sur l'usage des barèmes. Certains y voient un intérêt d'efficacité et de prévisibilité, notamment pour les partenaires – aide à la médiation si le barème est

¹⁰⁹ Rapport de la commission sur la répartition des contentieux présidée par le Recteur Guinchard, « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée », La documentation française, 2008.

¹¹⁰ *Les barèmes (et autres outils d'aide à la décision) dans le fonctionnement de la justice*, sous la direction d'Isabelle SAYN, 2019

connu par les avocats par exemple. Mais la question de la nécessaire liberté d'appréciation du juge reste essentielle.

La question qui demeure est de savoir si les magistrats peuvent être dotés d'outils communs et diffusés. Les chercheurs concluent qu'une telle rationalisation imposerait probablement leur mise en débat, dans la mesure où les outils d'aide à la décision, aussi normatifs soient-ils, ne doivent pas devenir obligatoires pour les magistrats, sauf à nier la notion même « d'aide à la décision ».

Au Québec, le ministre de la Justice établi par règlement, des normes permettant de fixer la pension alimentaire, établies en fonction notamment de la contribution alimentaire de base à laquelle les deux parents devraient ensemble être tenus à l'égard de l'enfant. Un formulaire (que le groupe de travail a considéré comme complexe, volumineux et peu accessible - sept pages -) permet sa fixation et doit être joint au jugement qui l'accorde. Le juge intervient pour l'augmenter ou la diminuer en fonction de différents éléments de contexte, si les parents ne sont pas en accord avec le barème. Les parents peuvent déroger au barème, mais doivent préciser pour quelles raisons, sauf au tribunal de vérifier que ces aliments pourvoient suffisamment aux besoins de l'enfant.

Proposition : mettre en place un barème indicatif mais néanmoins général, accessible et connu de tous, de nature à permettre aux parties de tenter de trouver un accord amiable avant de saisir la juridiction.

2.2 Prospective : la déjudiciarisation de la fixation des pensions alimentaires

Pour mémoire, dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 7 de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice qui confiait aux organismes débiteurs des prestations familiales, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, la révision des pensions alimentaires par application d'un barème national, sans préjudice d'un recours possible devant le juge aux affaires familiales, en considérant que le législateur a autorisé une personne privée en charge d'un service public à modifier des décisions judiciaires sans assortir ce pouvoir de garanties suffisantes au regard des exigences d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Précisément, le Conseil constitutionnel a relevé que :

- Pour l'application du barème national, les CAF doivent se livrer à une appréciation de l'évolution des ressources des parents et des modalités de résidence et d'exercice du droit de visite et d'hébergement et, en l'absence de production par un parent des renseignements et documents requis, elles peuvent moduler forfaitairement le montant de la contribution ;

- Les organismes débiteurs des prestations familiales sont tenus de verser l'allocation de soutien familial en cas de défaillance du parent débiteur de la

contribution pour l'entretien et l'éducation des enfants et peuvent être ainsi intéressés à la détermination du montant des contributions.

Piste de réflexion éventuelle : la situation de partialité caractérisée par le Conseil constitutionnel pourrait éventuellement être levée par la création d'un organisme indépendant, voire par l'évolution de l'ARIPA en une agence indépendante des caisses d'allocations familiales.

Un barème national serait alors particulièrement utile, voire incontournable, à charge pour les parties en désaccord avec la décision de l'autorité indépendante de saisir le juge.

Toutefois, le groupe de travail considère que cette hypothèse devrait être évaluée à l'aune de données statistiques permettant de déterminer le nombre de demandes de CEEE auxquelles n'est jointe aucune autre demande – telle qu'un changement de résidence, une modification de l'autorité parentale ou de l'exercice du droit de visite et d'hébergement, etc.

En effet, dans toutes les hypothèses où une autre demande est jointe à la demande de CEE, l'intervention de l'ARIPA – qui viendrait s'ajouter à celle du juge judiciaire –, ne serait pas une source de simplification mais au contraire de complexification pour le justiciable et pour le bon traitement du dossier, risque auquel le groupe de travail est très attentif.

Une déjudiciarisation partielle : une autre piste de réflexion pourrait consister, comme le rapport Guinchard¹¹¹ le proposait (proposition n°45), à limiter la saisine du juge aux affaires familiales en matière de droit à certaines allocations (allocation de soutien familial et allocation de parent isolé) aux seuls cas où le débiteur défaillant est localisé et solvable.

Le juge ne serait amené à fixer le montant de l'obligation d'entretien que lorsque celle-ci serait véritablement recouvrable par la caisse d'allocations familiales. Les caisses d'allocations familiales contrôleront la situation d'impécuniosité du débiteur et le cas du débiteur dont l'adresse est inconnue, alors qu'aujourd'hui, les JAF sont saisis à seule fin de constater cette impécuniosité ou l'absence de domicile connu.

Dans le rapport « Amélioration et simplification de la procédure civile », le groupe de travail présidé par Frédérique Agostini et Nicolas Molfessis propose de poursuivre les réflexions sur une déjudiciarisation lorsqu'il est uniquement demandé la modification de la pension alimentaire, tout en reconnaissant que sur les 170 000 nouvelles demandes (modificatives) adressées par an aux JAF, le nombre de demandes uniquement fondées sur la modification de la pension alimentaire est inconnu. Il

¹¹¹ Rapport de la commission présidée par Serge Guinchard, « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée », 2008

s'agirait alors d'offrir aux parents un titre exécutoire plus rapidement et d'éviter ainsi d'envenimer les relations par une procédure judiciaire.

Proposition: poursuivre la réflexion concernant la déjudiciarisation de la fixation des CEEE et/ou de leur modification à partir d'études quantitatives sur le nombre de demandes de modification de CEEE sans autre prétention, mais aussi qualitatives, permettant de mieux identifier ce qui amène une demande de fixation ou de modification de CEEE et de savoir plus précisément comment les personnes concernées accueillent en pratique une procédure déjudiciarisée, prise en référence à un barème (enquête régulière auprès des justiciables).

3 Le traitement de l'urgence par les services aux affaires familiales (SAF)

Il n'existe pas de définition de l'urgence en matière familiale. Cette notion est utilisée au travers des procédures particulières de saisine du JAF. La tension de certains services dans lesquels les délais d'audience sont longs et les dispositions légales imposant des délais particulièrement courts pour le traitement des demandes d'ordonnances de protection – sans évaluation *a priori* par le magistrat de l'urgence du dossier – ont complexifié le traitement des urgences au sein des SAF.

L'IGJ a ainsi été saisie d'une mission concernant le traitement de l'urgence en matière familiale, son rapport ayant été rendu en avril 2021.

Il y est noté que s'il n'existe pas de définition de l'urgence, de façon empirique les magistrats mettent en exergue la mise en danger de l'enfant, son risque de déplacement illicite ou l'existence de violences conjugales vraisemblables. Le seul point de désaccord concerne les demandes de nature financière, que certains JAF écartent d'office.

L'IGJ souligne que le pilotage d'ensemble de l'urgence familiale dispose d'une marge de progression certaine et propose notamment que les rapports annuels d'activité des magistrats coordonnateurs des SAF soient mieux investis comme outil de pilotage.

Il est également noté que les réformes procédurales récentes n'ont pas été accompagnées d'une évolution de l'outil de suivi statistique, ce qui rend difficile l'appréhension de l'ampleur du phénomène. Il est également proposé que l'évolution de cet outil soit doublée d'une adaptation des outils numériques à la disposition des juridictions pour faciliter la rédaction des décisions prises en la matière.

L'effectivité de la réponse juridictionnelle apportée aux situations d'urgence doit figurer parmi les priorités du travail partenarial – renforcé par la politique de lutte contre les violences conjugales – mettant cette question au centre d'une politique civile de juridiction et ministérielle.

L'IGJ souligne qu'une action correctrice est actuellement engagée au niveau national pour remédier aux délais excessifs de prise en charge des espaces de rencontre parent-enfants et souligne tout l'intérêt de médiations post-sentencielles mises en œuvre à certains endroits de manière innovante.

Propositions :

- faire évoluer l'outil de suivi statistique en lien avec les évolutions législatives, importantes dans le domaine des affaires familiales ;

- penser et mettre en œuvre un outil informatique au service des juges aux affaires familiales permettant de connaître la disponibilité des médiateurs familiaux, des espaces-rencontres ainsi que des experts et des enquêteurs sociaux, facilitant l'effectivité de leurs décisions ;

- l'effectivité de la réponse juridictionnelle en matière d'affaires familiales doit figurer parmi les priorités du travail partenarial – renforcé par la politique de lutte contre les violences conjugales – mettant cette question au centre d'une politique civile de juridiction.



PROPOSITION n°17
ACCELERER LE PROCESSUS
D'INDEMNISATION DES VICTIMES

Propositions envisagées

- Soumettre le contentieux des intérêts civils aux règles de la procédure civile et confier la gestion de ce contentieux aux formations de jugement civiles.
- Instaurer la saisine directe en phase amiable du FGTI par le dépôt d'une requête par les victimes d'infractions de droit commun.
- Supprimer l'homologation par le président de la CIVI de la transaction conclue par le FGTI et la victime.

Enjeu / constats/ Problématique

Plusieurs voies procédurales s'offrent à une victime pour obtenir l'indemnisation de son préjudice causé par une infraction de droit commun.

En l'état du droit positif, la victime peut saisir :

- ♦ la juridiction pénale, juge naturel des victimes d'infractions, qui, après avoir statué sur la culpabilité et la peine, sera amenée à trancher les demandes d'indemnisation formées par la partie civile dirigées contre l'auteur ;
- ♦ la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI), qui alloue une indemnité au titre de la solidarité nationale ;
- ♦ la juridiction civile, qui examinera la demande d'indemnisation en l'absence de constitution de partie civile devant une formation pénale ;
- ♦ le juge des référés, qui pourra accorder une provision si l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable.

Les échanges du groupe de travail se sont portés sur les deux premiers points, dans le but de rationaliser le traitement du contentieux dit des « intérêts civils » et des recours examinés par la CIVI.

Le traitement du contentieux des intérêts civils

La réparation des préjudices causés par une infraction doit en principe être assurée par son auteur¹¹². S'il arrive régulièrement que le tribunal correctionnel se prononce concomitamment sur les actions publique et civile, il use fréquemment cependant de la faculté offerte par l'article 464 alinéa 4 du code de procédure pénale (CPP) qui admet le renvoi à une date ultérieure de l'examen de l'action civile devant la même formation siégeant à juge unique.

Ce renvoi est l'occasion de mettre en état la procédure de liquidation du préjudice, notamment corporel, en permettant aux victimes de rassembler leurs justificatifs, voire de les soumettre à une expertise médicale.

Si la formation pénale statuant sur intérêts civils applique les règles du code de procédure pénale, en revanche, elle tranche le litige en réparation du préjudice subi par la victime, selon les dispositions du droit de la responsabilité civile¹¹³ et des assurances.

De l'avis unanime des praticiens, l'application des règles processuelles pénales est inadaptée à la gestion de ce type d'instances exigeant une mise en état du dossier. A titre d'illustration, l'absence de mesures d'administration judiciaire dans le code de procédure pénale – retrait du rôle, radiation – rend difficile la gestion des affaires dans lesquelles la consolidation de la victime interviendra dans plusieurs années. De fait, les renvois sont multiples et aboutissent à des décisions fréquemment rendues par défaut à l'égard des auteurs de l'infraction.

Le code de procédure pénale apparaissant comme un frein à une gestion efficiente des procédures, le groupe de travail préconise de confier le contentieux des intérêts civils aux formations de jugement civiles qui appliqueront les dispositions du code de procédure civile.

Les recours devant la commission d'indemnisation des victimes d'infractions

La procédure instituée aux articles 706-3 et suivants du CPP reconnaît un droit à indemnisation à « *une personne ayant subi un préjudice résultant de faits volontaires ou*

¹¹² Article 2 du code de procédure pénale.

¹¹³ La jurisprudence fait d'ailleurs référence par exemple à la responsabilité objective prévue par des textes spéciaux telle la loi du 5 juillet 1985 dite « loi Badinter », la responsabilité délictuelle et quasi-délictuelle etc.

non qui présentent le caractère matériel d'une infraction »¹¹⁴. En se référant au seul caractère matériel de l'infraction, le législateur offre ainsi la possibilité à la victime de saisir la CIVI même si aucune poursuite pénale n'est engagée¹¹⁵ ou si l'instance pénale est en cours. Selon la nature des faits et du dommage subi¹¹⁶, les conditions de mobilisation de ce dispositif sont différentes.

Les articles 706-5-1 et suivants du CPP définissent la procédure¹¹⁷ d'indemnisation, laquelle se décompose en deux temps : une phase amiable devant le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), puis une phase contentieuse devant la CIVI¹¹⁸.

Il appartient à « la personne lésée »¹¹⁹ de déposer une requête, accompagnée des pièces justificatives, auprès du greffe de la CIVI. Le greffe transmet cette demande au ministère public et au FGTI afin que celui-ci puisse, si besoin, verser une provision et présenter ensuite une offre d'indemnisation pouvant donner lieu à négociation. En cas d'accord, le président de la CIVI, saisi sur requête, pourra homologuer la transaction conclue entre la victime et le FGTI. En cas de refus de l'offre, la CIVI rendra une décision pouvant faire l'objet d'un recours soit par la victime soit par le FGTI devant la cour d'appel.

Selon les données recueillies par le groupe de travail, le FGTI remplit largement son office puisque de nombreuses victimes obtiennent satisfaction dans le cadre de la phase amiable. Ainsi, l'objectif cible de 75 % des indemnisations de victimes de préjudices corporels graves intervenant sur la base d'un accord, fixé dans la convention Etat-FGTI pour la période 2020-2022, a été largement dépassé en 2020 (81,5%).

Fort de ce constat, et dans un souci de simplification des circuits processuels et administratifs, le groupe de travail recommande que la requête soit déposée directement auprès des services du FGTI et non plus au greffe de la CIVI, celui-ci ne devant plus désormais recevoir que les recours contentieux des victimes après l'échec de la phase amiable. Il est aussi préconisé de supprimer l'homologation, par le président de la CIVI, de la transaction conclue par les parties.

¹¹⁴ Sont en revanche exclus, les actes de terrorisme, les accidents de la circulation, les actes de chasse ou de destruction d'animaux nuisibles qui relèvent d'autres systèmes d'indemnisation (art. 706-3 du CPP).

¹¹⁵ Par exemple, en cas de prescription des faits, d'extinction de l'action publique pour cause de décès de l'auteur des faits ou si celui-ci n'est pas connu (plainte contre X).

¹¹⁶ Il s'agit d'une part des atteintes graves à la personne (art. 706-3 du CPP) et d'autre part des atteintes légères à la personne ou des atteintes aux biens (art. 706-14 du CPP).

¹¹⁷ Elle est dispensée du ministère d'avocat.

¹¹⁸ Instance échevinale, la CIVI, qui a le caractère d'une juridiction civile, est instituée auprès de chaque tribunal judiciaire. Elle est composée de deux magistrats du siège et « d'une personne qui s'est signalée par l'intérêt qu'elle porte aux problèmes des victimes » (art. 706-4 du CPP) et d'un représentant du ministère public.

¹¹⁹ Art 50-8 du CPP.



Ces deux mesures doivent avoir pour effet, non seulement de réduire les délais globaux de traitement mais également de recentrer la CIVI sur la phase contentieuse et de placer le FGTI au cœur du processus d'indemnisation amiable. A moyen terme, il pourrait d'ailleurs être envisagé d'aligner le parcours procédural de la victime d'une infraction de droit commun sur celui de la victime d'actes de terrorisme devant le FGTI.

Par-delà ces mesures de simplification, le groupe de travail estime nécessaire d'engager une réflexion plus globale sur l'articulation entre les différentes voies procédurales offertes à une victime pour obtenir l'indemnisation de son préjudice ainsi que sur l'harmonisation des règles du droit substantiel en ce domaine.

Affaires nouvelles	2017	2018	2019
FGTI	16 031	16 047	16 722
CIVI	19 979	20 160	20 769
Affaires terminées	2017	2018	2019
CIVI	18 778	18 924	18 395

Source : IGJ d'après rapports d'activité du FGTI et données SDSE

Bénéfices envisagés

- amélioration du traitement général du contentieux des intérêts civils, notamment en termes de délais de traitement ;
- diminution du délai global de traitement de la procédure d'indemnisation des victimes d'infractions de droit commun ;
- déjudiciarisation d'une partie de la procédure devant la CIVI ;
- redéploiement des ETP de personnels du greffe vers d'autres missions juridictionnelles.



ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

AGOSTINI Frédérique et MOLFESSIS Nicolas, « Amélioration et simplification de la procédure civile » in « Les chantiers de la justice », janvier 2018.

AMRANI MEKKI Soraya, « Chantier de l'amiable : concevoir avant de construire », in *Séminaire de droit processuel*, dir. C. Chainais et X. Lagarde, *JCP* 2018, suppl. au n°13, p. 63, n° 21.

ARNODIN Camille, « Evaluation de la TMFPO par les familles et les professionnels de la médiation familiale », étude qualitative réalisée pour l'Union Nationale des Associations Familiales (UNAF), octobre 2019.

ASSOCIATION POUR LA MEDIATION FAMILIALE (APMF), « La tentative de médiation familiale préalable obligatoire, veille éthique et évaluation participative interprofessionnelle de l'APMF, 2017-2021.

BAS Philippe, « Cinq ans pour sauver la justice ! », Rapport d'information Sénat n°495, avril 2017.

BOUSSARD Valérie, avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice, « L'évaluation de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire (TMFPO). Quand médier n'est pas remédier », décembre 2020.

CADIET Loïc, « Réflexions sur la justice à l'épreuve des mutations contemporaines de l'accès à la justice », *D.* 2017, 522, n° 16.

CADIET Loïc, « Et les principes directeurs des autres procès ? Jalons pour une théorie des principes directeurs du procès », in *Justice et droits fondamentaux. Etudes offertes à Jacques Normand*, Paris, Litec, 2003, p. 71 et s.

CADIET Loïc, « L'office du juge au regard de l'instance en droit français », in C. Chainais, B. Hess, A. Saletti, J.-Fr. van Drooghenbroeck (dir.), *L'office du juge. Études de droit comparé*, Larcier, 2018, p. 129 s., spéc. p. 147 s.

COLLOMP Jean-Paul (coordonnateur), « Les entretiens de Vendôme », octobre 2001.

COINTAT Christian, « Rapport sur l'évolution des métiers de la justice », Rapport d'information Sénat n° 345, juillet 2002.

CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, « L'audience : état des lieux et réflexions prospectives », novembre 2020.

CLOCHET Clément, « Quelle équipe autour du magistrat ? », in *Les cahiers de la justice* 2021/3, p. 505 et s.

COLLECTIF DE JURISTES, « D'une justice gratuite dégradée à une justice accessible de qualité », *Dalloz Actualité*, 22 novembre 2018.

COMMISSION EUROPEENNE POUR L'EFFICACITE DE LA JUSTICE (CEPEJ), « Systèmes judiciaires européens », cycle d'évaluation 2020 (données 2018).

COMMISSION EUROPEENNE POUR L'EFFICACITE DE LA JUSTICE (CEPEJ), « Systèmes judiciaires européens », cycle d'évaluation 2018 (données 2016).

COULON Jean-Marie, « Réflexions et propositions sur la procédure civile », janvier 1997.

COUR D'APPEL DE PARIS, en collaboration avec l'Université du Mans, « La promotion et l'encadrement des modes de règlement des différends », mars 2021.

CROS ESTELLE, magistrat de liaison à l'ambassade de France à Londres, « Les *pre-actions protocols* : les protocoles de pré-action en procédure civile anglaise », Octobre 2021.

DANOVI Filippo, « La réforme du procès civil italien », note remise au groupe de travail, octobre 2021.

DELAPORTE Félix, « Sur le respect du délai raisonnable dans le procès civil et sur quelques leviers d'action développés par les Etats membres pour y tendre », note remise au groupe de travail, octobre 2021.

DELEGATION AUX AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE LA JUSTICE, BUREAU DU DROIT COMPARE ET DE LA DIFFUSION DU DROIT, « La simplification de la procédure civile (*Allemagne, Belgique, Estonie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni*) », décembre 2017.

DELEGATION AUX AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE LA JUSTICE, BUREAU DU DROIT COMPARE ET DE LA DIFFUSION DU DROIT, « Eléments de droit comparé sur le financement de la justice (*Allemagne, Belgique, Croatie, Italie, Lettonie, Pays-Bas, Slovénie, Avec des éléments d'information sur la Pologne et le Royaume-Uni*) », juin 2019.

DELEGATION AUX AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE LA JUSTICE, BUREAU DU DROIT COMPARE ET DE LA DIFFUSION DU DROIT, « La profession de médiateur », avril 2021.

DELEGATION AUX AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE LA JUSTICE, BUREAU DU DROIT COMPARE ET DE LA DIFFUSION DU DROIT, « Le traitement des dossiers civils longs et complexes (*Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni*) », avril 2021.

DELEGATION AUX AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE LA JUSTICE, BUREAU DU DROIT COMPARE ET DE LA DIFFUSION DU DROIT, « Les modes alternatives de règlement des différends (*Belgique, Suisse, Pays-Bas*) », octobre 2021.

DELEGATION AUX AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE LA JUSTICE, BUREAU DU DROIT COMPARE ET DE LA DIFFUSION DU DROIT, « Motivation des jugements (*Suisse, Royaume-Uni*) », octobre 2021.

DELEGATION AUX AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE LA JUSTICE, BUREAU DU DROIT COMPARE ET DE LA DIFFUSION DU DROIT, « Frais de justice : les « droits de greffe » (*Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède*) », octobre 2021.

DELEGATION AUX AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES DU SECRETARIAT

GENERAL DU MINISTERE DE LA JUSTICE, BUREAU DU DROIT COMPARE ET DE LA DIFFUSION DU DROIT, « La prise en charge des frais de procédure du défendeur par le demandeur (*Autriche, Bulgarie, Espagne, Estonie, Irlande, Pologne, Royaume-Uni*) », octobre 2021.

DELEGATION AUX AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE LA JUSTICE, BUREAU DU DROIT COMPARE ET DE LA DIFFUSION DU DROIT, « La mise en état des affaires civiles (*Autriche, Québec*) », octobre 2021.

DELMAS-GOYON Pierre, « Le juge du 21^{ème} siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice », décembre 2013.

FELIX Stéphanie, magistrat de liaison à l'ambassade de France à Rome, « Le projet de réforme de la justice civile italienne », octobre 2021.

FERRAND Frédérique, « Les tendances hypermodernes en procédure civile étrangère – Quel procès civil pour demain ? », in « Les instruments procéduraux de régulation des flux », actes des 8^{èmes} rencontres de procédure civile, Cour de cassation et Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS) et de la Cour de cassation, décembre 2017, sous dir. Laurence FLISE et Emmanuel JEULAND.

FRICERO Natalie et VERT Fabrice, « Médiation : des bonnes pratiques à une bonne législation ? », *Gaz. Pal.* 16 mars 2021, n° 400s5, p. 13.

GHALEH-MARBAN Peimane, Rapport du groupe de travail chargé de proposer des mesures visant à la résorption des stocks, mars 2021.

GOUJON-BETHAN Thibault, *L'homologation par le juge. Essai sur une fonction juridictionnelle*, LGDJ, Préf. N. Fricero. 2021.

GUINCHARD Serge, « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée », rapport de la Commission sur la répartition des contentieux, la documentation française, août 2008.

GUINCHARD Serge, CHAINAIS Cécile et al., *Droit processuel*, Précis Dalloz, 10^e éd., 2021.

GUINCHARD Serge, « Les métamorphoses de la procédure à l'aube du troisième millénaire », in *Clés pour le siècle*, Université Panthéon-Assas, Dalloz, 2002.

HAENEL Hubert et ARTHUIS Jean, Rapport n°357 de la commission de contrôle du Sénat chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, juin 1991.

HARAVON Michaël, « Quel procès civil en 2010 ? regard comparé sur l'accès à la justice civile en Angleterre, aux Etats-Unis et en France », *Revue internationale de droit comparé* (RIDC), 4-2010.

GOUJON-BETHAN Thibault, « L'homologation par le juge. Essai sur une fonction juridictionnelle », thèse sous la dir. de Guillaume WICHER, professeur à l'Université de Bordeaux, LGDJ, septembre 2021.

IHEJ (Garapon Antoine, Perdriolle Sylvie, Bernabé Boris et Kadri Charles), « La prudence et l'autorité. L'office du juge au XXI^{ème} siècle », IHEJ, mai 2013.

INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES, « Mission d'étude sur la prise en charge des dossiers en séries par les juridictions », juillet 2015 (n°35-15).

INSPECTION GENERALE DE LA JUSTICE, « Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives », juillet 2019 (n°049-19).

INSPECTION GENERALE DE LA JUSTICE, « Attentes des justiciables », août 2020 (n°61-20).

INSPECTION GENERALE DE LA JUSTICE, « Mission sur l'attractivité des fonctions civiles en juridiction », avril 2021 (n°034-21).

INSPECTION GENERALE DE LA JUSTICE, « Mission sur le traitement de l'urgence en matière familiale par les services aux affaires familiales des juridictions judiciaires », avril 2021 (n° 038-21).

INSPECTION GENERALE DE LA JUSTICE, « Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks », novembre 2021 (n°109-21).

INSPECTION GENERALE DE LA JUSTICE, « Mission sur le traitement des dossiers civils longs et complexes », décembre 2021 (n°127/21).

JOURDAN-MARQUES Jeremy, « Pour une citation à comparaître à un mode amiable », *Dalloz actualité*, décembre 2021.

MAGENDIE Jean-Claude, « Célérité et qualité de la justice. La gestion du temps dans le procès », juin 2004.

MAGENDIE Jean-Claude, « Célérité et qualité de la justice devant la cour d'appel », mai 2008.

MARSHALL Didier, « Les juridictions du XXIème siècle », décembre 2013.

POTOCKI André, Rapport de la Commission de réflexion "Cour de cassation 2030", juillet 2021.

PICHE Catherine, « La proportionnalité procédurale : une perspective comparative », *Rev. dr. univ. Sherbrooke*, 2009-2010, n° 40, p. 552.

ELI/UNIDROIT, Projet de règles européennes de procédure civile, 2021, accessible en ligne : <https://www.unidroit.org/fr/instruments/procedure-civile/regles-eli-unidroit/>

ROBERGE Jean-François, « Le sentiment de justice. Un concept pertinent pour évaluer la qualité du règlement des différends en ligne ? », *Revue juridique de la Sorbonne – sorbonne law review*, juin 2020 – n° 1

ROBERGE Jean-François, « L'approche canadienne du e-règlement intégré à la justice publique », note de synthèse adressé au groupe de travail, octobre 2021.



SERVICE DE L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE ET DE DE L'AIDE AUX VICTIMES DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE LA JUSTICE, « MARD, aide juridictionnelle et accès au droit », note remise au groupe de travail, octobre 2021.

VERMEYS Nicolas et ACEVEDO LANAS Maria-Fernanda, « L'émergence et l'évolution des tribunaux virtuels au Canada – L'exemple de la Plateforme d'aide au règlement des litiges en ligne (PARLe) », Revue juridique de la Sorbonne – *sorbonne law review*, juin 2020 – n° 1.