



FICHES THÉMATIQUES

Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives

Tome 2 (Fiches 10 à 22)

Juillet 2019

N° 049-19

Ω N° 2019/00045

IGJ
Inspection générale
de la Justice

Retrouvez-nous sur :
justice.gouv.fr



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

Liste des fiches thématiques

FICHE 10.	LA GESTION DU DROIT DIT DE TIMBRE DANS LES PROCEDURES AVEC REPRESENTATION OBLIGATOIRE	5
FICHE 11.	EXECUTION PROVISoire DES DECISIONS DE PREMIERE INSTANCE.....	11
FICHE 12.	LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX SOCIAL	25
FICHE 13.	LE TRAITEMENT DES SERIES.....	59
FICHE 14.	LES AVOCATS DANS LES PROCEDURES CIVILES D'APPEL.....	77
FICHE 15.	LES MODES ALTERNATIFS DE REGLEMENT DES DIFFERENTS	91
FICHE 16.	METHODES DE TRAVAIL, EQUIPE AUTOUR DU JUGE ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	97
FICHE 17.	L'HARMONISATION DES PRATIQUES.....	121
FICHE 18.	IMPACT DES REFORMES SUR LES FONCTIONS DE PERSONNEL DE GREFFE ET LES ORGANISATIONS	133
FICHE 19.	FORMATION ET ACCOMPAGNEMENT DES GREFFES	151
FICHE 20.	LES NOUVELLES TECHNOLOGIES	167
FICHE 21.	APPROCHE COMPARATISTE : LA PRATIQUE DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL	183
FICHE 22.	APPROCHE COMPARATISTE : LES JURIDICTIONS ETRANGERES	219

**Fiche 10. La gestion du droit dit de timbre dans les procédures
avec représentation obligatoire**

Sommaire

1. LES TEXTES	8
2. JURISPRUDENCE ET PRATIQUES.....	9
2.1 La temporalité de la remise du timbre	9
2.2 La temporalité de la décision d'irrecevabilité	9
2.3 La temporalité de la régularisation	10
3. CONCLUSION.....	10

1. LES TEXTES

L'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009, codifié sous l'article 1635 bis P du code général des impôts, a imposé aux parties à l'instance d'appel avec représentation obligatoire de s'acquitter d'un droit destiné à abonder le *fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel* à créer dans le cadre de la réforme de la représentation devant les cours d'appel¹.

Initialement fixée à 150 euros, cette contribution a été portée à 225 euros par l'article 97 de la loi n° 2014-1654 la loi du 29 décembre 2014². Elle est *acquittée par l'avocat postulant pour le compte de son client par voie électronique*³ et sera perçue jusqu'au 31 décembre 2026⁴.

En sa rédaction du 29 décembre 2013⁵, l'article 963 du CPC dispose :

Lorsque l'appel entre dans le champ d'application de l'article 1635 bis P du code général des impôts, les parties justifient, à peine d'irrecevabilité de l'appel ou des défenses selon le cas, de l'acquittement du droit prévu à cet article.

Sauf en cas de demande d'aide juridictionnelle, l'auteur de l'appel principal en justifie lors de la remise de sa déclaration d'appel et les autres parties lors de la remise de leur acte de constitution par l'apposition de timbres mobiles ou par la remise d'un justificatif lorsque le droit pour l'indemnisation de la profession d'avoué a été acquitté par voie électronique. En cas de requête conjointe, les appelants justifient de l'acquittement du droit lors de la remise de leur requête.

Aux termes de l'alinéa 4 du même texte, *l'irrecevabilité est constatée d'office par le magistrat ou la formation compétente et les parties n'ont pas qualité pour soulever cette irrecevabilité.*

Enfin l'article 964 du CPC précise que le premier président, le président de la chambre à laquelle l'affaire est distribuée, le CME jusqu'à la clôture de l'instruction et la formation de jugement sont compétents pour prononcer l'irrecevabilité de l'appel.

Ce texte ajoute :

A moins que les parties aient été convoquées ou citées à comparaître à une audience, ils peuvent statuer sans débat. Ils statuent, le cas échéant, sur les demandes fondées sur l'article 700.

Saisis dans un délai de quinze jours suivant leur décision, ils rapportent, en cas d'erreur, l'irrecevabilité, sans débat. Le délai de recours contre la décision d'irrecevabilité court à compter de la notification de la décision qui refuse de la rapporter.

La décision d'irrecevabilité prononcée par le président de la chambre ou le magistrat désigné par le premier président ou le conseiller de la mise en état peut être déférée à la cour dans les conditions respectivement prévues par l'[article 916](#).

¹ Fusionnée avec la profession d'avocat, à compter du 1^{er} janvier 2012, date d'entrée en vigueur de la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel.

² Applicables aux appels interjetés à compter du premier janvier 2015.

³ Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016.

⁴ Article 97 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014.

⁵ Article 4 du décret n° 2013-1280 du 23 décembre 2013.

2. JURISPRUDENCE ET PRATIQUES

2.1 La temporalité de la remise du timbre

Dans un arrêt, en date du 7 avril 2016⁶, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a jugé que la fin de non-recevoir tirée du non-paiement du droit prévu par l'article 1635 Bis P du code général des impôts pouvait être régularisée jusqu'à ce que la cour d'appel statue⁷. Elle a maintenu cette position dans son arrêt du 6 mai 2019⁸.

Au vu de cette jurisprudence, plusieurs présidents de chambre et CME ont renoncé à prononcer l'irrecevabilité de l'appel sur le fondement des dispositions de l'article 963 du CPC. Ils préfèrent refuser de clôturer ou de fixer les dates de clôture et d'audience tant que le timbre n'est pas fourni.

D'autres fixent et adressent un rappel qui leur permettra de constater la régularisation avant ou à l'audience, voire en cours de délibéré. A défaut, l'irrecevabilité est relevée d'office par la cour lorsque c'est l'appelant qui est défaillant. Lorsqu'il s'agit de l'intimé, il est quand même statué au fond car seules les conclusions sont déclarées irrecevables.

Selon plusieurs interlocuteurs de la mission, la réticence des avocats à s'acquitter de ce droit lors de la remise de la DA ou de leur acte de constitution s'explique par l'incapacité dans laquelle ils se trouvent d'en obtenir remboursement en cas de désistement ou de transaction.

Divers protocoles signés par les barreaux et les cours ont rappelé les dispositions de l'article 963 du CPC mais leur application demeure très erratique.

Plusieurs membres du corps judiciaire ont donc appelé de leurs vœux une clarification du régime de cette contribution par la fixation de dates butoirs. Des magistrats ont suggéré de retenir celle de la clôture de la procédure. Des personnels de greffe ont estimé que l'enregistrement de la DA devrait être conditionné au dépôt du timbre.

2.2 La temporalité de la décision d'irrecevabilité

L'irrecevabilité résultant du non-paiement des droits est relevée d'office et les parties n'ont pas qualité pour la soulever.

Le juge, quant à lui, ne dispose d'aucune faculté d'appréciation en cas de non-paiement du droit. Sa décision intervient en principe, sans débat. Le magistrat sollicite au préalable les observations de la partie concernée. Cette formalité n'est pas nécessaire si le greffe a préalablement envoyé un avis rappelant l'obligation de paiement du droit.

La deuxième chambre civile de la Cour de cassation a rappelé à plusieurs reprises *qu'en cas d'irrecevabilité de l'appel prononcée en application de l'article 963 du code de procédure civile, la décision peut être rapportée par le juge dans les conditions prévues par l'article 964 du même code, de sorte qu'un recours ne peut être exercé sans que la demande de rapport ait été préalablement formée.*

La notion de « recours » englobe le déféré⁹ et le pourvoi en cassation¹⁰.

⁶ Civ 2, arrêt du 7 avril 2016, pourvoi n° D 15-16.025 ; Civ 2, arrêt du 3 décembre 2015, pourvoi n° 15-16.025.

⁷ Conformément aux dispositions de l'article 126 du CPC.

⁸ Civ 2, arrêt du 6 mai 2019, pourvoi n° 18-13434.

⁹ Arrêt du 13 octobre 2016, pourvoi n° 15-22.081.

¹⁰ Arrêt du 3 décembre 2015, pourvoi n° 14-23.692.

2.3 La temporalité de la régularisation

Selon une jurisprudence constante de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation, la régularisation doit intervenir avant le prononcé de l'irrecevabilité fondée sur les dispositions de l'article 963 du CPC. Si elle intervient plus tard, elle ne peut être considérée comme « une erreur » permettant au président ou au CME de rapporter sa décision¹¹. Elle ne peut davantage motiver l'infirmité par la cour de l'ordonnance déferée¹².

3. CONCLUSION

Il résulte de l'ensemble de la jurisprudence précitée que si *la fin de non-recevoir tirée du non-paiement du droit prévu par l'article 1635 Bis P du code général des impôts peut être régularisée jusqu'à ce que la cour statue*¹³, elle doit néanmoins l'être avant qu'une décision d'irrecevabilité n'ait été prononcée.

Il est donc d'ores et déjà possible, contrairement à une opinion répandue, de purger cet incident, à l'initiative des présidents de chambre ou CME, au cours des délais pour conclure et communiquer des articles 905-2, 908 à 910 du CPC.

¹¹ Arrêt du 22 mars 2018, pourvoi n° 17-12.770.

¹² Arrêt du 16 mai 2019, pourvoi n° 18-13.434..

¹³ Comme toute fin de non-recevoir (article 126 du CPC).

Fiche 11.
Exécution provisoire des décisions de première instance

Sommaire

1. DEFINITION ET REGIME ACTUEL DE L'EXECUTION PROVISOIRE.....	14
2. STATISTIQUES : EXECUTION PROVISOIRE DE DROIT, EXECUTION PROVISOIRE PRONONCEE ET RECOURS EN MATIERE D'EXECUTION PROVISOIRE.....	16
2.1 L'exécution provisoire de droit.....	17
2.2 L'exécution provisoire prononcée par le juge	18
2.3 Les recours en matière d'exécution provisoire : devant le conseiller de la mise en état ou le premier président.....	18
3. PERSPECTIVES : VERS LA GENERALISATION RAISONNEE DE L'EXECUTION PROVISOIRE DE DROIT ?	19
3.1 La doctrine	19
3.2 Les avocats	20
3.3 Les organisations syndicales de magistrats.....	21
3.4 Les magistrats.....	22

1. DEFINITION ET REGIME ACTUEL DE L'EXECUTION PROVISOIRE

L'exécution provisoire peut être définie comme la faculté accordée à la partie qui a triomphé de poursuivre à ses risques et péril l'exécution immédiate de la décision malgré l'effet suspensif attaché au délai de la voie de recours ou à son exercice¹.

L'exécution provisoire peut être de droit ou prononcée par le juge.

L'exécution provisoire doit être distinguée de l'exécution définitive. L'exécution définitive est poursuivie en vertu d'une décision judiciaire qui bénéficie de la force de chose jugée, c'est-à-dire qui n'est pas ou plus susceptible d'une voie de recours suspensive. L'exécution provisoire est une dérogation à l'effet suspensif des voies de recours ordinaires : elle ne supprime pas l'effet suspensif de la voie de recours ouverte mais la neutralise dans le cas considéré.

Les règles relatives à l'exécution provisoire relèvent des dispositions des articles 514 à 526 du CPC et notamment :

Article 514 du CPC

L'exécution provisoire ne peut pas être poursuivie sans avoir été ordonnée si ce n'est pour les décisions qui en bénéficient de plein droit.

Sont notamment exécutoires de droit à titre provisoire les ordonnances de référé, les décisions qui prescrivent des mesures provisoires pour le cours de l'instance, celles qui ordonnent des mesures conservatoires ainsi que les ordonnances du juge de la mise en état qui accordent une provision au créancier.

Article 515 du CPC

Hors les cas où elle est de droit, l'exécution provisoire peut être ordonnée, à la demande des parties ou d'office, chaque fois que le juge l'estime nécessaire et compatible avec la nature de l'affaire, à condition qu'elle ne soit pas interdite par la loi.

Elle peut être ordonnée pour tout ou partie de la condamnation.

Article 524 du CPC

Lorsque l'exécution provisoire a été ordonnée, elle ne peut être arrêtée, en cas d'appel, que par le premier président et dans les cas suivants :

1° Si elle est interdite par la loi ;

2° Si elle risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives ; dans ce dernier cas, le premier président peut aussi prendre les mesures prévues aux [articles 517 à 522](#).

Le même pouvoir appartient, en cas d'opposition, au juge qui a rendu la décision.

Lorsque l'exécution provisoire est de droit, le premier président peut prendre les mesures prévues au deuxième alinéa de [l'article 521](#) et à [l'article 522](#).

Le premier président peut arrêter l'exécution provisoire de droit en cas de violation manifeste du principe du contradictoire ou de [l'article 12](#) et lorsque l'exécution risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives.

Article 526 du CPC

Modifié par [Décret n°2017-891 du 6 mai 2017 - art. 46](#)

Lorsque l'exécution provisoire est de droit ou a été ordonnée, le premier président ou, dès qu'il est saisi, le conseiller de la mise en état peut, en cas d'appel, décider, à la demande de l'intimé et après avoir recueilli les observations des parties, la radiation du rôle de l'affaire lorsque l'appelant ne justifie pas avoir exécuté la décision frappée d'appel ou avoir procédé à la consignation autorisée dans les conditions prévues à l'article [521](#), à moins qu'il lui apparaisse que l'exécution serait de nature à entraîner des conséquences manifestement excessives ou que l'appelant est dans l'impossibilité d'exécuter la décision.

La demande de l'intimé doit, à peine d'irrecevabilité prononcée d'office, être présentée avant l'expiration des délais prescrits aux articles [905-2, 909, 910 et 911](#).

La décision de radiation est notifiée par le greffe aux parties ainsi qu'à leurs représentants par lettre simple. Elle est une mesure d'administration judiciaire.

La demande de radiation suspend les délais impartis à l'intimé par les articles 905-2, 909, 910 et 911.

¹ Association Droit et Procédure. Juillet 2018.

Ces délais recommencent à courir à compter de la notification de la décision autorisant la réinscription de l'affaire au rôle de la cour ou de la décision rejetant la demande de radiation.

La décision de radiation n'emporte pas suspension des délais impartis à l'appelant par les articles 905-2, [908](#) et 911. Elle interdit l'examen des appels principaux et incidents ou provoqués.

Le délai de péremption court à compter de la notification de la décision ordonnant la radiation. Il est interrompu par un acte manifestant sans équivoque la volonté d'exécuter. Le premier président ou le conseiller de la mise en état peut, soit à la demande des parties, soit d'office, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, constater la péremption.

Le premier président ou le conseiller de la mise en état autorise, sauf s'il constate la péremption, la réinscription de l'affaire au rôle de la cour sur justification de l'exécution de la décision attaquée.

Contentieux dans lesquels l'exécution provisoire est de droit

1. Contentieux portés devant plusieurs types de juridictions

Article 514, alinéa 2 du CPC :

- ordonnances de référé
- décisions qui prescrivent des mesures provisoires pour le cours de l'instance (loyer provisionnel arrêté pour le cours d'une instance en fixation d'un loyer contesté, mesures d'assistance éducative prescrites par le juge des enfants en cours de procédure et en cas d'urgence en vertu de l'article 375-5 du code civil,...)
- décisions qui ordonnent des mesures conservatoires (apposition de scellés, désignation d'un séquestre, consignation, saisie de publications qui sont de nature à porter atteinte à l'intimité de la vie privée, enquête sociale ordonnée par un JAF avant de statuer sur les mesures accessoires au divorce...)
- ordonnances du juge de la mise en état qui accordent une provision au créancier
- ordonnances rendues en la forme des référés (art. 492-1, 3°, du CPC)
- décision par laquelle un juge statue sur la production forcée de pièces détenues par un tiers (art. 140 du CPC)
- décisions qui prononcent ou liquident une astreinte (art. R. 131-4 du CPCE) ; toutefois, lorsque la décision qui prononce l'astreinte porte également l'obligation dont l'astreinte n'est que l'accessoire, l'astreinte ne peut pas courir tant que cette décision n'est pas devenue exécutoire (art. R. 131-1 du CPCE) c'est-à-dire tant qu'elle n'a pas été notifiée.
- jugements et ordonnances rendus en matière de mandat ad hoc, de conciliation, de sauvegarde, de redressement judiciaire, de rétablissement professionnel et de liquidation judiciaire, à l'exception :
 - des jugements et ordonnances rendus en application des articles L. 622-8, L. 626-22, du premier alinéa de l'article L. 642-20-1, de l'article L. 651-2, des articles L. 663-1 à L. 663-4 du code de commerce,
 - des décisions prises sur le fondement de l'article L. 663-1-1 du code de commerce,
 - des jugements qui prononcent la faillite personnelle ou l'interdiction prévue à l'article L. 653-8 du code de commerce.

2. TGI

- jugements rendus par le TGI en matière fiscale (art. R. 202-5 du LPF)
- décisions du tribunal statuant sur opposition à contrainte (art. R. 133-3, al. 4, du CSS)
- décisions relatives à l'indemnité journalière s'agissant de l'indemnité échue depuis l'accident jusqu'au trentième jour qui suit l'appel (art. R. 142-10-6 du CSS)

3. JAF

- ordonnances du JAF statuant sur une demande de mesures de protection des victimes de violences (art. 1136-7 du CPC) ; cette demande peut être fondée sur l'article 515-9 ou sur l'article 515-13 du code civil
- mesures portant sur l'exercice de l'autorité parentale, la pension alimentaire, la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant et la contribution aux charges du mariage, ainsi que toutes les mesures prises en application de l'article 255 du code civil (art. 1074-1 du CPC)

4. JEX

Décisions du JEX (art. R. 121-21 du CPCE)

5. Contentieux relevant du tribunal d'instance

Décisions rendues en matière de surendettement par le tribunal d'instance (article R. 713-10 du code de la consommation)

6. CPH

- jugements du CPH qui ne sont susceptible d'appel que par suite d'une demande reconventionnelle (art. R. 1454-28 du C. trav.)
- jugements du CPH qui ordonnent la remise d'un certificat de travail, de bulletins de paie ou de toute pièce que l'employeur est tenu de délivrer (art. R. 1454-28 du C. trav.)
- jugements du CPH qui ordonnent le paiement de sommes au titre des rémunérations et indemnités mentionnées au 2° de l'article R. 1454-14, dans la limite de neuf mois de salaire calculés sur la moyenne des trois derniers

mois de salaire (art. R. 1454-28 du C. trav.)

- décisions prises par le bureau de conciliation du CPH en application des articles R. 1454-14 et R. 1454-15 du code du travail (art. R. 1454-16 du C. trav.) = fausse EP de droit : exécution définitive en réalité car pas de recours possible indépendamment du recours contre le jugement rendu sur le fond.

7. Autres

- décisions du président du TGI de Paris, rendues en la forme des référés, par lesquelles il statue sur une demande du président de l'AMF de mettre fin à une pratique contraire aux dispositions législatives ou réglementaires de nature à porter atteinte aux droits des épargnants (art. L. 621-14 du CMF)

- décisions du bâtonnier qui ordonnent le paiement de sommes au titre des rémunérations dans la limite maximale de neuf mois de rétrocession d'honoraires ou de salaires calculés sur la moyenne des trois derniers mois de salaire (art. 153, al. 1, du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991).

2. STATISTIQUES : EXECUTION PROVISOIRE DE DROIT, EXECUTION PROVISOIRE PRONONCEE ET RECOURS EN MATIERE D'EXECUTION PROVISOIRE

L'obtention de statistiques fiables et complètes sur ce sujet est compliquée dans la mesure où les informations ne sont pas toujours très identifiables ni renseignées dans les applicatifs, tant en matière d'exécution provisoire de droit qu'en matière d'exécution provisoire prononcée par le juge.

S'agissant des domaines où l'exécution provisoire est de droit, le tableau n°1 ci-après fait apparaître des contentieux pour lesquels il n'est pas possible d'obtenir des données quantitatives.

Les données tenant au prononcé ou non de l'exécution provisoire (tableau n°2) ne font l'objet de remontées statistiques que pour les seuls TGI et les CPH. Ces données ne représentent que 30 % des décisions qui ne relèvent pas de l'exécution provisoire de droit². Par suite, cette proportion n'est pas suffisante pour que l'analyse soit significative.

L'imprécision des données statistiques disponibles empêche, en conséquence :

- de connaître le nombre de décisions assorties de l'exécution provisoire (de droit et prononcée) ;
- d'évaluer l'impact de la généralisation de l'exécution provisoire de droit.

La mission reproduit ci-après les seuls éléments qui lui ont été communiqués³.

² Source : DACS –Pôle évaluation de la justice civile (commentaire tableau n°2)

³ Sources DACS pour exécution provisoire de droit et prononcée par le juge et sources SG/SEM/SDSE pour les recours.

2.1 L'exécution provisoire de droit

Tableau n°1 Statistiques relatives à l'exécution provisoire de droit

Commentaire des intitulés du tableau suite aux précisions demandées par la mission au pôle évaluation de la justice civile de la DACS : La colonne « ensemble des décisions statuant sur la demande » recouvre l'ensemble des décisions rendues pour les contentieux identifiés bénéficiant de l'exécution provisoire de droit. Celle « dont exécution provisoire de droit » recense les décisions qui ont fait droit, même partiellement, aux demandes objet de l'appel.

Statistiques relatives à l'exécution provisoire de droit						
2017-2018p						
* acceptations au moins partielle de la demande						
Type de juridiction, procédure ou contentieux	2017			2018		
	Ensemble des décisions statuant sur la demande	dont, exécution provisoire de droit*	%	Ensemble des décisions statuant sur la demande	dont, exécution provisoire de droit*	%
Tribunal de grande instance						
ordonnances de référé	82717	75595	91,4	81181	71191	87,7
aposition de scellés (mesures conservatoires)	252	245	97,2	244	235	96,3
ordonne la liquidation d'une astreinte		211	-		193	-
jugements rendus en matière fiscale	732	446	60,9	716	419	58,5
opposition à contrainte	43	16	37,2	1483	680	45,9
JAF - ordonnances de protection (515-9 et 515-13 cc)	2380	1402	58,9	2697	1666	61,8
JAF - mesures portant sur l'exercice de l'autorité parentale, la pension alimentaire, la CEEE, contribution aux charges du mariage	143109	131975	92,2	135326	124553	92,0
JAF - ONC		60549	-		64699	-
JEX - décisions du JEX (R. 121-21 du cpce)	71565	56627	79,1	68243	53717	78,7
décisions qui prescrivent des mesures provisoires pour le cours de l'instance	nd	nd	nd	nd	nd	nd
ordonnances du JME qui accorde une provision au créancier	nd	nd	nd	nd	nd	nd
ordonnances rendues en la forme des référés (1)	nd	nd	nd	nd	nd	nd
statue sur la production forcée de pièces détenues par un tiers (2)	nd	nd	nd	nd	nd	nd
décisions relatives à l'indemnité journalière s'agissant de l'indemnité échue depuis l'accident jusqu'au trentième jour qui suit l'appel	nd	nd	nd	nd	nd	nd
décisions du président du TGI de Paris, rendues en la forme des référés, par lesquelles il statue sur une demande du président de l'AMF de mettre fin à une pratique contraire aux dispositions législatives ou réglementaires de nature à porter atteinte aux droits des épargnants (art. L. 621-14 du CMF)	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Tribunal d'instance						
ordonnances de référé	62476	59908	95,9	54555	51972	95,3
ordonne la liquidation d'une astreinte		3	-		3	-
décisions rendues en matière de surendettement	47191	30799	65,3	36004	23894	66,4
Conseil de prud'homme						
ordonnances de référé	12317	9059	73,5	12037	8789	73,0
ordonne la liquidation d'une astreinte		105	-		104	-
jugements du CPH qui ordonnent la remise d'un certificat de travail, bulletin de paie ou autres pièces	616	433	70,3	672	500	74,4
jugements du CPH susceptibles d'appel que par suite d'une demande reconventionnelle	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Jugements du CPH qui ordonnent le paiement de sommes au titre des rémunérations et indemnités mentionnées au 2° de l'article R. 1454-14, dans la limite de neuf mois de salaire calculés sur la moyenne des trois derniers mois de salaire (art. R. 1454-28 du C. trav.)	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Décisions prises par le bureau de conciliation du CPH en application des articles R. 1454-14 et R. 1454-15 du code du travail (art. R. 1454-16 du C. trav.)	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Tribunal de commerce et TGI Alsace-Moselle						
ordonnances de référé	16021	14634	91,3	15214	13896	91,3
ordonne la liquidation d'une astreinte		0	-		9	-
Jugements et ordonnances rendus en matière de mandat ad hoc, de conciliation, de sauvegarde, de redressement judiciaire, de rétablissement professionnel et de liquidation judiciaire (3)		118159	-		110911	-
Autres						
décisions du bâtonnier qui ordonnent le paiement de sommes au titre des rémunérations dans la limite maximale de neuf mois de rétrocession d'honoraires ou de salaires calculés sur la moyenne des trois derniers mois de salaire (art. 153, al. 1, du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991)	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Source : DACS-Pôle évaluation de la justice civile

2.2 L'exécution provisoire prononcée par le juge

Tableau n°2 : Statistiques relatives à l'exécution provisoire prononcée par le juge

Commentaire des intitulés du tableau suite aux précisions demandées par la mission au pôle évaluation de la justice civile de la DACS : La colonne « ensemble des décisions statuant sur la demande » recouvre l'ensemble des décisions rendues portant mention d'une demande d'exécution provisoire. L'astérisque rouge fait référence à la proportion de ces décisions par rapport à l'ensemble des décisions rendues qui ne relèvent pas de l'exécution provisoire de droit. La colonne « dont exécution provisoire accordée par le juge » recense les décisions qui ont fait droit à la demande d'exécution provisoire.

Statistiques relatives à l'exécution provisoire accordée par le juge						
2017-2018p						
Remarque : données hors exécution provisoire de plein droit						
Type de juridiction, procédure ou contentieux	2017			2018		
	Ensemble des décisions statuant sur la demande *	dont, exécution provisoire accordée par le juge	%	Ensemble des décisions statuant sur la demande *	dont, exécution provisoire accordée par le juge	%
Tribunal de grande instance**	100458	21475	21,4	99965	20916	20,9
Conseil de prud'homme	25087	10275	41,0	18564	7568	40,8

* La variable relative à l'exécution provisoire est renseignée dans seulement 30% des affaires. Les statistiques figurant dans ce tableau ne tiennent compte que des affaires pour lesquelles cette variable était renseignée.

** Cette donnée ne fait l'objet d'une remontée statistique que pour le contentieux général au fond (hors affaires gracieuses, ordonnances sur requête, JLD, expropriations, RLJ, pensions militaires). Cette variable est présente uniquement dans le dispositif statistique des TGI et des CPH.

Source : DACS-Pôle évaluation de la justice civile

2.3 Les recours en matière d'exécution provisoire : devant le conseiller de la mise en état ou le premier président

Tableau n°3 : Statistiques relatives aux recours en matière d'exécution provisoire

Décisions non désaisissantes en cours d'appel									
Mise en état - exécution provisoire									
	Année de la décision non désaisissante								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	N	N	N	N	N	N	N	N	N
MEE - exécution provisoire	35	39	22	11	18	9	4	5	9

Source : Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / Exploitation statistique du Répertoire Général Civil

Nombre d'affaires nouvelles en CA pour suspension d'exécution provisoire									
Code de procédure	année								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Demande relative à l'octroi, l'arrêt ou l'aménagement de l'exécution provisoire	4 696	4 244	3 981	4 521	4 943	4 975	4 954	5 108	5 145
Demande tendant à voir déclarer l'appel suspensif		80	374	302	230	401	417	358	457

Source : Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / Exploitation statistique du Répertoire Général Civil

Les tableaux ci-dessus établissent que les recours devant le CME ou le premier président sont très peu nombreux, un peu plus de 5 000 en 2017, par rapport au nombre de décisions assorties de l'exécution provisoire de droit ou prononcée par un juge figurant aux tableaux n°1 et 2, lesquels ne sont pas exhaustifs.

3. PERSPECTIVES : VERS LA GENERALISATION RAISONNEE DE L'EXECUTION PROVISOIRE DE DROIT ?

Dans leur rapport « *Amélioration et simplification de la justice*⁴ » rédigé dans le cadre des chantiers de la justice, Mme Frédérique Agostini et M. Nicolas Molfessis⁵ proposent de généraliser l'exécution provisoire de droit de la décision⁶. Ils font valoir que *la qualité du service rendu au justiciable impose à la justice civile d'intégrer la dimension de l'exécution dans les décisions qu'elle rend* et que « *l'absence d'exécution provisoire de droit renforce l'idée que la décision de première instance souffre d'une précarité congénitale.*

Ils ajoutent que les implications pratiques de la généralisation de l'exécution provisoire de droit ne doivent pas être surestimés dans la mesure où de nombreuses décisions bénéficient déjà de cette exécution provisoire de droit et que les recours devant le premier président sont très faibles au regard du nombre des décisions assorties de l'exécution provisoire de droit ou prononcée.

Ils proposent dès lors, l'inversion du dispositif prévu par les articles 514 et suivants du CPC : l'exécution provisoire de droit pour les décisions civiles de première instance, sauf pour les affaires dont la nature est incompatible avec cette mesure, en permettant au juge de l'écarter expressément pour tout ou partie de la condamnation.

Ils suggèrent enfin « *une refonte des critères de la suspension de l'exécution provisoire, en faisant des critères cumulatifs actuellement prévus à l'article 524 du CPC, des critères alternatifs, voire en y ajoutant un critère tenant à l'existence de motifs sérieux de réformation de la décision.* ».

La généralisation de l'exécution provisoire de droit ne fait pas l'unanimité, tant chez les universitaires⁷ que chez les avocats, les organisations syndicales et les magistrats.

3.1 La doctrine

L'« Association Droit & Procédure » dans ses observations sur la proposition du rapport susvisé⁸, a marqué, au principal, sa ferme opposition. Elle fait valoir que le motif invoqué du renforcement de la décision de première instance ne paraît pas pertinent car si les juges entendent renforcer l'autorité de leur décision il leur appartient d'ordonner l'exécution provisoire et qu'à l'inverse, priver le juge de ce pouvoir diminuerait son rôle et son autorité.

Elle ajoute que cette proposition a une influence sur l'accès à l'appel en l'état de la jurisprudence habituelle très restrictive des premiers présidents en matière d'arrêt de l'exécution provisoire.

⁴ Rédigé dans le cadre des « Chantiers de la justice » 2017/2018

⁵ Respectivement présidente du TGI de Melun et professeur de droit privé à l'université Panthéon-Assas, secrétaire général du club des juristes.

⁶ Proposition n°30.

⁷ « *Par exemple, M. Thomas Clay et Mme Nathalie Fricero y sont favorables. Cette dernière y met cependant des exceptions tenant notamment à la nature des contentieux. M. Serge Guinchard y est opposé.* » Cf. Rapport « *amélioration et simplification de la procédure civile* » p37.

⁸ « *Recueil des contributions Droit & Procédure sur les chantiers de la justice. Juillet 2018* », page 66 et 67.

Subsidiairement, cette association propose, en cas de généralisation de l'exécution provisoire de droit, la possibilité de l'arrêt de celle-ci pour « *conséquences manifestement excessives* ». Très subsidiairement elle préconise la possibilité d'invoquer « *les moyens sérieux à l'appui de l'appel* » pour éviter la radiation sur le fondement des dispositions de l'article 526 du CPC.

3.2 Les avocats

Le CNB, la Conférence des bâtonniers et les 31 bâtonniers ou leurs représentants, des ressorts des huit cours d'appel visitées par la mission, tant dans leur réponses écrites aux questionnaires que lors des entretiens, se sont fermement et unanimement prononcés en faveur du *statu quo*.

Les avocats font valoir que la généralisation de l'exécution provisoire de droit aurait du sens si la première instance jouait son rôle. Selon eux, elle a perdu en effectivité et collégialité. Le taux de réformation important⁹, justifie à lui seul que l'exécution provisoire de droit ne soit pas étendue à toutes les décisions. Pour eux, *l'exécution provisoire de droit est donc particulièrement dangereuse*. Une telle mesure aurait des conséquences irréversibles pour nombre de justiciables, le contentieux du fond s'alourdirait du contentieux de l'exécution provisoire avec pour effet d'aggraver la charge des juges d'appel et d'allonger encore la durée des procédures, ce qui n'est manifestement pas le but poursuivi.

Ils ajoutent qu'il serait plus judicieux de prévoir de redonner à la première instance son effectivité, en rétablissant une collégialité comme principe et en étendant la représentation obligatoire pour faciliter l'office du juge.

La conférence des bâtonniers ajoute que, si *par extraordinaire*, l'exécution provisoire de droit été généralisée, il conviendrait d'ouvrir le recours en suspension de l'exécution provisoire pour qu'il suive la voie de l'appel et puisse être traité par le conseiller de la mise en état ou le président de la chambre pour les procédures régies par les articles 905 et suivants du CPC, dans un délai extrêmement bref et supprimer purement et simplement la compétence du premier président en la matière. Il conviendrait, selon elle, de mettre en place des mesures de séquestre, comme la consignation des fonds en CARPA pour assurer leur représentation en cas d'infirmité de la décision déferée.

La mission souligne que contrairement aux autres juridictions de première instance, seul le taux d'appel des CPH est important. Entre 2008 et 2017 le taux d'appel de ces juridictions a toujours été supérieur à 59 % avec un maximum de 68,3 % en 2014.

⁹ 59% selon un représentant du barreau de Paris.

Tableau n°3 : Taux d'appel¹⁰ des jugements prononcés au fond selon la juridiction d'origine

Juridictions de première instance	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tribunal de grande instance sur jugements en premier ressort	16,3	20,2	19,7	18,7	19,7	20,8	21,4	21,4	21,6	21,5
Tribunal d'instance	4,0	5,7	6,6	5,1	5,6	5,4	6,2	6,0	5,7	5,8
Conseil de prud'hommes sur jugements en premier ressort	60,4	59,4	60,8	64	67	67,7	68,3	67,8	66,7	59,9
Tribunal de commerce sur jugements en premier ressort	10,7	12,3	12,1	12,8	13,2	13,7	14,7	13,7	14,5	14,6

Source : Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / Exploitation statistique du Répertoire Général Civil

Le taux d'infirmité¹¹ toutes juridictions confondues, en baisse sur la période considérée, représente 55 % des arrêts de fond rendus par les cours d'appel, en 2018. Il est au-delà pour les seuls CPH (71 %) et, dans une moindre proportion, pour les TC (57%).

3.3 Les organisations syndicales de magistrats

Les organisations syndicales qui ont répondu au questionnaire de la mission se sont déclarées réservées à l'égard de la généralisation de l'exécution provisoire de droit des décisions de première instance.

Elles sont opposées à une telle généralisation, en raison d'une part du risque d'augmentation du nombre de recours devant le premier président pour suspendre cette exécution, et d'autre part parce que l'exécution provisoire doit rester modulable, en dehors des cas où elle est obligatoire, pour laisser au justiciable un réel second degré de juridiction. Par ailleurs, cela donne une importance telle à la décision de première instance, qu'elle suppose que ces juridictions soient dotées des moyens nécessaires pour bien fonctionner et rendre une justice de qualité, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle, selon un syndicat de magistrats qui l'a dénoncé dans ses diverses contributions sur le volet civil de la loi de programmation de la justice (LPJ).

Un autre syndicat de magistrats n'est pas favorable à la généralisation de l'exécution provisoire de droit des décisions de première instance au motif que cela viderait de sa substance le droit d'appel dans de nombreuses matières où la remise en état n'est pas matériellement possible (expulsions, droit de la consommation, droit des biens...).

Il relève néanmoins que, dans la pratique, l'exécution provisoire de droit est déjà prévue dans certaines matières et que dans les autres cas, elle est souvent prononcée par les juges.

La généralisation de l'exécution provisoire de droit nécessiterait la mise en place de mesures protectrices :

- permettre au juge de première instance de l'écarter, celui-ci étant au premier chef en mesure d'apprécier le bénéfice de l'exécution provisoire dans le litige qu'il tranche ;

¹⁰ Les taux d'appel de l'année n sont calculés en considérant le nombre d'appels interjetés durant les années n et n+1 des décisions rendues en premier ressort l'année n et en rapportant ce nombre d'appels à l'ensemble des décisions au fond de l'année n. Pour le tribunal d'instance, ce taux est calculé sur l'ensemble des affaires, le système statistique ne permettant pas de distinguer les décisions rendues en premier ressort de celles rendues en dernier ressort.

¹¹ Cf. fiche 3

- mettre en place une procédure d'arrêt de l'exécution provisoire efficace et accessible en identifiant clairement des moyens d'arrêts (conséquences manifestement excessives, violation manifeste des droits de la défense, moyen sérieux d'infirmer).

Au-delà, pour cette organisation syndicale, la généralisation de l'exécution provisoire de droit pose la question de l'appel voie de réformation qui devrait conduire à l'affectation de moyens supplémentaires en première instance permettant de rétablir une collégialité qui n'existe plus.

3.4 Les magistrats

Il ressort des réponses aux questionnaires adressées au 36 cours d'appel et aux entretiens sur site, que si certains magistrats ont des positions très tranchées, dans un sens ou dans l'autre, la majorité est plus nuancée.

Ceux qui sont contre la généralisation de l'exécution provisoire de droit invoquent la nécessité de préserver le double degré de juridiction, le fait que la généralisation conduirait à une augmentation du contentieux de la suspension de l'exécution provisoire et de la radiation pour inexécution. Ils font état de la qualité inégale des décisions de première instance et notamment de celles rendues par les conseils de prud'homme et les tribunaux de commerce, dont l'exécution provisoire systématique est inenvisageable selon eux.

D'autres estiment important de laisser au juge de première instance le soin d'en apprécier l'opportunité. Ils invoquent néanmoins la nécessité, en ce cas, de sensibiliser les premiers juges et notamment des conseillers prud'hommes sur l'importance de cette décision.

D'autres magistrats sont favorables à une généralisation de l'exécution provisoire de droit des décisions de 1^{ère} instance qui constituerait une simplification souhaitable en mettant fin aux différents régimes d'exécution provisoire, difficilement compréhensibles pour le justiciable, et qui renforcerait l'autorité des décisions des juridictions du 1^{er} degré.

Cependant aucun magistrat n'est favorable à la simple généralisation de l'exécution provisoire de droit.

Si elle devait être généralisée, plusieurs conditions sont estimées indispensables et des propositions de réformes sont suggérées :

- Une réforme de l'architecture des recours qui conduirait à faire de la première instance une voie de commencement et d'achèvement du procès et de l'appel une voie de réformation. Mais ceci imposerait un renforcement des juridictions de premier ressort et l'instauration d'une collégialité obligatoire et effective pour les contentieux actuellement dévolus aux TGI.
- Donner les moyens à la cour d'appel de faire face à l'augmentation corrélative du contentieux de la suspension de l'exécution provisoire, dont les conditions de mise en œuvre pourraient être effectivement assouplies. Il n'y aurait ainsi pas d'atteinte au droit d'accès au second degré et on éviterait les appels dilatoires.
- Ne pas assortir de l'exécution provisoire de droit les décisions aux conséquences irréversibles¹² telles par exemple la destruction d'un bâtiment.
- Ne pas généraliser l'exécution provisoire de droit aux décisions rendues par les conseils de prud'homme.

¹² Qui ne peuvent pas s'inverser, être remises en l'état antérieur.

- Donner la possibilité au juge de première instance d'écarter, exceptionnellement, l'exécution provisoire de droit en motivant (exceptions tenant à la nature de l'affaire ou aux circonstances dans lesquelles le premier juge considérerait qu'elle peut avoir des conséquences manifestement excessives sur la situation du débiteur ou l'exercice effectif de ses droits)
- Etendre les conditions de suspension de l'exécution provisoire par le premier président (mêmes critères que l'article 526 du CPC : « lorsque l'exécution provisoire serait de nature à entraîner des conséquences manifestement excessives ou que l'appelant est dans l'impossibilité d'exécuter la décision »).
- Compléter les conditions fixées par l'article 524 du CPC pour arrêter ou aménager l'exécution provisoire et peut-être s'inspirer de l'article R 661-1 du code de commerce (exigence de moyens sérieux à l'appui de l'appel).
- S'agissant du contentieux civil et commercial, il conviendrait dans un tel contexte de généraliser le champ d'application de l'article 524 du CPC, plutôt que de conserver les textes particuliers en matière d'appel des décisions du JEX ou en matière commerciale. Le contentieux de l'exécution provisoire pourrait alors pertinemment être confié au conseiller de la mise en état (pouvant le cas échéant être saisi à jour fixe), avec éventuellement un déferé possible devant la chambre compétente, ce qui permettrait une spécialisation en fonction de la matière. Ainsi, il serait possible de statuer en même temps sur une éventuelle suspension de l'exécution provisoire ou, en cas de rejet, sur le contentieux de la radiation qui relève aujourd'hui du contentieux de la mise en état lorsque le conseiller est saisi, ce qui est source de complexité.

La mission considère que le développement de l'exécution provisoire de droit mérite expertise.

La généralisation de l'exécution provisoire de droit, pure et simple à l'ensemble des contentieux, n'est pas souhaitée ni par la doctrine, ni par les magistrats, ni par les avocats, au regard de l'office du juge de première instance qui serait privé du pouvoir d'appréciation et de son autorité mais également au regard de l'accès à l'appel compte tenu des dispositions restrictives de suspension et de la qualité des décisions de certaines juridictions spécialisées. Elle n'est envisagée que sous réserve d'aménagements des dispositions actuelles.

Deux propositions se dégagent. D'une part, permettre au juge de première instance d'écarter expressément l'exécution provisoire de droit pour tout ou partie de la condamnation dans les affaires dont la nature est incompatible avec cette mesure. D'autre part, modifier les conditions de suspension vers un assouplissement des critères.

Cette généralisation impliquerait, également, d'appeler l'attention des conseillers prud'hommes sur l'impact de cette mesure puisqu'il est établi que leurs décisions font l'objet d'un taux d'appel et d'un taux d'infirmité élevés.

Limiter la généralisation de l'exécution provisoire de droit aux seules juridictions non spécialisées (hors CPH et TCOM) permettrait d'écarter les arguments tirés de la qualité des décisions rendues en première instance. Mais le taux d'appel en matière commerciale reste mesuré et l'exclusion de ces juridictions nécessite une analyse juridique approfondie. En matière prud'homale, l'exécution provisoire de plein droit existe déjà pour une partie des rémunérations et indemnités allouées par la juridiction.

La mission observe qu'une réflexion sur la composition des juridictions spécialisées, à tout le moins des conseils de prud'hommes, tendant à instaurer l'échevinage avec des magistrats professionnels permettrait de répondre aux arguments tirés de la qualité des décisions de première instance et de généraliser l'exécution provisoire de droit sous réserve de l'aménagement des conditions d'arrêt ou de suspension.

Il n'en demeure pas moins que les éléments statistiques disponibles ne permettent pas, en l'état, d'évaluer l'impact d'une généralisation de l'exécution provisoire de droit et des aménagements des conditions d'arrêt et de suspension sur les recours exercés en cette matière devant la cour d'appel.

Fiche 12.
Le traitement du contentieux social

Sommaire

1. MAINTIEN D'UNE ACTIVITE SOUTENUE EN DEPIT D'UN FLECHISSEMENT DU NOMBRE DE RECOURS	29
1.1 L'activité en matière de contentieux prud'homal	29
1.1.1 <i>L'amorce d'une baisse des affaires nouvelles.....</i>	<i>29</i>
1.1.2 <i>Un stock important à gérer</i>	<i>30</i>
1.2 Des effectifs inadaptés.....	31
1.2.1 <i>Les effectifs affectés dans les chambres sociales</i>	<i>31</i>
1.2.2 <i>L'évolution de la typologie des décisions rendues en cour d'appel.....</i>	<i>34</i>
1.2.2.1 <i>Dans le contentieux prud'homal</i>	<i>34</i>
1.2.2.2 <i>Dans le contentieux de la sécurité sociale</i>	<i>35</i>
2. LE TRAITEMENT DES PROCEDURES PAR LES CHAMBRES SOCIALES	36
2.1 Des chambres sociales surchargées confrontées à des modifications procédurales d'ampleur.....	36
2.1.1 <i>Une succession de réformes impliquant la mise en œuvre concomitante de plusieurs procédures</i>	<i>36</i>
2.1.1.1 <i>Des règles processuelles modifiées en profondeur</i>	<i>36</i>
2.1.1.2 <i>La gestion organisationnelle de trois procédures distinctes.....</i>	<i>37</i>
2.1.1.3 <i>L'instruction des affaires en matière prud'homale selon les procédures successives.....</i>	<i>39</i>
A. <i>Une procédure orale aux résultats variés.....</i>	<i>39</i>
B. <i>Des pratiques professionnelles et une organisation du travail modifiées à la suite de la mise en œuvre de la procédure écrite</i>	<i>40</i>
a) <i>Des pratiques professionnelles qui diffèrent l'application de l'ensemble des dispositions de la procédure écrite</i>	<i>40</i>
b) <i>La procédure écrite implique une nouvelle approche organisationnelle</i>	<i>40</i>
C. <i>Un dispositif innovant, la création de la chambre de la mise en état du pôle social à la cour d'appel de Paris</i>	<i>41</i>
a) <i>L'activité du pôle social</i>	<i>41</i>
b) <i>L'émergence d'un nouveau schéma organisationnel.....</i>	<i>42</i>
D. <i>Un accueil favorable de la procédure écrite</i>	<i>43</i>
a) <i>Les apports de la procédure écrite.....</i>	<i>43</i>
b) <i>Des délais de traitement allongés.....</i>	<i>44</i>
2.1.2 <i>La procédure écrite à l'origine de l'émergence de difficultés spécifiques au contentieux prud'homal.....</i>	<i>45</i>
2.1.2.1 <i>Le défenseur syndical, une originalité procédurale.....</i>	<i>45</i>
2.1.2.2 <i>La postulation en matière prud'homale</i>	<i>45</i>
2.2 Un contentieux prud'homal générateur d'actions en responsabilité engagées par les justiciables	46
2.2.1 <i>La responsabilité de l'Etat engagée pour fonctionnement defectueux du service de la justice.....</i>	<i>46</i>
2.2.2 <i>La recherche de la responsabilité professionnelle des avocats en matière prud'homale.....</i>	<i>48</i>

3.	LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX DE LA SECURITE SOCIALE.....	49
3.1	Une réforme d'ampleur	49
3.2	Un contentieux en augmentation	50
3.2.1	<i>L'évolution des affaires nouvelles et des affaires terminées</i>	<i>50</i>
3.2.2	<i>Des affaires en stock en augmentation constante.....</i>	<i>51</i>
3.3	Un contentieux restant soumis aux dispositions régissant la procédure orale .	51
4.	UN BILAN DOMINE PAR UN SENTIMENT MITIGE DANS LES COURS D'APPEL	52
ANNEXE 1.	COURS D'APPEL QUI CONCENTRENT PLUS DE LA MOITIE DES AFFAIRES NOUVELLES EN MATIERE D'APPEL PRUD'HOMAL	55
ANNEXE 2.	CONDAMNATIONS DE L'ETAT POUR FONCTIONNEMENT DEFECTUEUX DU SERVICE DE LA JUSTICE	57
ANNEXE 3.	EVOLUTION DES AFFAIRES NOUVELLES ET TERMINEES EN MATIERE DE SECURITE SOCIALE PAR GROUPE DE COURS D'APPEL	58
ANNEXE 4.	EVOLUTION DU NOMBRE D'AFFAIRES NOUVELLES ET TERMINEES DANS LES TRIBUNAUX DES AFFAIRES DE SECURITE SOCIALE	58

1. MAINTIEN D'UNE ACTIVITE SOUTENUE EN DEPIT D'UN FLECHISSEMENT DU NOMBRE DE RECOURS

1.1 L'activité en matière de contentieux prud'homal

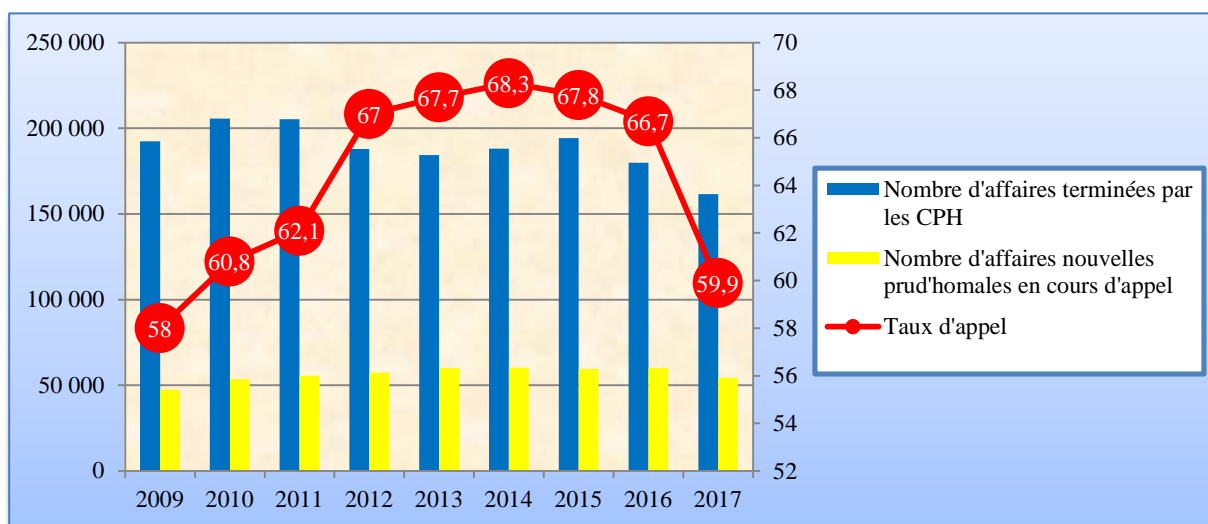
1.1.1 L'amorce d'une baisse des affaires nouvelles

Les données d'activité afférentes au traitement du contentieux prud'homal, hors protection sociale, sont commentées dans la fiche intitulée « l'évolution de l'activité des cours d'appel depuis 2009 ». Il conviendra de s'y reporter.

En ce domaine, trois tendances semblent s'esquisser :

- un infléchissement du nombre d'affaires terminées par les CPH.
- une baisse significative du taux d'appel des décisions prud'homales en 2017 étant précisé que c'est la première fois depuis 2009 que ce taux est situé en-deçà de 60 %,
 - une nette diminution par voie de conséquence du nombre d'affaires nouvelles devant les juridictions du second degré,

Graphique n°1 : Evolution du nombre des affaires terminées par les CPH, du nombre des appels interjetés dans ce domaine et du taux d'appel



Source : IGJ d'après les « chiffres clés de la justice »

Toutefois, à ce stade, il est prématuré de tirer des enseignements sur l'évolution du contentieux prud'homal, ses implications sur les délais de traitement et la volumétrie du stock, le renversement de la tendance étant trop récent.

Mais, si cette baisse devait se poursuivre, la pression de ce contentieux dans les chambres sociales se réduirait d'autant, ce qui permettrait, sans nul doute, de dégager des effectifs pour les affecter au traitement des contentieux civils.

En revanche, le mouvement de concentration de ce contentieux devant un nombre limité de CA s'intensifie. En effet, entre 2009 et 2015, la moitié des appels de décisions prud'homales était répartie entre cinq et six juridictions. Depuis 2015, ce nombre diminue, la moitié d'entre eux étant désormais concentrée sur quatre CA en 2018. Ce phénomène est encore plus significatif pour les juridictions de Paris et d'Aix-en-Provence puisque leur proportion n'a cessé de croître depuis 2016 (32 %) pour atteindre plus de 36 % en 2018¹.

1.1.2 Un stock important à gérer

La part élevée des affaires prud'homales dans le stock participe largement à la détérioration des indicateurs d'activité globaux des CA.

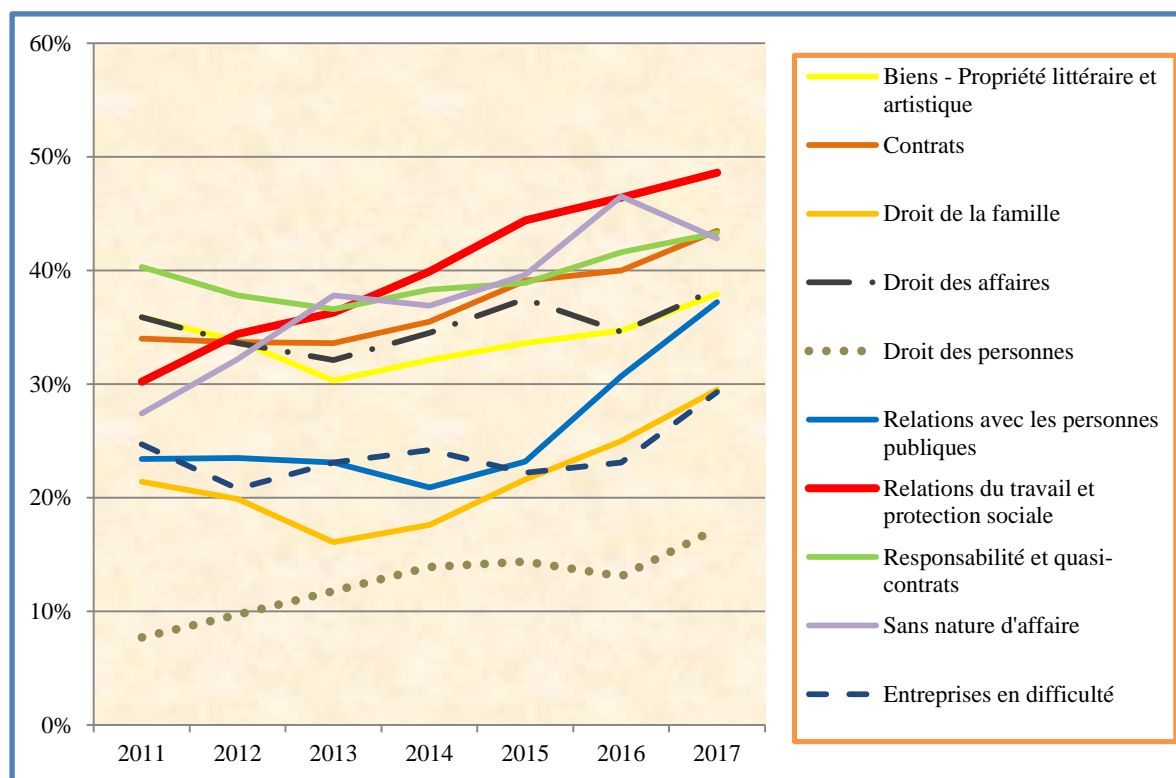
Tableau n°2 : Part des affaires prud'homales dans le stock total de chaque groupe de cours d'appel au 31 décembre 2018

Groupe 0	36,4 %	Groupe 2	27,1 %
Groupe 1	33,5 %	Groupe 3	21,9 %
National	30,4 %		

Source : IGJ d'après les données de la DACS

En outre, le poids du contentieux des « relations du travail et protection sociale »² obère l'ancienneté du stock global puisque sa part dans la proportion des affaires supérieures à 12 mois ne cesse de s'accroître pour dépasser le seuil de 48 %.

Graphique n°3 : Evolution de la part des affaires prud'homales et de protection sociale dans la part des affaires supérieures à 12 mois selon la nature du contentieux dans le stock total (National)



Source : IGJ d'après les données de Pharos

¹ Cf. Annexe n°1.

² Pharos ne distingue pas l'activité prud'homale de celle de la protection sociale. Les chiffres sont donc globaux.

Mais, selon les groupes de cours, les évolutions sont contrastées (graphique n°4) :

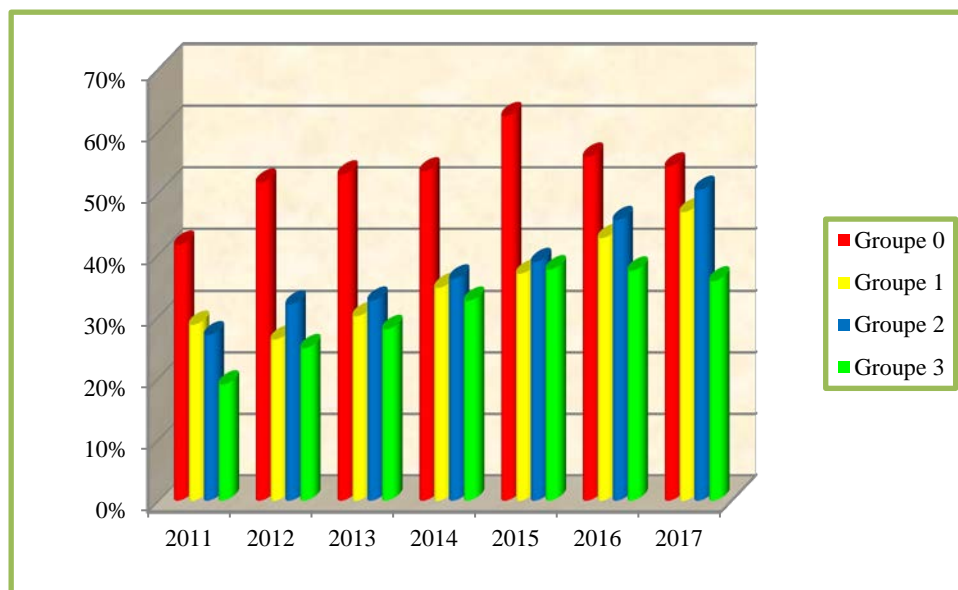
- le groupe 0 : la part des affaires prud'homales et protection sociale augmente entre 2011 et 2015, cette proportion diminuant en 2015 sous l'effet conjugué de la baisse des affaires nouvelles et du contrat d'objectifs. Ce groupe présente la particularité d'avoir, en partie, réussi à juguler cette évolution entre 2011 et 2017 (+30,60 %). Toutefois, cette part se situe à un niveau élevé car supérieur à 50 % (54,20 % en 2017).

- le groupe 1 : depuis 2011, sauf exception, la part des affaires prud'homales et protection sociale a cru régulièrement pour s'intensifier en 2016 et atteindre le seuil de 46,80 % en 2017. Son évolution entre 2011 et 2017 est de 63,64 %.

- le groupe 2 : la progression de la part des affaires prud'homales et protection sociale est régulière depuis 2011 mais avec une accélération à partir de 2015 pour franchir le seuil de 50 % en 2017 (50,40 %). Sur la période 2011-2017, son évolution est de 87,36 %.

- le groupe 3 : c'est celui qui enregistre la plus forte croissance entre 2011 et 2017 avec une évolution de 88,89 %. Toutefois, cette part, qui s'infléchit à partir de 2015, reste très largement inférieure à celle des autres groupes en 2017 (35,70 %).

Graphique n°4 : Evolution de la part des affaires prud'homales et de protection sociale dans la part des affaires supérieures à 12 mois dans le stock par groupe de cours d'appel



Source : IGJ d'après les données de Pharos

1.2 Des effectifs inadaptés

1.2.1 Les effectifs affectés dans les chambres sociales

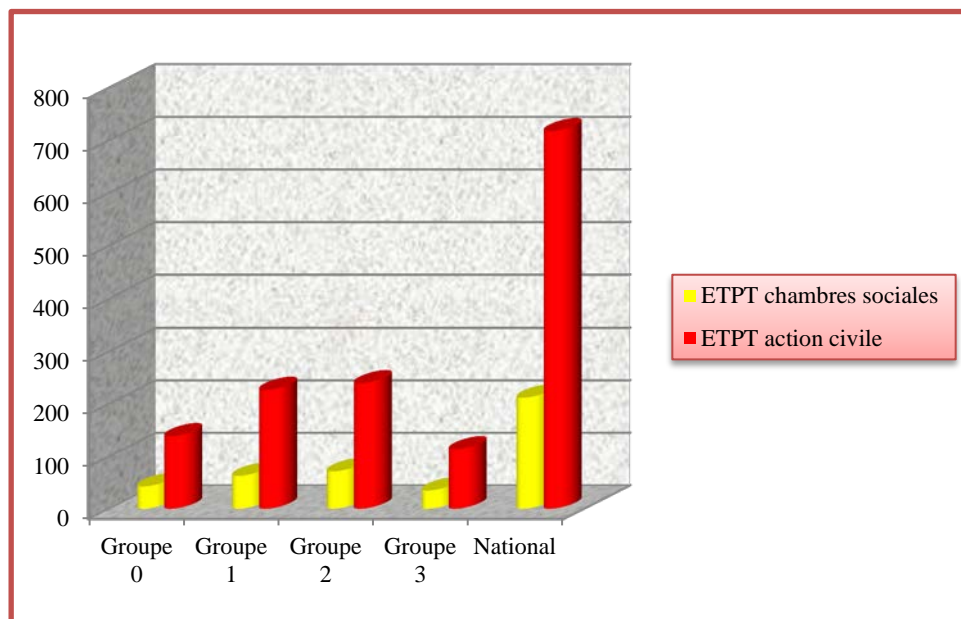
Pour une étude plus approfondie des effectifs de magistrats, il conviendra de se reporter à la fiche qui leur est consacrée.

Concernant plus précisément les ETPT dédiés aux chambres sociales, la DSJ ne dispose d'aucun outil permettant de retracer leur évolution sur la période 2008-2016.

En effet, ce n'est qu'en 2017³, dans la perspective de l'entrée en vigueur de la réforme des juridictions sociales⁴, que la DSJ a recueilli des informations sur l'affectation des ETPT de magistrats et des agents du greffe dans ce service. L'examen comparatif entre les ETPT chambres sociales en regard de ceux dédiés à l'action civile ne portera donc que sur cette année.

Selon les groupes de cours, l'affectation de magistrats dans les chambres sociales est comprise dans une fourchette entre 27,66 et 30,87 % des ETPT affectés à l'action civile.

Graphique n°5 : Nombre d'ETPT affectés dans les chambres sociales rapporté à l'ETPT total dédié à l'action civile en 2017
(hors Nouméa et Papeete)



Source : IGJ d'après les données de la DSJ (Pharos)

Au-delà de cette proportion guère significative car observée sur une année, cette ventilation révèle des situations différenciées selon les CA (tableau n°6) :

♦ 10 sur 34 CA (hors celles de Nouméa et Papeete) n'ont pu consacrer un nombre suffisant de magistrats pour constituer une collégialité à trois membres. Quant aux juridictions disposant de plusieurs chambres sociales, il n'est pas rare qu'elles soient incomplètes.

Ces données sont corroborées par les réponses transmises par les chefs de cour au questionnaire, lesquelles mentionnent l'existence de nombreuses sections déplorant des vacances de postes en dépit d'une volonté de sanctuariser leurs effectifs. L'absence de stabilité des effectifs, qui en découle, affecte durablement l'organisation des chambres et leur efficacité.

³ Ventilation apparue dans les dialogues de gestion 2018.

⁴ Cf. infra § 3.1.

A titre d'illustration, la CA de Metz, qui comprend trois sections⁵, bénéficie actuellement d'un effectif de quatre magistrats⁶ sur les sept initialement affectés. En 2011, lors de la mise en œuvre du contrat d'objectifs sur les chambres sociales⁷, toutes les sections disposaient d'un effectif complet, soit 9 magistrats.

♦ la part des ETPT affectée au contentieux social est disparate au sein des groupes de CA et entre les groupes. Les sept CA qui consacrent une part supérieure à 35 % appartiennent aux groupes 2 et 3.

♦ la part des ETPT dédiée au traitement du contentieux social est supérieure dans 29 CA sur 34 à la proportion des affaires nouvelles prud'homales ramenée au total des affaires nouvelles dans chaque cour. Ce constat témoigne de la persistance des choix opérés par les chefs de cour qui maintiennent des effectifs élevés dans les chambres sociales pour apurer le stock accumulé depuis plusieurs années, en dépit d'une baisse des nouvelles affaires.

Tableau n°6 : Nombre d'ETPT affectés dans les chambres sociales, rapporté à l'ETPT civil en 2017
(par groupe de cours d'appel)

Cours d'appel	ETPT social	Part ETPT social sur le total des ETPT civils	Proportion des affaires nouvelles CPH sur les affaires nouvelles totales	Cours d'appel	ETPT social	Part ETPT social sur le total des ETPT civils	Proportion des affaires nouvelles CPH sur les affaires nouvelles totales
Paris	42,66	30,85 %	26,35 %	Poitiers	2,98	22,32 %	16,04 %
Aix-en-Provence	21,91	29,55 %	22,07 %	Rouen	5,83	32,90 %	22,86 %
Douai	13,24	31,27 %	21,33 %	Toulouse	6,21	27,58 %	23,96 %
Lyon	5,88	18,54 %	23,63 %	Agen	2	33,11 %	19,01 %
Rennes	8,89	30,87 %	17,17 %	Angers	4,12	39,86 %	19,70 %
Versailles	12,75	25,72 %	30,73 %	Basse Terre	1,53	27,86 %	18,21 %
Amiens	4,84	29,19 %	30,80 %	Bastia	0,68	15,38 %	22,62 %
Bordeaux	5,38	23,02 %	15,37 %	Besançon	3,24	23,27 %	13,34 %
Caen	5,68	37,61 %	25,08 %	Bourges	1,41	26,35 %	15,48 %
Colmar	6,66	37,84 %	20,08 %	Cayenne	0,63	29,71 %	12,24 %
Grenoble	4,26	29,46 %	20,16 %	Chambéry	2,73	29,22 %	19,72 %
Metz	7,25	43,20 %	16,60 %	Dijon	4,41	39,16 %	26,70 %
Montpellier	7	27,50 %	19,25 %	Fort de France	1,5	30,36 %	12,83 %
Nancy	4,65	36,35 %	25,27 %	Limoges	2,25	29,18 %	18,96 %
Nîmes	4,8	25,43 %	17,72 %	Reims	3,5	27%	29,86 %
Orléans	3,04	26,48 %	20,76 %	Riom	3,81	34,35 %	22,38 %
Pau	2,75	20,83 %	13,41 %	St Denis de la Réunion	3,15	38,18 %	18,68 %

Source : IGJ d'après les données de la DSJ (Pharos). Les groupes de CA sont distingués par couleur.

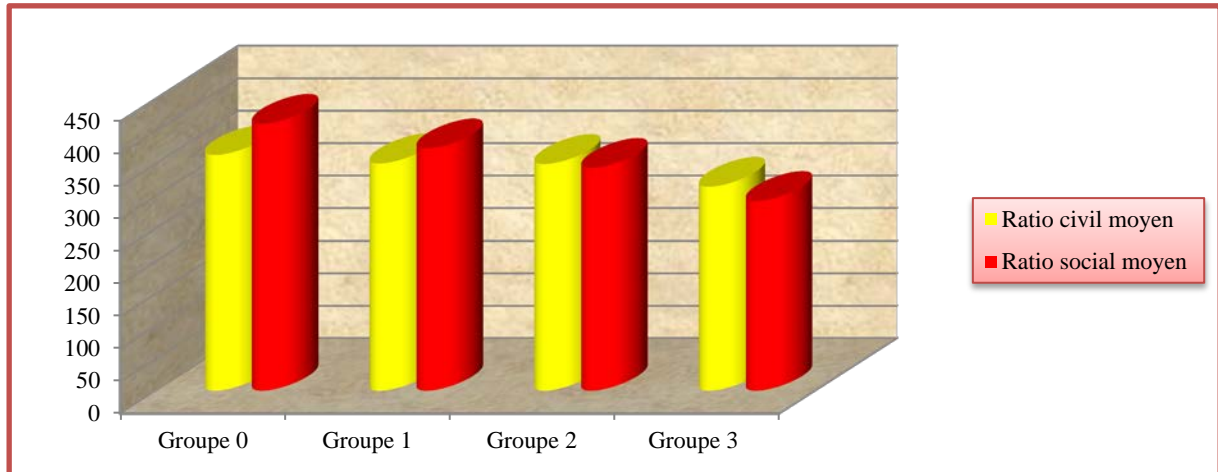
⁵ Il s'agit de deux sections pour les appels des CPH et une pour ceux des TASS.

⁶ Le président de chambre affecté à la chambre sociale préside également la chambre des appels correctionnels.

⁷ Le contrat d'objectifs a permis dans un premier temps de réduire très fortement le stock de la chambre sociale avant que celle-ci ne connaisse une détérioration importante à compter de décembre 2016, terme du contrat.

Le niveau d'activité demeure soutenu, le ratio moyen social des groupes 0 et 1 étant même supérieur au ratio moyen civil de leurs groupes, le groupe 3 étant le seul à présenter un résultat nettement inférieur à son ratio moyen civil en 2017 (-14 affaires par ETPT).

Graphique n°7 : Ratios moyens civil et social par groupe de cours d'appel en 2017



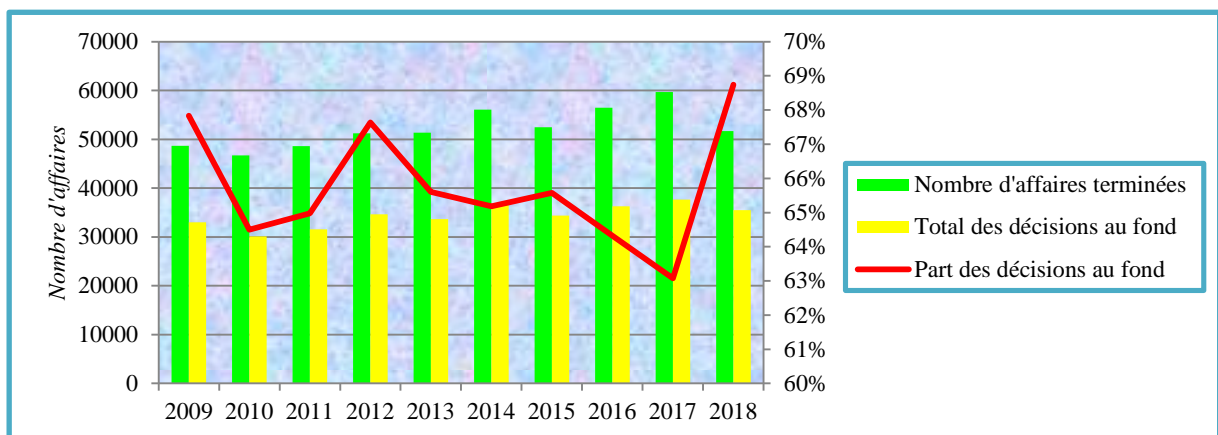
Cet aperçu de l'activité des chambres sociales en 2017 reste parcellaire en l'absence d'informations sur les années antérieures.

1.2.2 L'évolution de la typologie des décisions rendues en cour d'appel

1.2.2.1 Dans le contentieux prud'homal

Dans les CA, la période 2008-2017 se caractérise par un cycle de hausses et d'infléchissements de la proportion des affaires terminées par une décision au fond.

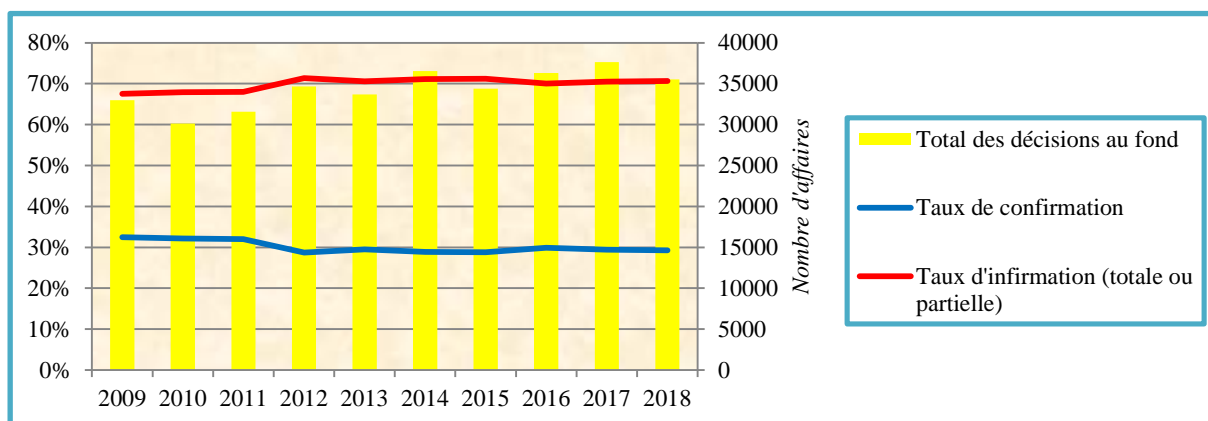
Graphique n°8 : Evolution du nombre de décisions au fond rendues par rapport aux affaires terminées dans les cours d'appel en matière prud'homale



Source : IGJ d'après les données de la DACS

Parallèlement, le taux de confirmation⁸ des décisions de première instance est minoré de 3,2 points de pourcentage entre 2009 et 2018.

Graphique n°9 : Evolution des taux de confirmation et d'infirmerie des décisions rendues par les cours d'appel en matière prud'homale

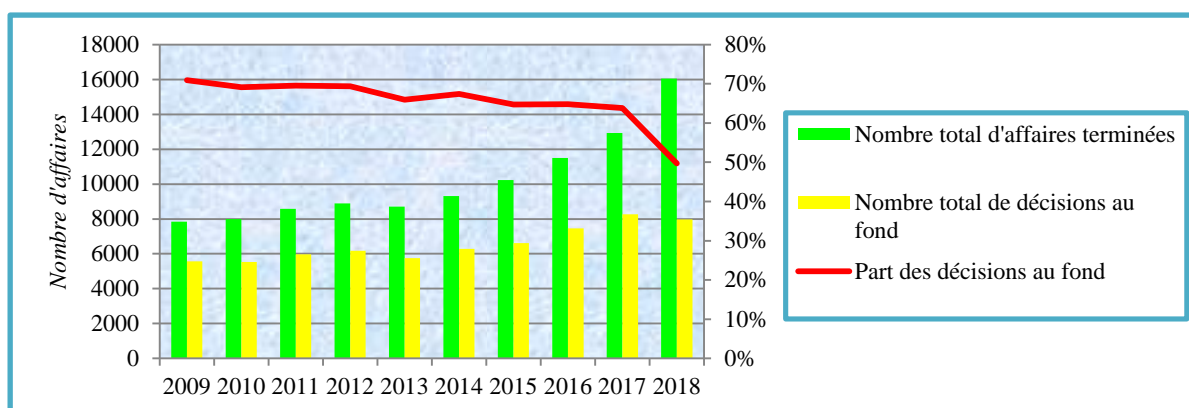


Source : IGJ d'après les données de la DACS

1.2.2.2 Dans le contentieux de la sécurité sociale

A l'inverse du contentieux prud'homal, la part des décisions au fond en cette matière n'a cessé de décroître depuis 2009⁹ (70,93 %) pour s'établir en deçà du seuil de 50 % en 2018 (49,69 %). Cet effondrement de près de 20 points de pourcentage en une décennie reste sans explication. Seul un examen exhaustif de chacune des affaires permettrait d'avancer une réponse.

Graphique n°10 : Evolution du nombre de décisions au fond rendues par rapport aux affaires terminées en matière de sécurité sociale dans les cours d'appel



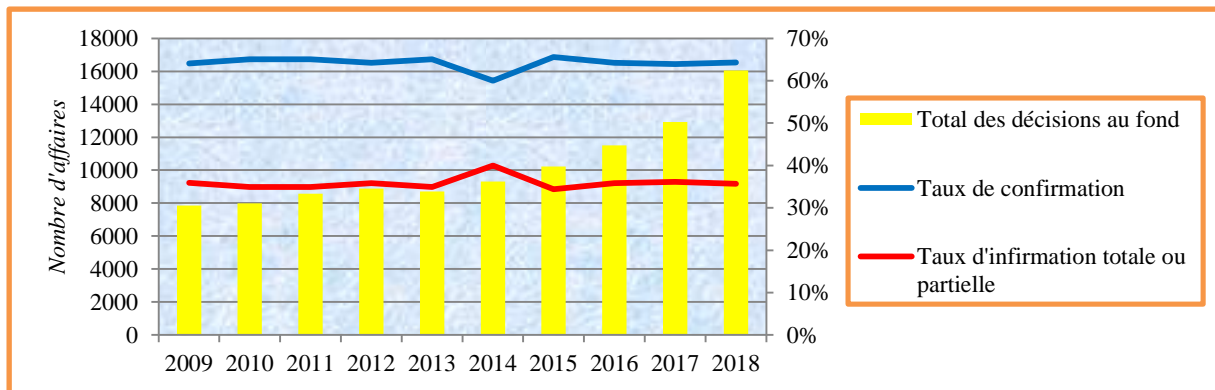
Source : IGJ d'après les données de la DACS

En revanche, le taux d'infirmerie, inférieur au taux de confirmation, est resté linéaire sur la décennie.

⁸ Ce taux était de 32,5 % en 2009 et de 29,3 % en 2018.

⁹ A l'exception de l'année 2014 qui enregistre une légère hausse (67,44 %).

Graphique n°11 : Evolution des taux de confirmation et d'infirmerie des décisions au fond rendues par les cours d'appel en matière de sécurité sociale



Source : IGJ d'après les données de la DACS

2. LE TRAITEMENT DES PROCEDURES PAR LES CHAMBRES SOCIALES

2.1 Des chambres sociales surchargées confrontées à des modifications procédurales d'ampleur

2.1.1 Une succession de réformes impliquant la mise en œuvre concomitante de plusieurs procédures

2.1.1.1 Des règles processuelles modifiées en profondeur

Initiée par la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron, la réforme du contentieux social judiciaire *lato sensu* s'inscrit dans un vaste mouvement de refonte de son architecture institutionnelle et de son droit processuel. Ce changement s'est achevé avec la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle emportant le regroupement des contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale au sein de pôles sociaux.

Abordées ultérieurement dans leur dimension institutionnelle¹⁰, ces réformes législatives seront évoquées, à ce stade du développement, sous un angle processuel.

Enoncé dans l'étude d'impact annexée au projet de loi pour la croissance et l'activité, l'objectif assigné est *d'améliorer et accélérer le traitement des litiges opposant salarié et employeur, à l'occasion d'un contrat de travail.*

Pris pour l'application de la loi du 6 août 2015, le décret n°2016-660 du 20 mai 2016 relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail consacre son troisième chapitre à la procédure d'appel.

¹⁰ Cf. infra § 3.1.

Selon l'article R. 1461-2 du code du travail, l'appel n'est plus jugé selon la procédure orale et sans représentation obligatoire mais est formé, instruit et jugé suivant la procédure avec représentation obligatoire, les parties devant nécessairement recourir à un avocat ou un défenseur syndical pour les représenter. Le recours à un défenseur syndical est une exception au monopole de représentation des avocats devant la CA. A compter du 1er août 2016¹¹, les parties ne peuvent donc plus comparaître seules devant une chambre sociale.

La procédure étant désormais écrite, il peut être recouru aussi bien à la procédure ordinaire décrite aux articles 901 à 916 du CPC qu'à la procédure à jour fixe prévue aux articles 917 à 925 du CPC.

Dans ses échanges avec l'autre partie ou le greffe, seul le défenseur syndical est dispensé du recours à la communication électronique.

En vertu des principes généraux du droit transitoire, les chambres sociales doivent appliquer, de manière distributive, les règles de la procédure orale ou de la procédure écrite en fonction de la date de la déclaration d'appel de l'instance pendante devant elles.

Enfin, le décret n°2017-891 du 6 mai 2017 complète ce dispositif processuel en modifiant de nombreuses dispositions lesquelles s'appliqueront aux appels formés à compter du 1er septembre 2017.

L'un des apports majeurs de ce décret est d'encadrer par des délais impératifs la procédure dite à bref délai ou circuit court de l'article 905 du CPC. Auparavant, cette procédure accélérée, utilisée lorsque l'affaire semble présenter un caractère d'urgence ou être en état d'être jugée ou pour statuer sur un type de décision limitativement énuméré¹², en était exempte. Désormais, le président de la chambre décide de l'orientation de l'affaire, soit *en fixant une date d'appel de l'affaire à bref délai*, soit *en désignant un conseiller de la mise en état*¹³. Au jour fixé, le président de chambre peut renvoyer l'affaire soit à une audience ultérieure, soit à une autre conférence pour un ultime échange de conclusions et/ou pièces, soit à la mise en état.

Cette modification de l'article 905 du CPC est déterminante car certaines chambres sociales avaient jusqu'à lors privilégié le recours à la procédure à bref délai¹⁴.

2.1.1.2 *La gestion organisationnelle de trois procédures distinctes*

De manière générale, la juxtaposition de trois régimes procéduraux distincts, dont deux totalement antinomiques, fut considérée comme une source d'insécurité juridique par l'ensemble des membres de la communauté judiciaire. Entrées en vigueur pendant la période estivale (les 1^{er} août 2016 et 1^{er} septembre 2017), ces réformes majeures ont requis un investissement soutenu des greffes et des magistrats, en l'absence de formation spécifique et d'actualisation des trames.

¹¹ Article 46 du décret du 20 mai 2016.

¹² L'article 905 du CPC, dans sa rédaction antérieure, soumettait à cette procédure les appels des ordonnances de référé ou celles du juge de la mise en état. Le décret du 6 mai 2017 ajoute à cette liste les ordonnances en la forme des référés.

¹³ Article 904-1 du CPC.

¹⁴ Cf. infra § 2.1.1.3 B.

Schématiquement, sont identifiées trois situations différentes :

- les instances sans représentation obligatoire (procédure orale),
- les instances avec représentation obligatoire avec avocats,
- les instances avec représentation obligatoire avec défenseurs syndicaux et avocats (hors ressort de la CA) sans accès au RPVJ¹⁵.

Au détour des réponses apportées au questionnaire, d'autres distinctions ont été évoquées, notamment en fonction de la nature du contentieux (circuit court ou circuit long).

Enfin, plus marginalement, les procédures de renvoi après cassation obéissent aussi à des règles procédurales différentes selon la date de la déclaration d'appel.

Les réponses transmises par les chefs de cour font majoritairement état de l'attribution de couleurs différentes de dossiers selon les types de procédure¹⁶, un chef de cour observant d'ailleurs que « *les couleurs disponibles seront bientôt épuisées au fil des réformes* ». Cette gestion matérielle des dossiers s'est accompagnée de la création d'événements et d'alertes dans WinCi CA pour les instances soumises à la procédure écrite avec représentation obligatoire.

Sur le plan organisationnel, les pratiques de l'audience sont très variées. En effet, certaines chambres sociales ont :

- fixé prioritairement les dossiers de procédure orale pour éviter l'allongement du délai d'écoulement des stocks,
- géré au fil de l'eau l'achèvement des affaires, certaines audiences comportant des dossiers relevant des trois procédures,
- panaché volontairement les deux types de procédure (orale et écrite) dans une même audience,
- constitué des audiences distinctes par type de procédure (orale et écrite).

En outre, lors de la mise en œuvre de la procédure écrite, des choix ponctuels ont parfois été effectués pour ne pas pénaliser les procédures récentes prêtes à être fixées à l'audience avant les affaires plus anciennes relevant de la procédure orale.

Dans la majorité des CA, les instances relevant de la procédure orale sont désormais résiduelles, l'année 2019 devant voir leur disparition. Seules seront appelées à subsister les affaires radiées qui feront l'objet sur demande des parties d'un rétablissement au rôle dans la limite du délai de péremption d'instance.

¹⁵ Les deux derniers cas relèvent de la procédure écrite dans sa rédaction issue du décret du 20 mai 2016 ou du décret du 6 mai 2017. Il convient de préciser que ces deux dernières situations peuvent se décliner différemment avec par exemple une instance avec représentation obligatoire avec avocat et un défenseur syndical ou une instance avec représentation obligatoire avec un avocat du ressort et un avocat hors ressort de la CA.

¹⁶ Ces couleurs différentes sont parfois doublées par des pastilles également de couleur pour différencier plus encore les types de circuit.

Tableau n°12 : Nombre d'affaires prud'homales en stock au 31 décembre 2018

	Appels introduits avant le 1 ^{er} août 2016	Appels introduits après le 1 ^{er} août 2016	Part du stock sans représentation obligatoire dans le stock des appels de décisions des CPH
Groupe 0	3 753	17 238	17,9 %
Groupe 1	3 126	25 901	10,8 %
Groupe 2	3 973	21 817	15,4 %
Groupe 3	547	6 929	7,3 %
France entière	11 399	71 885	13,7 %

Source : IGJ d'après les données de la DACS

2.1.1.3 L'instruction des affaires en matière prud'homale selon les procédures successives

A. Une procédure orale aux résultats variés

Sous l'égide de la procédure orale, l'instruction des procédures était peu ou prou encadrée par les magistrats. Ainsi, certains d'entre eux évoquent le recours satisfaisant aux calendriers d'échanges, conformément aux dispositions des articles 446-1 et suivants du CPC relatifs à la procédure orale, et regrettent par voie de conséquence leur abandon au profit de la procédure écrite moins souple et plus technique. Selon eux, le rythme des calendriers était adapté à la capacité d'absorption de leurs chambres, ce qui est dorénavant impossible puisque les magistrats n'ont aucune prise sur les délais des décrets dits « Magendie ».

Mais, en réalité, la majorité des chambres sociales était régulièrement confrontée à de nombreuses demandes de renvoi et/ou de radiation des affaires, faute pour les parties d'être prêtes pour plaider. Ces demandes de report bouleversaient le calibrage des audiences et la répartition des dossiers entre magistrats, créant ainsi des distorsions ponctuelles entre les charges de travail au sein des chambres. Pour neutraliser les effets des audiences erratiques et conserver ainsi un niveau satisfaisant du traitement des affaires, les magistrats surchargeaient les audiences avec le risque parfois d'avoir à juger un nombre de dossiers nettement supérieur à celui initialement escompté au regard des taux de renvoi.

Enfin, le renvoi à des dates lointaines, compte tenu des délais d'audience et de la volumétrie de ce contentieux, rendait illusoire la mise en état proactive de ces procédures, souvent émaillées par la survenance de nombreux événements¹⁷ pendant cet intervalle. Il n'était pas rare que ces nouveaux incidents motivaient une énième demande de report, voire une radiation.

¹⁷ Par exemple, la mise en redressement judiciaire ou en liquidation de l'employeur.

B. Des pratiques professionnelles et une organisation du travail modifiées à la suite de la mise en œuvre de la procédure écrite

a) Des pratiques professionnelles qui diffèrent l'application de l'ensemble des dispositions de la procédure écrite

Pour aménager une transition entre les procédures orale et écrite, certaines chambres sociales ont privilégié le recours à la procédure à bref délai de l'article 905 du CPC, dans sa rédaction antérieure au décret du 6 mai 2017. En accord avec les avocats, les magistrats conservaient leurs pratiques antérieures, notamment l'usage du calendrier d'échanges de la procédure orale.

Ce dispositif était, bien évidemment, moins exigeant puisque la procédure de l'article 905 du CPC, contrairement à celle des articles 907 et suivants du CPC relatifs au circuit long, n'était assujettie à aucun délai et par voie de conséquence aux sanctions qui y sont attachées. En effet, les conséquences de ces sanctions irrémédiables apparaissaient démesurées dans un contentieux où selon les magistrats, domine l'application souple et peu circonstanciée de la règle de droit par les juridictions du premier degré.

En outre, selon les magistrats entendus, les délais de fixation à l'audience, qui oscillaient entre 1 et 2 ans, apparaissaient en inadéquation avec les échéances rigoureuses imposées aux avocats pour déposer leurs écritures. Cette distorsion était source d'incompréhension, voire d'exaspération pour les avocats, ce d'autant que cette réforme n'est pas sans répercussion sur l'engagement de leur responsabilité professionnelle¹⁸.

Ce choix a donc retardé la mise en place d'une véritable mise en état des affaires. L'entrée en vigueur des dispositions du décret du 6 mai 2017 ayant amendé les termes de l'article 905 du CPC¹⁹, ces chambres sociales ont abandonné, à partir du 1^{er} septembre 2017, le circuit court au profit du circuit long dont les délais sont plus étendus.

b) La procédure écrite implique une nouvelle approche organisationnelle

L'exploitation des réponses transmises par les chefs de cour permet de recenser les pratiques organisationnelles et de tracer à grands traits la répartition des attributions entre les magistrats et les greffes :

- ♦ le président de la chambre prend connaissance de l'affaire pour procéder à son rapide examen en vue de détecter les éventuelles irrégularités et décider de son orientation entre les circuits long et court.

Cette phase donne lieu à une évaluation peu ou prou approfondie selon les chambres sociales, certaines d'entre elles proposant aux parties, à ce stade, le recours à une mesure de médiation. Dans une CA, c'est aussi ici que la complexité prévisible de l'affaire est estimée dans la perspective de prévoir sa fixation à une audience collégiale ou de conseiller rapporteur.

- ♦ la gestion des délais impératifs et l'envoi des avis, le suivi des messages RPVA, l'envoi des demandes d'observations aux avocats sur les éventuelles irrégularités relevées sont confiés au greffe.

¹⁸ Cf. infra § 2.2.2.

¹⁹ Cf. supra § 2.1.1.1.

Selon les pratiques, le greffe soumet aux magistrats un projet d'ordonnance lorsqu'il constate une irrégularité de procédure.

♦ selon les CA, des audiences physiques de mise en état ont été conservées afin que le magistrat fixe des calendriers de procédure au terme des « délais Magendie » et contrôle la réalisation des régularisations procédurales demandées²⁰. A l'occasion de cette audience, les incidents de procédure sur saisine d'office ou des parties sont également purgés.

Dans d'autres dispositifs, l'audience physique de mise en état a disparu, le magistrat instruisant les dossiers soit au fil de l'eau dès la réception des messages électroniques, soit lors d'une audience virtuelle tenue en présence (ou non) du greffe à une date fixe dans le mois. Seule subsiste l'audience d'incidents, si leur complexité exige la tenue d'un débat contradictoire. A défaut, l'ordonnance est rendue sans qu'aucune audience de plaidoirie n'ait été fixée.

Selon les chambres sociales, ces fonctions seront exercées par un conseiller de la mise en état qui peut être le président de la formation ou l'un des conseillers de la chambre. De même, la nature des tâches confiées aux greffes est variable dans les CA, certains d'entre eux bénéficiant d'une grande latitude dans la gestion de la mise en état. Enfin, selon les chambres sociales, l'étape de la prise de connaissance de l'affaire peut être peu ou prou escamotée et laissée à l'appréciation des greffes.

A la CA de Versailles, la mise en état des affaires des six chambres sociales est confiée à l'une d'entre elles, selon un schéma proche de celui ultérieurement adopté par la CA de Paris.

C. Un dispositif innovant, la création de la chambre de la mise en état du pôle social à la cour d'appel de Paris

a) L'activité du pôle social

A compter du 1^{er} septembre 2015, la CA de Paris a bénéficié d'un contrat d'objectifs²¹ d'une durée de trois ans sur les chambres compétentes en matière d'appel des décisions prud'homales. La DSJ s'était notamment engagée à allouer 10 magistrats supplémentaires²² par rapport à la circulaire de localisation des emplois de 2015.

Actuellement, le pôle social comprend 120 personnes, dont notamment 46 magistrats, 48 fonctionnaires et un assistant de justice par chambre.

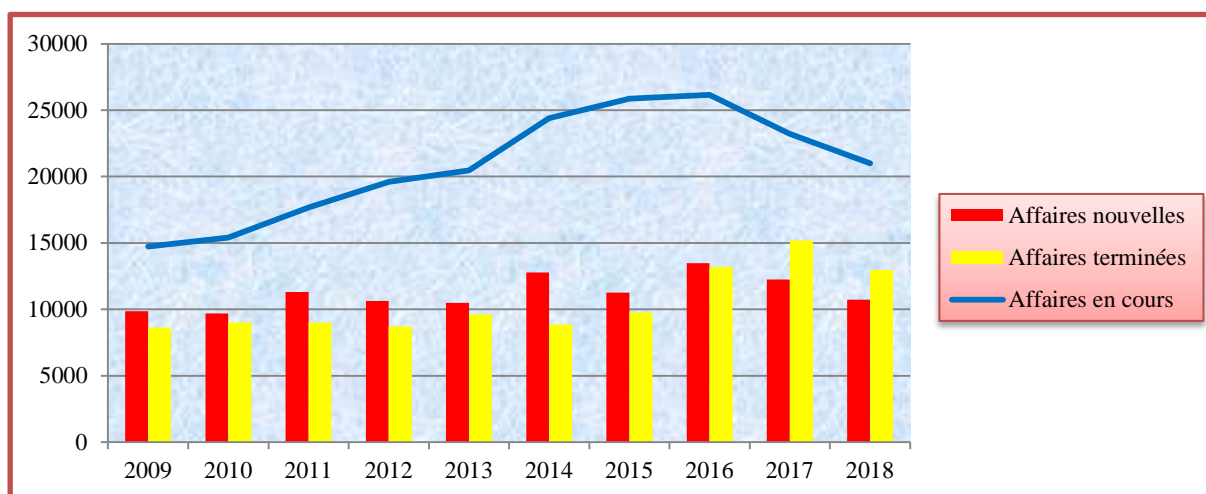
²⁰ Par exemple, la mise en cause des héritiers ou d'un mandataire liquidateur.

²¹ La CA de Paris indique que les effectifs supplémentaires (magistrats et fonctionnaires de greffe) alloués par la DSJ en 2015 ont été maintenus même s'ils ne sont pas inscrits dans la CLE. Toutefois, toujours selon celle-ci, la mise en œuvre de la réforme instituant la procédure écrite a de fait mis fin au contrat d'objectifs dans la mesure où les modalités de traitement définies par celui-ci n'ont plus été d'actualité.

²² Il s'agissait de huit magistrats du siège et deux magistrats placés, spécifiquement délégués à la CA. Par la suite, deux magistrats du siège en lieu et place des magistrats placés devaient être affectés à la CA.

Entre 2009 et 2018, l'activité du pôle social s'est présentée de la manière suivante :

Graphique n°13 : Evolution du nombre d'affaires prud'homales nouvelles, terminées et en stock au pôle social de la cour d'appel de Paris
(hors sécurité sociale)



Source : IGJ d'après les données de la DACS

Tableau n°14 : Poids du contentieux des appels prud'homaux dans le total des affaires nouvelles, terminées et du stock à la cour d'appel de Paris

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Affaires nouvelles	23,08 %	22,22 %	26,35 %	24,99 %	24,04 %	26,87 %	24,60 %	27,67 %	26,35 %	23,76 %
Affaires terminées	22,80 %	21,70 %	21,67 %	21,43 %	23,09 %	21,32 %	22,10 %	28,38 %	30,27 %	28,22 %
Affaires en stock	32,59 %	34,10 %	36,46 %	38,90 %	39,09 %	41,79 %	43,20 %	42,12 %	39,76 %	36,42 %

Source : IGJ d'après les données de la DACS

Le tableau n°14 illustre parfaitement l'importance prise par le contentieux prud'homal dans l'activité globale de la CA de Paris, puisque plus de 20 % des saisines sont des appels de décisions prud'homales, ce pourcentage étant encore plus élevé s'agissant du nombre d'affaires terminées et du stock.

b) L'émergence d'un nouveau schéma organisationnel

Avant l'instauration de ce nouveau dispositif, le pôle social était composé de 10 chambres dédiées aux appels des décisions prud'homales. Chacune d'entre elles réalisait sa mise en état selon des pratiques différentes.

Le 24 avril 2017, les chefs de cour ont saisi le bureau Via-Justice de la DSJ pour réaliser un diagnostic organisationnel dans l'optique d'améliorer le traitement du contentieux social et de réduire les stocks et délais d'audience. Dans son rapport déposé courant février 2018, Via-Justice a préconisé l'instauration d'une chaîne sociale à l'image de la chaîne civile avec notamment la création d'un pôle de la mise en état.

La CA de Paris a mis en place une structure composée de neuf conseillers de la mise en état²³ et de neuf fonctionnaires attachés à ce service. Opérationnelle depuis le 6 mai 2019, cette chambre a pour mission d'administrer un service mutualisé de la mise en état en recevant la totalité des appels des décisions prud'homales. Elle est également appelée à traiter les requêtes en déferé.

L'orientation des procédures²⁴ est réalisée par le magistrat coordonnateur de cette chambre. Les affaires et leurs incidents étant traités de manière indifférenciée par les conseillers de la mise en état, une démarche sur l'harmonisation des pratiques est prévue. A l'issue de l'instruction, les dossiers sont répartis entre les chambres de jugement pour clôture et fixation à une date d'audience, l'avis de fixation pouvant comprendre un calendrier de procédure définitif.

Ce schéma sera pleinement fonctionnel à l'issue de la période transitoire qui s'achèvera lorsque les neuf chambres auront apuré leur stock d'affaires encore à la mise en état, estimé à deux ans. En effet, l'affectation des nouveaux appels de décisions prud'homales dans cette chambre spécialisée est récente puisqu'elle remonte au 1^{er} avril 2019.

Deux circuits procéduraux sont donc appelés à coexister encore pendant de très nombreux mois.

Les dossiers qualifiés d'« hors normes » et les séries ne sont pas intégrés dans ce nouveau dispositif, une réflexion devant être conduite sur ces points. Actuellement, il est procédé à un traitement différencié des séries selon leur importance.

D. Un accueil favorable de la procédure écrite

Si les magistrats dans les chambres sociales approuvent le recours à la procédure écrite, ils observent cependant que l'encadrement procédural par le biais des « délais dits Magendie » a accentué les délais de traitement.

a) Les apports de la procédure écrite

L'instauration de la procédure écrite a été favorablement accueillie, les magistrats lui attribuant de nombreux avantages :

- ♦ la mise en état garantit au président de chambre une meilleure lisibilité pour le calibrage de l'audiencement en tenant compte de la complexité des affaires et du type de contentieux.

- ♦ désormais, les affaires viennent utilement à l'audience de plaidoirie sans qu'une demande de report ou de radiation vienne affecter l'efficacité de la chambre en diminuant le nombre d'affaires évoquées à l'audience.

L'inconvénient majeur de la procédure orale est ainsi gommé. En outre, une meilleure prévisibilité de la charge de travail des magistrats est assurée du fait de la disparition de ces demandes qui rendaient le nombre de délibérés aléatoire.

- ♦ elle donne la possibilité aux magistrats de préparer utilement en amont des rapports de nature à favoriser l'émergence d'échanges interactifs à l'audience. Elle autorise le dépôt des dossiers de plaidoirie à l'audience qui devient plus courte et plus dense.

²³ Ces conseillers, issus de chacune des chambres dédiées aux appels de décisions prud'homales, interviennent par rotation hebdomadaire de trois magistrats. Ils bénéficieront dans leur chambre d'une décharge pour leurs fonctions dans ce nouveau service.

²⁴ Circuit court ou circuit long.

- ♦ elle contribue à la sécurisation juridique des décisions, à la rationalisation du dépôt des conclusions et à la communication des pièces et des écritures. Elle évite aussi que de nouvelles demandes soient présentées à l'audience de plaidoirie comme le permettaient les règles de la procédure orale.

- ♦ elle permet l'usage de la communication électronique, garantissant ainsi un gain notable en matière d'échanges et de notification sur le RPVA.

- ♦ elle permet au greffier de réaliser des tâches de greffe pendant le temps d'audience puisque désormais, la prise de notes d'audience n'est plus indispensable.

- ♦ elle a permis de diminuer le flux des documents à classer dans les dossiers.

Le seul point négatif réside dans la formation des magistrats et des personnels de greffe à cette nouvelle procédure, qui s'est faite pour l'essentiel de façon empirique. Localement, des accompagnements plus concertés ont pu être menés y compris à destination des défenseurs syndicaux et des avocats²⁵.

b) Des délais de traitement allongés

Comme précédemment évoqué²⁶, certaines chambres sociales²⁷, habituées à l'utilisation du calendrier des échanges, n'ont pas appliqué immédiatement les dispositions régissant la procédure ordinaire²⁸. Ce n'est qu'à partir du 1^{er} septembre 2017, qu'elles se sont pleinement emparées de cette nouvelle procédure.

Le recours systématique à la procédure accélérée a allongé les délais de fixation dans la mesure où les magistrats ont décidé de prioriser peu ou prou l'audiencement des instances à bref délai au détriment de celles encore en stock relevant de la procédure orale. En effet, les chambres sociales n'ont pas nécessairement opté pour un audiencement chronologique selon la date de la déclaration d'appel, préférant privilégier l'état d'avancement des procédures. Les chambres sociales, qui ont appliqué la procédure ordinaire dès le 1^{er} août 2016, ont aussi été confrontées à ce télescopage des procédures à fixer en audience de plaidoirie.

Plus généralement, l'instauration de la procédure écrite s'est accompagnée de la création d'audiences d'incidents de mise en état et de déferé ce qui a eu pour effet d'alourdir la charge de travail des magistrats et de retarder la fixation des affaires à l'audience de plaidoirie.

Ainsi, les chefs de cour observent que les délais de traitement ne se sont pas infléchis, bien au contraire, en l'absence d'un renfort de magistrats susceptible d'accroître la capacité de jugement des chambres sociales. C'est actuellement la préoccupation majeure des chambres sociales.

Enfin, certains chefs de cour indiquent que le passage de la procédure orale à la procédure écrite a pu conduire à une augmentation des délais lorsque les échéances du calendrier des échanges dans la première procédure étaient respectées par les parties.

²⁵ Cf. fiche 17 « L'harmonisation des pratiques » et fiche 19 « La formation et l'accompagnement des greffes ».

²⁶ Cf. supra § 2.1.1.3 B

²⁷ Par exemple, les chambres sociales des cours d'appel de Paris et de Douai.

²⁸ Articles 908 et suivants du CPC.

2.1.2 *La procédure écrite à l'origine de l'émergence de difficultés spécifiques au contentieux prud'homal*

2.1.2.1 *Le défenseur syndical, une originalité procédurale*

En vertu de l'article R. 1461-1 du code du travail, les parties peuvent être représentées par un défenseur syndical selon les conditions édictées aux articles L. 1453-4²⁹ et D. 1453-2-1 et suivants du code du travail. De fait, son intervention³⁰ dans la procédure d'appel reste « marginale », soit moins de 5 %³¹.

La succession des réformes procédurales et leur technicité n'ont pas permis aux défenseurs syndicaux de s'emparer pleinement de la procédure écrite en appel. Dans leurs réponses, les chefs de cour mettent d'ailleurs en exergue l'absence d'assimilation des nouvelles dispositions et leur ignorance du formalisme et des délais pour accomplir les actes de procédure. De multiples procédures se sont achevées prématurément pour cause de caducité de la déclaration d'appel et/ou d'irrecevabilité des conclusions de l'intimé.

Ne pouvant accéder au RPVJ, ils bénéficient du régime dérogatoire prévu à l'article 930-1 du CPC³², ce qui empêche le greffe de bénéficier pleinement des apports de la procédure écrite³³.

Ainsi, dans une même instance, le greffe est contraint de gérer concomitamment les échanges avec les avocats par voie électronique, via le RPVJ, et sous format papier avec les défenseurs syndicaux.

Au détour des réponses au questionnaire, des difficultés juridiques relatives à la justification de leur pouvoir spécial³⁴ et à leur remplacement³⁵, lorsqu'ils décident de ne plus intervenir, sont relevées.

Une clarification de leur intervention apparaît donc nécessaire.

En tout état de cause, l'intérêt du maintien de ce dispositif procédural reste à démontrer.

2.1.2.2 *La postulation en matière prud'homale*

L'article 5 alinéa 2 de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, modifié par l'article 51 de la loi du 6 août 2015 pose, sauf exception, un principe de territorialité de la postulation correspondant à l'ensemble des TGI du ressort de la CA dans laquelle les avocats ont établi leur résidence professionnelle ainsi que ladite CA.

Le décret du 20 mai 2016 énonce aux articles 29 et 46 que la procédure avec représentation obligatoire est applicable aux appels introduits en matière prud'homale à compter du 1^{er} août 2016. Ce texte prévoit que les parties sont représentées par un défenseur syndical devant la CA, à défaut elles doivent constituer avocat³⁶.

²⁹ Selon l'article L. 1453-4 alinéas 2 et 3 du code du travail, le défenseur syndical *est inscrit sur une liste arrêtée par l'autorité administrative sur proposition des organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel national et multi-professionnel ou dans au moins une branche, dans des conditions définies par décret. Le défenseur syndical intervient sur le périmètre d'une région administrative.* Certaines CA ont souligné la tardiveté de la publication de la liste préfectorale des défenseurs syndicaux.

³⁰ Il exerce ses fonctions à titre gratuit.

³¹ Quatre CA font état dans leur ressort d'un taux de 10 voire 15 %. La mission n'a pas été à même d'objectiver cette affirmation en l'absence de fonctionnalités idoines dans le logiciel WinCi CA.

³² Cf. infra § 2.1.2.2.

³³ A titre d'exemple, le greffe les convoque par lettre simple. En cas d'absence, une nouvelle convocation par lettre recommandée avec avis de réception s'avère nécessaire.

³⁴ Article L. 1453-2, 2° du code du travail.

³⁵ En effet, l'article 419 alinéa 2 du CPC ne leur est pas applicable.

³⁶ Article R. 1461-1 du code du travail.

La combinaison de ces deux textes pouvait laisser entendre que lorsqu'une personne faisait le choix d'être représentée devant la cour par un avocat, ce dernier devait mettre en œuvre les règles de la postulation.

Aux termes de deux avis³⁷ rendus le 5 mai 2017, la Cour de cassation énonce que *les règles de la postulation prévues aux articles 5 et 5-1 de loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 modifiée ne s'appliquent pas devant les cours d'appel statuant en matière prud'homale, consécutivement à la mise en place de la procédure avec représentation obligatoire.*

Ainsi, une partie peut être représentée par un avocat qui n'est pas inscrit à l'un des barreaux du ressort de la CA concernée.

Celui-ci ne peut cependant pas recourir à la communication électronique avec cette juridiction puisque le réseau RPVJ est limité au ressort de la CA et n'est pas national. Il est donc admis qu'un avocat, qui intervient hors ressort, bénéficie de la cause exonératoire édictée à l'article 930-1 alinéa 2 du CPC en établissant les actes de procédure sur support papier.

Cette situation est un frein au développement de la communication électronique. Elle est source de nombreuses complications pour les avocats hors ressort³⁸ qui interviennent en appel, les obligeant à recourir à un postulant pour accéder au RPVJ et communiquer avec la juridiction. Elle contraint aussi les greffes à différencier le traitement des procédures selon la domiciliation de l'avocat, source d'une perte de temps et de risque d'erreurs.

Il est prévu que le logiciel WinCi CA et son module ComCi CA évoluent, en principe en septembre 2019 avec une extension du champ de la communication électronique en matière sociale à l'ensemble du territoire national. Ainsi, la table des avocats serait destinée à devenir une table nationale³⁹.

2.2 Un contentieux prud'homal générateur d'actions en responsabilité engagées par les justiciables

2.2.1 La responsabilité de l'Etat engagée pour fonctionnement défectueux du service de la justice

Selon l'article 22 de la loi organique n°2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, *avant le 30 juin de chaque année, le Gouvernement remet un rapport faisant état, pour l'année civile écoulée, des actions en responsabilité engagées contre l'Etat du fait du fonctionnement défectueux du service de la justice, des décisions définitives condamnant l'Etat à ce titre et du versement des indemnités qui en découlent, ainsi que des suites réservées à ces décisions.*

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

Ce régime de responsabilité concerne uniquement l'utilisateur du service public de la justice, le tiers à la procédure judiciaire ne pouvant engager que la responsabilité sans faute de l'Etat pour rupture d'égalité devant les charges publiques.

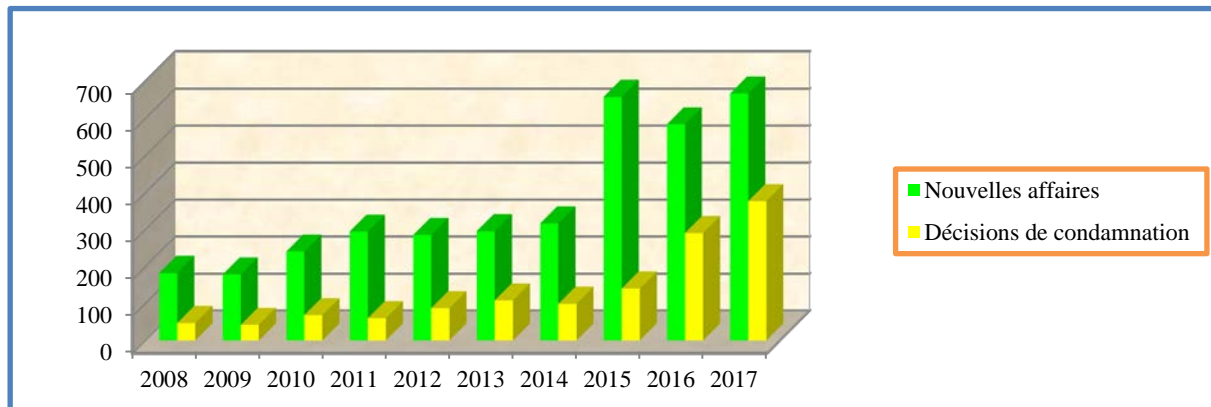
³⁷ Cass, avis du 5 mai 2017 n°17006 et n°17007.

³⁸ L'article 930-1 du CPC a été modifié par le décret du 6 mai 2017 afin de permettre à l'avocat d'envoyer au greffe par lettre recommandée avec demande d'avis de réception les actes de procédure, ce qui auparavant était impossible (Cass 2^{ème} civ 6 septembre 2018 n°17-18.698).

³⁹ Cf. fiche 20 « Les nouvelles technologies ».

Sur la période considérée, de 2008 à 2017, le nombre d'assignations délivrées à l'encontre de l'Etat croît de manière exponentielle (+ 266 %) ainsi que celui des condamnations (+ 700 %).

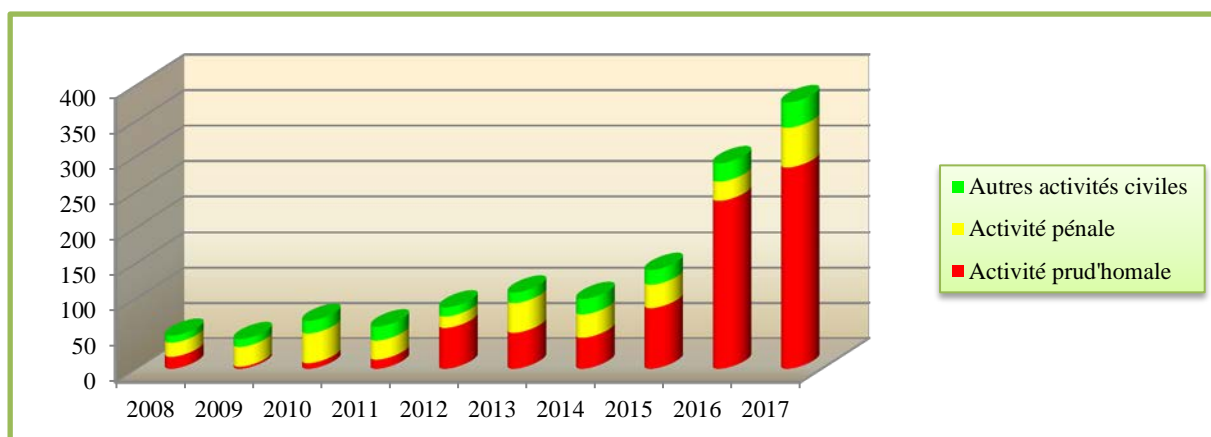
Graphique n°15 : Evolution des affaires nouvelles et des condamnations de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service de la justice



Source : IGJ d'après les données du secrétariat général (SEM).

Durant cette décennie, deux phases distinctes se succèdent. Entre 2008 et 2010, les condamnations concernent plutôt le domaine pénal. A compter de 2011, la tendance s'inverse définitivement avec un accroissement progressif des condamnations en matière prud'homale fondées sur une durée excessive de la procédure assimilée à un déni de justice. L'apogée de cette courbe sera atteinte en 2016 avec 237 condamnations en matière prud'homale (81,72 %) sur 290 décisions⁴⁰.

Graphique n°16 : Ventilation des condamnations de l'Etat par nature de contentieux



Source : IGJ d'après les données du secrétariat général (SEM).

⁴⁰ Les protocoles transactionnels signés régulièrement par l'agent judiciaire de l'Etat ne sont pas inclus dans ces décisions. Par exemple, en 2016, 113 désistements sont intervenus en matière prud'homale pour la somme totale de 673 948 € et 48 pour un montant de 118 020 € en 2017.

En l'absence d'outils spécifiques, la mission n'a pas été en mesure de distinguer, sur la période, les condamnations dont la durée excessive de procédure était imputable à une chambre sociale. Au surplus, il n'est pas rare que la condamnation vienne sanctionner un dysfonctionnement couvrant l'ensemble de la chaîne procédurale, de la saisine du conseil des prud'hommes à l'arrêt définitif de la CA.

A titre indicatif, en 2018, sur 62 condamnations et/ou transactions, 16 procédures concernaient le second degré, les 46 autres instances impliquaient les juridictions d'appel et du premier degré. Le recensement opéré sur les assignations délivrées, entre le 1^{er} janvier et le 28 février 2019, à l'agent judiciaire de l'Etat dénombre 63 nouvelles instances en matière prud'homale, dont deux concernent uniquement le délai d'appel et 16 le cumul des délais de traitement des deux degrés de juridiction⁴¹.

Quant aux recours engagés à l'encontre de la France devant la Cour européenne des droits de l'homme, la lecture des rapports remis au Parlement par le Gouvernement en vertu de l'article 22 précité atteste de l'absence de condamnation pour ce type de contentieux entre 2008 et 2017 pour violation du droit à un procès dans un délai raisonnable au sens de l'article 6 §1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentale.

2.2.2 *La recherche de la responsabilité professionnelle des avocats en matière prud'homale*

Les instances représentatives de la profession d'avocats⁴² et les praticiens entendus lors des déplacements dans les CA déplorent la complexification de la procédure d'appel exigeant que les avocats soient suffisamment aguerris pour l'exercer pleinement⁴³.

Selon leurs dires, *les contraintes temporelles et procédurales* introduites par les décrets successifs qui modifient la procédure d'appel ont entraîné une sinistralité accrue d'après les données fournies par la Société de Courtage des Barreaux (SCB).

Ce constat est plus significatif encore pour les avocats en droit social et de la sécurité sociale depuis l'entrée en vigueur du décret du 20 mai 2016 instaurant en appel la procédure avec représentation obligatoire.

Tableau n°17 : Réclamations⁴⁴ 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 : Société de courtage des Barreaux

⁴¹ En 2017, sur 58 décisions (condamnations et transactions) intervenues pour déni de justice, 19 d'entre elles impliquaient uniquement les juridictions du second degré et 39 celles de la première instance et d'appel.

⁴² Il s'agit du CNB et la conférence des bâtonniers.

⁴³ Cf. fiche 14 « Les avocats dans les procédures civiles d'appel ».

⁴⁴ Ces statistiques concernent uniquement les avocats assurés par la SCB, soit en 2014 : 32 296 avocats (149 barreaux), en 2015 : 33 171 avocats (150 barreaux), en 2016 : 34 209 avocats (152 barreaux), en 2017 : 34 945 avocats (153 barreaux) et en 2018 (154 barreaux) : 35 724 avocats.

Sans nul doute, l'augmentation de la sinistralité aura un retentissement sur le montant des primes d'assurance des avocats.

3. LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX DE LA SECURITE SOCIALE

3.1 Une réforme d'ampleur

La loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle a profondément modifié l'architecture organisationnelle des juridictions sociales puisqu'elle a conduit à la suppression de 242 juridictions, à savoir les TASS, les TCI, les CDAS et la Commission centrale d'aide sociale, leurs contentieux étant transférés à *des tribunaux de grande instance spécialement désignés*⁴⁵ et à *des cours d'appel spécialement désignées*⁴⁶.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2019, ce sont 116 TGI et 28 CA⁴⁷ qui connaissent du contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale, ces juridictions ayant la possibilité de faire émerger un pôle de compétence en constituant en leur sein un « pôle social » spécialisé dans le traitement de ces procédures.

Concernant plus précisément les CA, l'analyse comparée de leur activité en matière de contentieux de la sécurité sociale fait apparaître que cinq d'entre elles⁴⁸ présentaient une activité inférieure à 200 affaires nouvelles par an. Il a donc été prévu le rattachement de leur ressort aux cours limitrophes⁴⁹. La CA d'Amiens, ayant reçu une nouvelle compétence⁵⁰ en matière de tarification de l'assurance des accidents du travail, auparavant dévolue à la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT), il a été convenu que le ressort de la CA de Douai lui soit rattaché.

Ainsi, cette réforme majeure initie un double mouvement :

- ♦ les CA nouvellement compétentes seront dorénavant saisies des appels des décisions des commissions départementales d'aide sociale et des affaires nouvelles du contentieux technique de la sécurité sociale, hors tarification de l'assurance des accidents du travail, traité auparavant par la CNITAAT,
- ♦ l'élargissement de la compétence des six CA précitées conduit à leur transférer le stock des affaires en cours au 31 décembre 2018 des cours non désignées, et par ailleurs de les rendre compétentes pour connaître des appels de l'ensemble des TGI de leur ressort désormais élargi.

Selon les propos recueillis par la mission lors de ses déplacements à Douai et Reims, les juridictions se sont largement investies dans un travail d'apurement du stock dans la perspective de l'échéance du 1^{er} janvier 2019. Toutefois, ce transfert a représenté pour les CA désignées une volumétrie importante. A titre d'illustration, ce sont plus de 2 500 procédures qui ont été transmises à la CA d'Amiens par la CA de Douai.

⁴⁵ Article L. 211-16 du code de l'organisation judiciaire.

⁴⁶ Article L. 311-15 du code de l'organisation judiciaire.

⁴⁷ Le décret n°2018-772 du 4 septembre 2018 procède à ces désignations.

⁴⁸ Les CA d'Agen, Bourges, Chambéry, Limoges et de Reims.

⁴⁹ Les CA de Toulouse, Orléans, Grenoble, Poitiers et de Nancy.

⁵⁰ S'agissant de la CNITAAT située à Amiens, il est prévu qu'elle poursuive son activité pendant au moins encore deux années supplémentaires.

3.2 Un contentieux en augmentation

3.2.1 L'évolution des affaires nouvelles et des affaires terminées

La mise en œuvre de cette réforme d'ampleur s'est déployée en trois étapes⁵¹ :

- une phase dite de préparation active du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018 consistant en une réduction préalable des stocks de contentieux, notamment au sein des TASS, pour atteindre moins d'un an d'activité à l'horizon du 1^{er} janvier 2019,

- une période transitoire du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2020 emportant transfert du contentieux au sein des pôles sociaux des TGI, prise de responsabilités des TGI et entrée en vigueur des nouvelles procédures,

- la dernière phase concernant la stabilisation de l'activité.

L'accroissement des affaires nouvelles des CA en cette matière découle donc de la campagne de résorption des stocks engagée par les TASS pour répondre aux objectifs assignés par la chancellerie. Cependant, ces objectifs n'ont pas été uniformément atteints, des pôles sociaux de TGI se trouvant en situation précaire. C'est par exemple le cas de la juridiction lyonnaise, dont le stock comprend plus de 15 000 dossiers, qui bénéficiera d'un contrat d'objectifs à compter du 1^{er} septembre 2019.

Mais, paradoxalement, la tendance haussière des saisines a été pour certaines CA plus significative sur la période 2009-2016 qu'entre 2016-2018 au plus fort de la mise en œuvre de la réforme. Les effets de celle-ci se sont donc concentrés sur 13 des 34 CA. Ainsi, à titre d'illustration, les CA de Pau et d'Orléans, qui appartiennent au même groupe de juridictions, se situent aux opposés de ce spectre, l'une connaissant la plus forte hausse nationale entre 2009 et 2016 (+ 300 %) et l'autre la deuxième plus forte augmentation entre 2016 et 2018⁵² (+ 122,33 %).

L'instauration d'une nouvelle architecture juridictionnelle en première instance et l'apurement du stock rendent périlleuse toute ébauche de démarche prospective dans les CA, ce d'autant que l'évolution des affaires nouvelles des TASS était erratique⁵³.

A l'exception notable des CA concernées par les transferts de contentieux⁵⁴, 11 des 34 juridictions n'ont pas été mesure de répondre au déstockage massif des TASS, puisqu'elles enregistrent un recul marqué du nombre de leurs affaires clôturées entre 2017 et 2018. D'ailleurs, l'évolution du groupe 2 entre 2017 et 2018 est négative (-4,35 %).

Si la durée de traitement est orientée à la baisse (-0,7 mois) depuis 2018, il est cependant prématuré d'en tirer un quelconque enseignement. Toutefois, le rapprochement de cet indicateur de celui de l'âge du stock témoigne d'une esquisse de rajeunissement de ce dernier avec le traitement des affaires anciennes. Pour autant, elle demeure toujours supérieure à la durée de traitement du contentieux prud'homal, tendance qui ne s'est jamais démentie depuis 2009.

⁵¹ Seul le volet organisationnel sera abordé.

⁵² C'est la CA de Basse-Terre qui a enregistré la plus forte progression entre 2016 et 2018 (+152,78 %) alors qu'entre 2009 et 2016, le nombre de ses saisines avait chuté de 11,11 %.

⁵³ Cf. Annexe n°4.

⁵⁴ Cf. supra § 3.1.

Tableau n°18 : Comparaison de la durée de traitement en appel des contentieux prud'homal et de la sécurité sociale

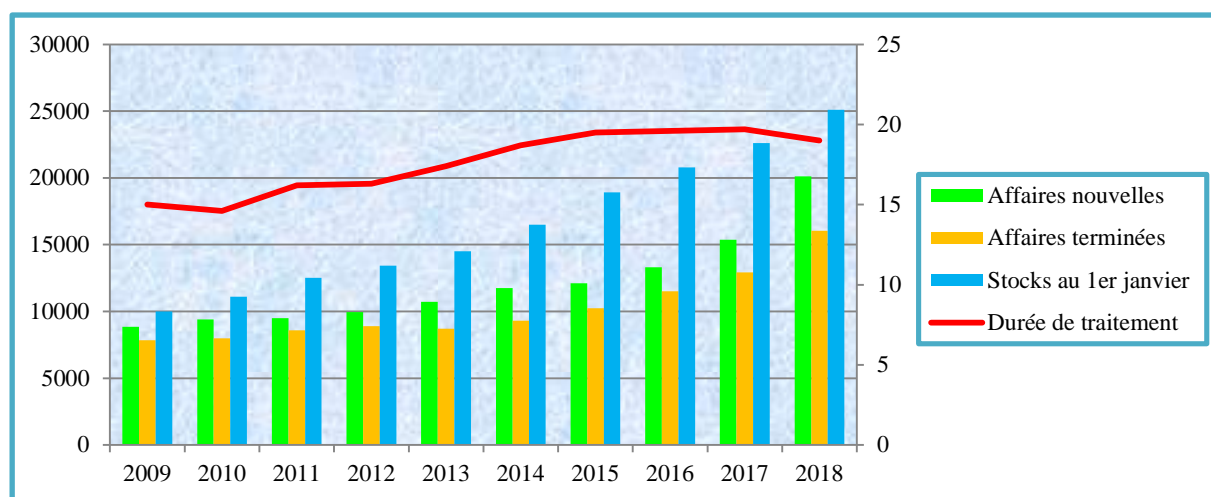
Durée (mois)	2009		2016		2018	
	Contentieux CPH	Contentieux TASS	Contentieux CPH	Contentieux TASS	Contentieux CPH	Contentieux TASS
National	12,2	15	15,6	19,6	17,6	19

Source : IGJ d'après les données de la DACS

3.2.2 Des affaires en stock en augmentation constante

La pression récente subie par les CA s'est traduite par une baisse de 4,3 points du taux de couverture entre 2016 et 2018, étant souligné qu'en cette matière, ce taux n'a jamais été positif⁵⁵ depuis 2009. Par voie de conséquence, le nombre d'affaires en stock n'a pas cessé de croître (+ 192,43 %), ce stock se constituant principalement entre 2009 et 2016.

Graphique n°23 : Evolution des affaires nouvelles, terminées et en stock (national)



Source : IGJ d'après les données de la DACS

En dépit de son accroissement, le rajeunissement du stock s'est amorcé en 2017 (-1,1 mois) après une longue période d'aggravation entre 2009 et 2017 (+ 4 mois).

3.3 Un contentieux restant soumis aux dispositions régissant la procédure orale

Sauf exception, les CA appartenant aux groupes 0 à 2 disposaient d'une chambre ou d'une section distincte en matière de sécurité sociale. A défaut, le calendrier des chambres sociales prévoyait des audiences dédiées pour le traitement de ce contentieux. La réforme récente avec l'instauration des pôles sociaux a conduit les dernières juridictions à procéder aux adaptations organisationnelles idoines. Concernant les CA du groupe 3, cinq d'entre elles traitent et/ou traitaient indistinctement ces deux contentieux lors d'une même audience, les autres juridictions ayant prévu une audience spécifique.

En revanche, s'agissant de l'élaboration de statistiques distinctes, les constats sont plus mitigés. Ici encore, c'est la réforme des pôles sociaux qui a servi d'élément déclencheur dans certaines juridictions.

⁵⁵ Le taux est supérieur à la valeur 100.

Quant à l’instruction des affaires, des magistrats ont recours au calendrier des échanges prévu à l’article 446-2 du CPC qui permet une mise en état écrite de l’affaire même si la procédure reste orale.

La complexité de cette matière technique a conduit certains interlocuteurs de la mission à appeler de leurs vœux l’extension de la représentation obligatoire et des règles de la procédure écrite au contentieux de la sécurité sociale. D’autres se sont prononcés pour le maintien du dispositif actuel. Enfin, une position intermédiaire a été émise, consistant à instaurer une procédure écrite avec représentation obligatoire, sauf pour les organismes sociaux dont l’expertise a été soulignée.

En son temps, cette mesure avait été envisagée dans le projet de loi de programmation 2018-2022 et de la réforme de la justice uniquement au stade de la procédure d’appel. Cependant, cette extension ne devait pas être généralisée, les organismes de sécurité sociale et ceux de droit privé investis d’une mission de service public auraient été dispensés du ministère d’avocat. Cette exception devait être étendue aux organismes intervenant dans les contentieux technique et de l’aide sociale.

La mission estime que ce schéma processuel apparaîtrait, en cette matière, le plus équilibré. Elle relève que cette proposition implique un traitement procédural différencié⁵⁶ selon les parties, lequel alourdirait notamment les tâches du greffe. Cet inconvénient pourra être surmonté par la signature de conventions prévoyant la dématérialisation des échanges entre les juridictions et les organismes sociaux.

4. UN BILAN DOMINE PAR UN SENTIMENT MITIGÉ DANS LES COURS D’APPEL

Comme évoqué précédemment, les magistrats ont favorablement accueilli l’instauration de la procédure écrite en matière prud’homale, étant en revanche plus circonspects, voire ambivalents quant à l’encadrement procédural prévu par les décrets dits « Magendie ».

En effet, nombre d’entre eux s’accordent à reconnaître les bénéfices et le confort professionnel sous-jacent attachés à une instance dont le rythme est désormais scandé par des délais impératifs. Sauf exception⁵⁷, ils ne souhaitent d’ailleurs pas disposer d’un pouvoir modérateur dans la gestion de ces délais en les allongeant.

A défaut de pouvoir accroître substantiellement les effectifs, d’autres pistes de réflexion doivent être explorées sans que celles-ci portent atteinte à la qualité de la justice, à l’office du juge et à son accès dans un Etat de droit.

Selon l’étude d’impact annexée au projet de loi pour la croissance et l’activité, cette réforme devait avoir pour objectif *d’alléger sensiblement la charge de travail des conseillers des cours d’appels dont 30 % de l’activité est consacrée au contentieux relevant des juridictions prud’homales*. En effet, comme précédemment évoqué⁵⁸, le taux d’appel élevé des décisions prud’homales et le taux d’infirmité totale ou partielle des décisions au fond ont pour conséquence de mobiliser de nombreuses forces vives.

⁵⁶ Il s’agira d’une procédure avec représentation obligatoire et communication électronique pour les parties représentées par un avocat et d’une procédure écrite sans ministère d’avocat pour les organismes sociaux qui n’ont pas accès au RPVJ.

⁵⁷ Pour certaines chambres sociales, cela permettrait d’adapter les délais procéduraux par rapport au délai d’audience de la cour ou dans le traitement des dossiers sériels.

⁵⁸ Cf. supra § 1.1.1 et 1.2.2.

D'après cette étude d'impact, le recours plus important au départage prud'homal serait supposé réduire le taux d'appel. En hypothèse basse, si le taux d'appel diminuait de 6 points, soit 10 %, ce seraient 4 800 affaires de moins en appel par an. En hypothèse haute, si le taux d'appel diminuait de 30 points, soit 36 %, pour s'approcher du taux d'appel des décisions rendues par les autres juridictions, ce seraient environ 23 600 affaires de moins en appel par an. Ce chiffre dépasse l'intégralité du stock de la CA de Paris au 31 décembre 2018⁵⁹, lequel représente 36,4 % de l'ensemble du stock national en ce domaine.

Mais plus encore que le départage, l'échevinage des juridictions prud'homales pourrait être une mesure plus appropriée, ou en tout état de cause une piste à expertiser, pour répondre à la fois au défi de la technicité juridique croissante de ce contentieux et à la prise en compte des enjeux économiques et sociaux auxquels sont confrontées les entreprises.

⁵⁹ Le stock de la CA de Paris s'élève à 20 991 affaires en matière prud'homale (source DACS).

Une organisation judiciaire française originale au regard des dispositifs étrangers plus homogènes

Les premiers conseils de prud'hommes sont institués par la loi du 18 mars 1806. Hormis quelques évolutions législatives, ce sont les lois des 15 juillet 1905 et 27 mars 1907 qui donneront leur pleine mesure à cette institution paritaire.

L'ordonnance n°2016-388 du 31 mars 2016 relative à la désignation des conseillers prud'hommes a profondément modifié leur organisation puisque désormais les membres des conseils de prud'hommes ne sont plus élus mais sont *nommés conjointement par le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre chargé du travail tous les quatre ans par conseil de prud'hommes, collègue et section, sur proposition des organisations syndicales et professionnelles*⁶⁰.

Ces dispositions sont entrées en vigueur progressivement les 1^{er} février 2017 et 1^{er} janvier 2018. Le décret n°2016-1359 du 11 octobre 2016 a précisé les modalités d'application de l'ordonnance précitée.

En deuxième instance, la justice du droit du travail est rendue par des magistrats professionnels au sein d'une juridiction unique traitant de tous les contentieux, la CA. Les Etats limitrophes de la France ont choisi une orientation différente, soit en confiant cette branche du droit à un ordre juridictionnel distinct, soit en créant des juridictions *sui generis*.

En effet, en Belgique, la cour du travail, qui statue sur l'appel des décisions rendues en premier ressort par les tribunaux du travail connaît une composition avec échevinage. En formation classique, le président est assisté de deux conseillers sociaux nommés au titre des employeurs et des travailleurs ouvriers ou des travailleurs employés, selon la qualité du travailleur en cause. Ces juridictions sont compétentes en droit du travail et de la sécurité sociale.

Aux Pays-Bas, il existe une instance juridictionnelle de recours, le *Centrale Raad van Beroep* (Conseil central d'appel), qui est l'un des trois hauts juges administratifs néerlandais connaissant certains recours relevant en France du contentieux social. Cette instance d'appel statue en matière de sécurité sociale, des allocations de l'aide sociale et du droit des fonctionnaires de l'Etat. Ce conseil traite environ 7 000 affaires par an.

En Allemagne, la matière prud'homale relève d'un ordre juridictionnel distinct composé de tribunaux du travail (*Arbeitsgerichte*), de tribunaux régionaux du travail (*Landesarbeitsgerichte*) et d'un tribunal fédéral du travail (*Bundesarbeitsgericht*). La procédure applicable devant ces juridictions est régie par les dispositions de la loi relative aux juridictions du droit du travail (*Arbeitsgerichtsgesetz*).

Quant à l'Espagne, les litiges relevant de la branche sociale du droit, qui recouvre notamment le droit du travail et de la sécurité sociale, sont examinés par le tribunal social ayant compétence sur le territoire d'une province, puis en appel par les chambres sociales des tribunaux supérieurs de justice et enfin par la chambre sociale de l'Audience Nationale dont la compétence est nationale. En 2016, les chambres sociales des tribunaux supérieurs de justice ont été saisies de 54 263 affaires nouvelles et ont jugé 52 679 procédures.

⁶⁰ Article L. 1441-1 du code du travail.

Annexe 1. Cours d'appel qui concentrent plus de la moitié des affaires nouvelles en matière d'appel prud'homal

Années	Total affaires nouvelles	Cours d'appel	Affaires nouvelles	Taux	Total	Années	Total affaires nouvelles	Cours d'appel	Affaires nouvelles	Taux	Total
2009	47 430	PARIS	9 852	20,77 %	50,36 %	2010	53 535	PARIS	9 695	18,11 %	52,33 %
		AIX-EN-PROVENCE	5 521	11,64 %				VERSAILLES	5 392	10,07 %	
		VERSAILLES	4 192	8,84 %				AIX-EN-PROVENCE	5 317	9,93 %	
		DOUAI	2 710	5,71 %				DOUAI	2 913	5,44 %	
		ROUEN	1 611	3,40 %				MONTPELLIER	2 496	4,66 %	
								LYON	2 208	4,12 %	
Années	Total affaires nouvelles	Cours d'appel	Affaires nouvelles	Taux	Total	Années	Total affaires nouvelles	Cours d'appel	Affaires nouvelles	Taux	Total
2011	55 716	PARIS	11 298	20,28 %	52,21 %	2012	57 425	PARIS	10 643	18,53 %	51,54 %
		AIX-EN-PROVENCE	5 242	9,41 %				AIX-EN-PROVENCE	7 940	13,83 %	
		VERSAILLES	4 390	7,88 %				VERSAILLES	4 814	8,38 %	
		DOUAI	3 807	6,83 %				DOUAI	3 613	6,29 %	
		LYON	2 420	4,34 %				LYON	2 590	4,51 %	
		MONTPELLIER	1 931	3,47 %							
Années	Total affaires nouvelles	Cours d'appel	Affaires nouvelles	Taux	Total	Années	Total affaires nouvelles	Cours d'appel	Affaires nouvelles	Taux	Total
2013	60 047	PARIS	10 496	17,48 %	50,04 %	2014	60 237	PARIS	12 772	21,20 %	51,29 %
		AIX-EN-PROVENCE	8 018	13,35 %				AIX-EN-PROVENCE	6 960	11,55 %	
		VERSAILLES	4 629	7,71 %				VERSAILLES	4 679	7,77 %	
		DOUAI	4 051	6,75 %				DOUAI	3 971	6,59 %	
		LYON	2 855	4,75 %				LYON	2 518	4,18 %	

Années	Total affaires nouvelles	Cours d'appel	Affaires nouvelles	Taux	Total	Années	Total affaires nouvelles	Cours d'appel	Affaires nouvelles	Taux	Total
2015	59 495	PARIS	11 255	18,92 %	52,77 %	2016	60 191	PARIS	13 484	22,40 %	51,25 %
		AIX-EN-PROVENCE	5 979	10,05 %				AIX-EN-PROVENCE	5 778	9,60 %	
		VERSAILLES	4 985	8,38%				VERSAILLES	4 927	8,19 %	
		DOUAI	4 163	7 %				DOUAI	4 019	6,68 %	
		LYON	2 705	4,55 %				LYON	2 635	4,38 %	
		MONTPELLIER	2 300	3,87 %							
Années	Total affaires nouvelles	Cours d'appel	Affaires nouvelles	Taux	Total	Années	Total affaires nouvelles	Cours d'appel	Affaires nouvelles	Taux	Total
2017	54 317	PARIS	12 240	22,53 %	53,33 %	2018	41 963	PARIS	10 742	25,60 %	50,74 %
		AIX-EN-PROVENCE	5 890	10,84 %				AIX-EN-PROVENCE	4 672	11,13 %	
		VERSAILLES	4 961	9,13 %				VERSAILLES	3 744	8,92 %	
		DOUAI	3 523	6,49 %				LYON	2 135	5,09 %	
		LYON	2 355	4,34 %							

Annexe 2. Condamnations de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service de la justice

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017**
Nombre total de décisions de condamnation		47	42	68	60	87	108	99	140	290	376
ventilation par contentieux	activité prud'homale	17	3	8	13	58	51	44	86	237	284
	activité pénale	20	28	42	27	16	42	33	33	27	56
	activité TASS	ND	ND	ND	ND	ND	2	2	6	13	3
	autres (affaires civiles et/ou commerciales)	10	11	18	20	13	13	20	15	13	33
ventilation des condamnations (en €)	Activité civile	ND	250 442,29	639 957,10	847 335	2 984 699,46	1 855 311,93	670 117	692 787,75	1 023 737,37	2 047 049,50
	dont activité prud'homale	ND	11 000	ND	ND	ND	1 402 250	319 850	367 680	821 727	1 978 095,65*
	dont autres activités	ND	239 442,29	ND	ND	ND	453 061,93	350 267	325 107,75	202 010,37	ND
	Activité pénale	ND	359 981,01	688.092,86	326 774	226 067,24	702 610	583 422,75	610 318,53	499 649,08	706 377,60
Montant total des condamnations (en €)		1 100 540,80	610 423,30	1 328 049,96	1 174 109	3 210 766,70	2 557 921,93	1 253 539,75	1 303 106,28	1 523 386,45	2 753 427,10

* Ce montant indifférencié, seule donnée disponible, englobe les sommes allouées au titre des condamnations et des transactions.

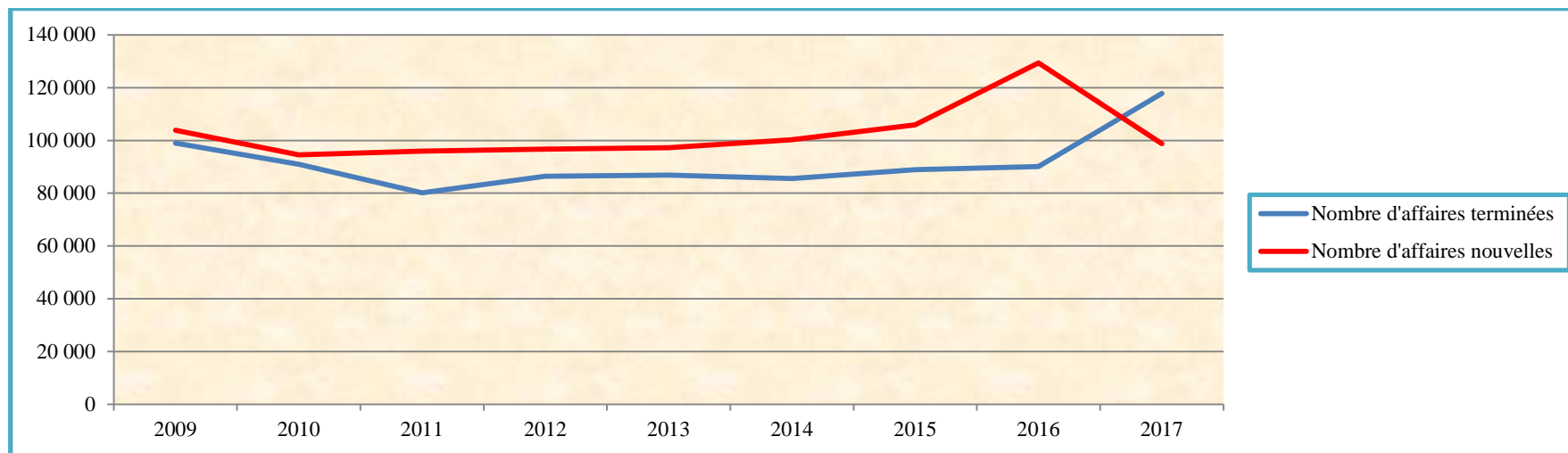
** Les chiffres pour 2018 n'étant pas encore stabilisés, ils n'ont pas été intégrés dans ce tableau.

Annexe 3. Evolution des affaires nouvelles et terminées en matière de sécurité sociale par groupe de cours d'appel

	2009		2016		2108		Evolution 2009-2018		Evolution 2016-2018	
	Aff.nouvelles	Aff.terminées	Aff.nouvelles	Aff.terminées	Aff.nouvelles	Aff.terminées	Aff.nouvelles	Aff.terminées	Aff.nouvelles	Aff.terminées
Groupe 0	1 800	1 126	2 098	1 971	3 163	2 010	75,72 %	78,51 %	50,76 %	1,98 %
Groupe 1	2 764	2 386	4 055	3 689	6 237	6 167	125,65 %	158,47 %	53,81 %	67,17 %
Groupe 2	2 796	2 895	5 038	3 956	7 861	4 380	181,15 %	51,30 %	56,03 %	10,72 %
Groupe 3	1 493	1 441	2 116	1 889	2 862	3 492	91,69 %	142,33 %	35,26 %	84,86 %
Total général	8 853	7 848	13 307	11 505	20 123	16 049	127,30 %	104,50 %	51,22 %	39,50 %

Source : IGJ d'après les données de la DACS

Annexe 4. Evolution du nombre d'affaires nouvelles et terminées dans les tribunaux des affaires de sécurité sociale



Fiche 13. Le traitement des séries

Sommaire

1.	DES PRATIQUES ENCORE TRES DISPARATES ET PERFECTIBLES.....	63
1.1	Un manque d'uniformité dans le traitement des séries	63
1.1.1	<i>Sur la définition du concept.....</i>	63
1.1.2	<i>Sur les modes de détection des affaires sérielles</i>	64
1.1.3	<i>Sur leur gestion informatique.....</i>	65
1.1.3.1	<i>Des applicatifs inadaptés et diversement utilisés.....</i>	65
	A. Pour procéder à l'enregistrement initial	65
	B. Pour assurer le suivi du dossier, de la mise en état à l'audience	65
1.1.3.2	<i>Une fonction statistique quasi inexistante.....</i>	66
1.1.4	<i>Sur la mise en état des dossiers.....</i>	66
1.1.5	<i>Sur l'audience et le jugement des affaires</i>	67
2.	DES PISTES DE REFLEXION.....	68
2.1	Une définition à stabiliser	69
2.2	Une coordination à améliorer entre les deux degrés de juridiction.....	69
2.3	Un traitement informatique à rationaliser	70
2.3.1	<i>Eviter des redondances de saisies</i>	70
2.3.2	<i>Optimiser le traitement « par lot » des dossiers sériels</i>	70
2.3.3	<i>Permettre le suivi informatisé et statistique des séries.....</i>	70
2.4	Approche comparatiste : le traitement des dossiers sériels par les juridictions de l'ordre administratif	71
2.4.1	<i>Un dispositif efficace de recensement des séries.....</i>	71
2.4.2	<i>La demande d'avis préalable</i>	72
2.4.3	<i>Le traitement simplifié par ordonnance</i>	73
2.4.4	<i>La pratique du dossier « pilote ».....</i>	74

La lettre de mission thématique confiée à l'IGJ le 11 février 2019 sollicite un examen des *processus mis en place pour le traitement des séries* par les cours d'appel (CA).

Ce sujet, prégnant pour les juridictions de première instance comme d'appel¹, a fait l'objet d'une étude spécifique par l'Inspection Générale des Services Judiciaires (IGSJ), saisie par lettre de mission du directeur de cabinet de la garde des Sceaux le 4 février 2015 aux fins de :

- évaluer, sur les cinq dernières années, le volume d'affaires en séries auprès des tribunaux de grande instance, des tribunaux d'instance, des conseils de prud'hommes, des tribunaux de commerce et des cours d'appel et dresser une cartographie des juridictions le plus souvent saisies de ces dossiers en série ;

- recenser les pratiques suivies par les juridictions en ce qui concerne notamment l'enregistrement, les convocations, les notifications et l'organisation des audiences ;

- évaluer le coût de traitement de ces procédures ;

- se rapprocher des juridictions administratives pour prendre en compte les méthodes éventuellement mises en œuvre par elles pour la gestion de ces dossiers ;

- formuler toutes propositions utiles visant à améliorer le traitement de ces procédures en série.

Dans son rapport du 9 septembre 2015², la mission d'inspection a observé que la notion de dossiers sériels souffrait de contours mal définis, tant qualitativement que quantitativement.

Elle a relevé que la grande majorité des juridictions judiciaires, en ce incluses les cours d'appel, était pourtant confrontée à la nécessité de traiter des affaires en série et, qu'en l'absence de dispositif spécifique, elles y procédaient selon des pratiques très diverses, peu formalisées et génératrices de divergences jurisprudentielles.

La prise en compte des dossiers sériels a été jugée inadaptée, tant en termes d'évaluation de leur coût de traitement que de gestion des moyens humains ou d'adéquation des outils informatiques.

Trois séries de recommandations ont été formulées, articulées autour de la nécessité de mieux définir la notion de série, d'en améliorer les modalités de détection et de mettre en place des dispositifs juridiques et techniques permettant d'en assurer un traitement efficace.

Pourtant, en janvier 2018, le rapport rédigé par Mme Frédérique Agostini et M. Nicolas Molfessis dans le cadre du 3ème Chantier de la Justice, consacré à « L'amélioration et la simplification de la procédure civile »³, relevait à son tour que, *alors que la juridiction administrative est parvenue à mettre en place un dispositif d'identification des affaires lui permettant de rationaliser le traitement des dossiers dits « en série », les techniques déployées par les juridictions civiles de première instance et d'appel ne sont plus suffisantes pour assurer le traitement efficient de ces dossiers, tant sur le plan de leur gestion procédurale qu'en termes de sécurité juridique. La spécificité de ces contentieux impose un traitement adapté.*

¹ Même si les litiges sériels concernent essentiellement les chambres sociales, certains contentieux civils peuvent également être générateurs de dossiers en série (droit de la consommation, droit des contrats ou droit bancaire par exemple).

² Cf. http://intranet.justice.gouv.fr/site/igj/art_pix/Rapport_igsj_2015.pdf.

³ Cf. http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers_justice/Chantiers_justice_Livret_03.pdf.

Les visites de juridictions auxquelles la présente mission a procédé ainsi que l'exploitation des réponses au questionnaire adressé aux 36 CA imposent la même analyse : le constat de pratiques encore très disparates et perfectibles (1) invite à ébaucher des pistes de réflexion susceptibles d'améliorer la qualité de la justice rendue dans ces dossiers sériels (2).

1. DES PRATIQUES ENCORE TRES DISPARATES ET PERFECTIBLES

Même si l'ampleur et la récurrence du phénomène sériel affectent différemment les CA selon leurs taille et spécificités, la plupart d'entre elles se trouve confrontée, ponctuellement ou régulièrement, à la nécessité de devoir juger dans des délais raisonnables un afflux massif et souvent inattendu de plusieurs dossiers individuels présentant des caractéristiques identiques. Certaines séries peuvent comporter jusqu'à plusieurs centaines, voire milliers d'affaires comparables, soumises à la même juridiction ou à des juridictions différentes.

Les chambres sociales y sont plus particulièrement exposées, dans le domaine notamment du contentieux du licenciement ou de la réparation des préjudices liés à l'exposition à l'amiante, mais des chambres civiles y sont également confrontées⁴ et certains dossiers peuvent, selon leur complexité et l'organisation interne des cours, relever du champ de compétence de plusieurs chambres.

La gestion de ces dossiers est donc particulièrement difficile, tant par l'organisation interne à mettre en place pour absorber cette charge d'activité que par la nécessité d'y apporter une réponse juridique unifiée dans des délais satisfaisants.

Il est donc primordial de pouvoir anticiper leur survenance afin de mettre en œuvre un mode de traitement adapté.

Or, en l'absence de dispositif procédural et d'outils informatiques spécifiques, les pratiques des CA présentent des disparités préjudiciables à leur efficacité.

1.1 Un manque d'uniformité dans le traitement des séries

1.1.1 Sur la définition du concept

Bien qu'unanimement reconnue et fréquemment utilisée, la notion de « série de dossiers », de « dossiers en série » ou de « dossiers sériels » ne bénéficie en l'état d'aucune définition textuelle.

Si la majorité des interlocuteurs de la mission l'envisage comme une pluralité de dossiers à juger posant une question juridique identique et comportant au moins une partie commune, certains ajoutent d'autres critères liés à l'identité de faits et/ou de prétentions.

La difficulté à distinguer les *vraies et fausses séries* a été souvent relevée, les premières permettant un traitement standardisé facilité par l'identité de problèmes juridiques, de défendeurs, de situations de fait et de prétentions, tandis que les secondes imposent une individualisation liée à la situation personnelle du demandeur ou la spécificité de ses demandes⁵.

⁴ Exemple des litiges résultant des contrats d'installation de panneaux photovoltaïques ou de la pose de prothèses PIP.

⁵ Exemple du contentieux social avec des salariés protégés et d'autres non.

Ces disparités d'appréciation qualitative se retrouvent au plan quantitatif : alors que certaines juridictions estiment qu'une série est constituée à partir de deux ou trois dossiers de même nature, d'autres fixent le seuil à six, dix, 15, 20, 25 voire 40 dossiers identiques. Il semble que ces écarts soient essentiellement liés à la taille de la CA concernée et, corrélativement, à sa capacité d'absorption d'un afflux massif de dossiers, mais ils peuvent aussi être observés dans des juridictions de même groupe et de taille similaire.

Il est également frappant de constater qu'au sein d'une même juridiction, la définition de la « série », dans sa dimension quantitative comme qualitative, peut diverger selon les chambres voire les magistrats, rares étant les CA ayant arrêté en ce domaine une position unique et stabilisée.

Parfois, l'instauration d'un deuxième seuil numérique, à partir duquel la série identifiée va recevoir un traitement spécifique⁶, vient accroître la confusion autour de la notion.

1.1.2 Sur les modes de détection des affaires sérielles

Des échanges avec la première instance trop rares, peu opérationnels ou insuffisamment formalisés⁷ ne mettent pas les CA en capacité d'anticiper utilement la gestion de séries pourtant prévisibles.

De nombreuses cours ont ainsi déploré des difficultés à identifier les dossiers sériels de leur ressort, pouvant conduire à leur examen en appel par des magistrats ou formations⁸ différents, avec un risque non négligeable de disparité de jurisprudence, voire d'incohérence entre les décisions.

Certaines CA ont tenté de mettre en place des dispositifs de pré-alerte, voire de tableaux partagés avec les juridictions du premier degré, permettant de mieux repérer et prévoir l'arrivée de dossiers déjà identifiés comme faisant partie d'une même série. Il arrive également que les avocats eux-mêmes prennent l'initiative d'alerter la cour d'une saisine imminente de dossiers sériels.

Ces hypothèses sont néanmoins relativement rares et reposent généralement sur des pratiques *intuitu personae*, peu propices à l'exhaustivité ou la pérennité de ces dispositifs.

Le repérage en amont des dossiers en série est ainsi très empirique, alors qu'il conditionne pourtant les possibilités ultérieures de regroupement des affaires dans une même chambre ou section en vue d'un traitement unifié.

A leur arrivée à la CA, le traitement de ces dossiers n'est pas toujours uniforme d'une chambre, d'une section ou d'un magistrat à l'autre et aucune harmonisation n'existe en tout état de cause au plan national.

Certaines CA ont mis en place des dispositifs de contrôle confiés à des assistants de justice, juristes assistants, greffiers assistants du magistrat (GAM) ou contrôleur de gestion, aux fins d'identifier les dossiers présentant des caractéristiques identiques et proposer leur regroupement.

La quasi-totalité des CA interrogées confie, de fait, au greffe la détection des séries au moment de l'enregistrement de la déclaration d'appel.

⁶ Exemples de CA qui considèrent qu'une série est constituée à partir d'une dizaine de dossiers similaires mais qui ne vont mettre en place un dispositif de traitement adapté qu'au-delà d'une cinquantaine ou centaine de dossiers.

⁷ Cf. fiche 17 : « L'harmonisation des pratiques ».

⁸ Chambres ou sections.

Ainsi, si l'ensemble des dossiers est enregistré à la même date, ceux-ci seront recensés comme faisant partie d'une série et l'attention du greffier ou du magistrat de la chambre concernée sera attirée lors de la distribution de l'ensemble.

En cas d'arrivée perlée, l'identification des séries est beaucoup plus aléatoire.

Elle repose sur des vérifications de connexité opérées manuellement dans Win Ci CA par les fonctionnaires affectés à l'enregistrement. Elles ne sont pas systématiques et se fondent sur des fonctionnalités de requêtage perfectibles, entravées par l'hétérogénéité du mode d'enregistrement des dossiers par le greffe.

Celui-ci souligne les difficultés rencontrées pour identifier les séries : faute d'outil informatique conçu à cette fin, la recherche exhaustive de dossiers identiques est matériellement impossible et souvent infructueuse, par exemple lorsque les parties sont des personnes morales dont la dénomination peut varier.

Il est impossible de détecter les dossiers sériels relevant de la compétence de CA différentes.

L'insuffisance des dispositifs actuels est unanimement relevée et présentée comme source de réelles difficultés, plusieurs CA ayant ainsi rapporté l'exemple concret de dossiers en série distribués à trois chambres ou sections différentes de la même juridiction.

1.1.3 Sur leur gestion informatique

1.1.3.1 Des applicatifs inadaptés et diversement utilisés

A. Pour procéder à l'enregistrement initial

L'impossibilité de bénéficier, en l'état, d'une reprise automatique par les CA des données nominatives renseignées en première instance multiplie inutilement les opérations de saisie, particulièrement lourdes dans les séries les plus fournies.

L'applicatif Win Ci CA n'a pas non plus été paramétré pour traiter de dossiers sériels à forte volumétrie. Ainsi, il n'est pas possible d'enregistrer plus de 250 parties dans une affaire.

Le greffe doit donc mettre en place des contournements⁹ qui ralentissent le temps de traitement du dossier et le complexifient.

Il dispose également de la possibilité de prendre attache avec le bureau des applicatifs civils de la DSJ (OJI5) pour obtenir un exécutable hybride spécifique à la juridiction¹⁰. Ce service a ainsi mis à jour, le 9 février 2017, un mode opératoire de WinCi CA pour la gestion des affaires à forte volumétrie, en dehors de l'application habituellement utilisée¹¹.

B. Pour assurer le suivi du dossier, de la mise en état à l'audience

S'agissant du suivi procédural des dossiers, les possibilités de traitement automatique et coordonné des affaires sérielles sont elles aussi limitées par une imperfection de l'outil informatique contraignant les fonctionnaires à la multiplication de tâches répétitives, chronophages et coûteuses dans le suivi des dossiers.

⁹ A la CA de Paris, le greffe civil central demande à l'avocat de déposer plusieurs DA et fusionne ensuite les numéros de RG, le problème étant de conserver la première date d'appel alors que les enregistrements se font sur plusieurs jours. La fusion des trames n'est également pas possible.

¹⁰ Cf. fiche 20 : « Les nouvelles technologies ».

¹¹ Cette organisation spécifique a été mise en place dans le cadre du recours des sociétés TÜV Rheinland LGA Products GmbH et TÜV Rheinland France devant la CA d'Aix en Provence (procès des prothèses mammaires PIP).

Ont été parfois développées des méthodes locales pour faciliter le traitement par lot des dossiers sériels, notamment en créant des codes « événements » particuliers dans WinCI CA, mais ces adaptations manquent d'uniformité et sont insuffisamment opérationnelles.

1.1.3.2 Une fonction statistique quasi inexistante

Les applicatifs à disposition des juridictions ne disposent pas non plus d'une fonction statistique satisfaisante : ils ne comportent aucune rubrique permettant de recenser les séries en tant que telles ni de suivre leur traitement par lot. WinCI CA permet de distinguer les dossiers par contentieux et/ou par chambre mais pas par série.

Le nombre de séries traitées par les CA, au plan local comme national, n'est donc pas disponible.

Leur impact sur l'activité des CA n'est pas pris en compte, ce qui peut être de nature à fausser l'appréciation de la charge de travail, tant des magistrats que des chambres voire de l'ensemble de la juridiction¹², selon la pratique d'enregistrement adoptée.

Ainsi, une série d'affaires peut avoir été enregistrée sous un seul numéro en première instance¹³. Le jugement unique donnera alors lieu à un appel unique, le tout étant statistiquement considéré comme une seule « affaire nouvelle » puis une seule « affaire terminée », quel que soit le nombre de parties et donc la charge de travail que représente le traitement du dossier.

Certains présidents de chambre demandent au greffe de disjointer les affaires et donc de « créer » informatiquement autant d'affaires que de parties. Il s'agit d'un travail chronophage pour le greffe, qui devra ensuite suivre tous ces dossiers individuellement et formaliser autant d'arrêts que de parties. Dans ce cas, un seul dossier nouveau donnera lieu à autant de dossiers terminés que de parties. Cette pratique favorise la situation statistique de la juridiction.

La charge de travail entre les magistrats ou les chambres peut également s'avérer inéquitablement répartie en l'absence d'appréciation fine du temps consacré au traitement des dossiers, selon qu'il s'agisse de « vraies » ou « fausses » séries¹⁴.

Ainsi, l'absence d'outil statistique de recensement national des séries constitue un frein à une allocation efficiente des ressources humaines, corrélée à une évaluation fine de la réalité de l'activité des CA.

1.1.4 Sur la mise en état des dossiers

Les modalités de mise en état des dossiers sériels ne sont pas non plus uniformes : l'existence d'une chambre des séries dédiée a pu être relevée¹⁵ alors que certaines CA ont indiqué que les dossiers sériels ne faisaient l'objet d'aucune adaptation de traitement.

¹² Une cour d'appel a ainsi rapporté à la mission que les effets mal appréciés du traitement d'une série particulièrement lourde avaient pu conduire à la suppression induite d'un poste dans la juridiction, sur la base d'indicateurs faussant l'activité réelle de la cour pour l'année antérieure. Ainsi le traitement d'un nombre important de dossiers d'une série avait été enrôlé comme une seule affaire, ce qui a conduit la DSJ à conclure à une baisse du nombre d'affaires traitées. Cela était statistiquement exact, mais ne traduisait pas le temps conséquent consacré à cette série importante.

¹³ Une seule assignation visant de multiples parties ou jonction de multiples affaires en série.

¹⁴ Le temps consacré à chaque dossier est en effet extrêmement variable selon qu'il s'agit d'une série ne comportant que des problématiques identiques et permettant une solution intégralement duplicable ou d'une série dans laquelle chaque dossier présente néanmoins des particularités, en termes de demandes par exemple, et nécessite un traitement personnalisé.

¹⁵ Mise en place à la CA d'Aix en Provence en 2013 pour traiter des litiges prud'homaux liés à l'amiante, elle y a été maintenue pour prendre en charge les dossiers sériels de plus de 10 salariés et sera étendue en septembre prochain aux litiges relevant du contentieux de la sécurité sociale impliquant plus de 10 assurés sociaux.

Dans un nombre encore important de juridictions, c'est au cours de cette phase procédurale seulement que les séries sont réellement identifiées.

Une fois l'existence d'une série acquise, la plupart des juridictions interrogées s'assure du regroupement des dossiers ou de leur jonction et de leur affectation, généralement sous le contrôle d'un magistrat, à une même chambre ou section afin de garantir une prise en charge identique, parallèle et accélérée de ces procédures.

Lorsqu'un traitement particulier est initié, il est rarement formalisé et relève souvent d'initiatives individuelles laissées à l'appréciation des présidents de chambre ou conseillers de la mise en état auxquels les dossiers ont été confiés.

Si une réelle mise en état intellectuelle est difficilement concevable pour tous les dossiers d'appel compte tenu de la charge de travail des magistrats, elle est généralement effective dans les affaires sérielles, ce qui permet d'adapter leurs modalités de traitement, d'anticiper voire de prévenir les incidents et d'accélérer la durée globale de la procédure en évitant les renvois.

Dans la gestion de ces dossiers, certaines tâches peuvent être confiées à un greffier référent, un GAM, un juriste assistant ou un assistant de justice, sous l'autorité du magistrat. Ces pratiques sont jugées efficaces tant par les personnels judiciaires que par les auxiliaires de justice. Dans un souci de rationalisation, elles mériteraient d'être renforcées et accompagnées¹⁶.

Certaines séries relevant de contentieux avec représentation obligatoire peuvent donner lieu à une prise de contact ou des réunions préparatoires avec les avocats afin de circonscrire le nombre de procédures concernées, identifier les principales problématiques juridiques et prétentions, recenser les demandes, élaborer des calendriers ou contrats de procédure, arrêter une date d'audience voire solliciter une formalisation particulière des conclusions.

Toutefois, le recours à ces calendriers ou contrats de procédure demeure trop rare et la concertation avec les avocats souvent insuffisante¹⁷. Ce déficit s'explique par un manque d'anticipation lié aux difficultés de détection des séries¹⁸ mais aussi par l'absence de formalisation et d'unification du traitement de ces dossiers. Il conduit à une multiplication encore trop fréquente des incidents, reports de clôture ou renvois, préjudiciables à un traitement diligent de ces procédures.

1.1.5 Sur l'audiencement et le jugement des affaires

Une fois détectées, les séries font généralement l'objet d'une distribution et d'un audiencement adaptés. Elles sont concentrées dans une chambre spécialiste du contentieux, pour assurer leur unité de traitement et la cohérence des décisions rendues.

Les dossiers concernés sont majoritairement jugés au cours d'une même audience, voire de plusieurs si nécessaire, dont la date a souvent été fixée en concertation avec les avocats afin d'éviter les renvois.

¹⁶ Cf. fiche 16 : « Méthodes de travail, équipe autour du juge et gestion des ressources humaines ».

¹⁷ Cf. fiche 14 : « Les avocats dans les procédures civiles d'appel ».

¹⁸ Cf. supra.

Le jugement des séries les plus conséquentes peut rendre la juridiction éligible au dispositif d'accompagnement mis en place par la DSJ pour les « procès sensibles », nécessitant la mise en œuvre de moyens exceptionnels, budgétaires, humains, matériels ou organisationnels¹⁹.

Il est très peu recouru à la pratique du dossier « pilote »²⁰, inspirée de l'ordre administratif et détaillée dans le rapport de l'IGSJ du 9 septembre 2015, soit par méconnaissance du dispositif, soit du fait des conditions de mise en œuvre qu'il requiert ou contraintes qu'il impose.

Cette pratique permet de sécuriser juridiquement la question de droit à trancher tout en autorisant l'individualisation postérieure, dossier par dossier, de la décision rendue. Gage d'égalité de traitement, elle est aussi de nature à éviter des recours inutiles et à favoriser une médiation, voire des désistements, sur les affaires mises en attente. Elle est donc potentiellement source d'une économie de délais et coûts de procédure bénéfique tant à l'institution qu'au justiciable.

Toutefois, faute de disposition textuelle la régissant, sa mise en œuvre se heurte encore à trop d'obstacles pour que les CA envisagent d'y recourir massivement.

Les rares juridictions l'ayant expérimenté²¹ ont ainsi relevé qu'en l'absence de règlementation spécifique, l'efficacité de cette pratique supposait l'adhésion des avocats et notamment le recueil de leur accord préalable voire une forme d'« engagement moral » de leur part.

Certaines cours ont souligné que des recours avaient encore pu être formés en dépit de l'arrêt rendu dans un dossier « pilote »²² et que les arguments des parties pouvaient être ajustés postérieurement à ce précédent censé servir de référence pour le jugement des autres dossiers.

Des avocats ont également utilisé la menace d'introduction d'une action en responsabilité de l'Etat pour déni de justice afin d'éviter que certaines procédures soient mises en attente de la décision « pilote ».

Compte tenu de ces difficultés, des CA ont privilégié d'autres dispositions pour déterminer des positions communes, en organisant par exemple des réunions de chambre.

2. DES PISTES DE REFLEXION

L'absence de définition institutionnelle, de référentiel partagé, d'outil de recensement, de mode opératoire formalisé et de dispositif procédural spécifique nuit à la qualité de la justice rendue dans les contentieux sériels.

¹⁹ Au terme d'une procédure de labellisation conduite par un comité de pilotage dirigé par la direction des services judiciaires, des moyens matériels et humains supplémentaires peuvent être octroyés aux juridictions ayant à faire face à des audiences d'ampleur, réunissant un nombre important de parties et susceptibles de bouleverser considérablement et durablement l'activité ordinaire de la juridiction.

²⁰ Le mécanisme du dossier pilote consiste à sélectionner, au sein d'une série, un dossier représentatif, à juger selon un circuit rapide en mettant les autres dossiers en attente et à appliquer ensuite la solution adoptée aux autres dossiers.

²¹ Notamment les CA de Caen, Douai et Bordeaux.

²² Par la cour d'appel ou la Cour de cassation.

Même si la plupart des cours tentent de coordonner et d'accélérer le traitement des litiges sériels par le regroupement des dossiers, aucun dispositif n'a été standardisé au plan national afin d'harmoniser et d'accompagner ces pratiques aujourd'hui relativement artisanales, imparfaites et disparates.

Le rapport précité, rendu en janvier 2018 sur le troisième Chantier de la Justice, a identifié ce besoin : *on ne saurait ici détailler les mesures qui devraient permettre, de façon pertinente, de répondre à l'objectif recherché. Aussi, l'élaboration d'une procédure ad hoc de traitement des litiges sériels doit faire l'objet d'une réflexion et de propositions sous l'égide de la Cour de cassation.*

2.1 Une définition à stabiliser

Le rapport rendu par l'IGSJ en juillet 2015 préconisait en tout premier lieu d'arrêter une définition précise de la notion de série, afin d'en éclaircir le concept, de favoriser une prise en charge adaptée et d'unifier les pratiques judiciaires.

Qu'elle soit légale, règlementaire ou posée par voie de circulaire, cette définition partagée permettra de fixer des critères stables et lisibles de mise en œuvre d'un traitement procédural dédié, à l'instar de celui mis en place dans les juridictions de l'ordre administratif.

La stabilisation de cette notion contribuera à la sécurisation juridique des pratiques et facilitera l'identification puis le rapprochement, tant en première instance qu'en appel, des dossiers relevant d'une même série.

2.2 Une coordination à améliorer entre les deux degrés de juridiction

Sur cette base commune de définition, les échanges entre les deux degrés de juridiction devront être facilités, mettant ainsi les juridictions de première instance et les CA plus facilement en mesure d'anticiper et de gérer les dossiers sériels qui leur seront confiés.

Les alertes, actuellement parfois formées par les greffiers de première instance, notamment des conseils de prud'hommes, pourront être systématisées et venir compléter efficacement les vérifications de précédents effectuées par les CA.

Certaines d'entre elles ont déjà mis en place des tableaux de recensement des séries partagés avec la première instance. Cette pratique, gage d'anticipation et de réactivité, notamment dans l'enregistrement et la distribution des dossiers, pourra se développer dès lors que les critères de détermination de l'existence d'une série seront partagés.

Une telle collaboration sera favorisée par l'existence d'un outil informatique commun et adapté.

2.3 Un traitement informatique à rationaliser

2.3.1 *Eviter des redondances de saisies*

La mission a constaté la lourdeur des opérations de saisie des données individuelles de chacun des multiples dossiers constitutifs d'une série.

Il est unanimement regretté qu'il soit actuellement impossible pour les greffes des CA de bénéficier d'une reprise des données nominatives renseignées en première instance, ce qui allègerait considérablement la charge pesant sur les fonctionnaires concernés, diminuerait le risque d'erreurs, favoriserait les rapprochements en permettant des requêtes plus aisés²³ et serait facteur de célérité dans le traitement de ces procédures.

Le déploiement généralisé de Portalis, qui devrait assurer cette fonctionnalité, permettra cette nécessaire interconnexion des logiciels métiers utilisés par les juridictions de première instance et les CA.

2.3.2 *Optimiser le traitement « par lot » des dossiers sériels*

Le suivi des dossiers au cours de la mise en état et de l'audiencement souffrent d'autres limitations informatiques qui handicapent également le traitement automatique des dossiers sériels et contraignent les fonctionnaires à répéter des opérations similaires et des ajustements manuels parfois complexes, en tout cas toujours contraignants et coûteux en temps.

Ces tâches indues pourraient être évitées par une adaptation du logiciel WinCi CA au traitement d'un nombre important de dossiers de même nature faisant l'objet d'une orientation identique. Ainsi conviendrait-il, par exemple, de prévoir l'augmentation du nombre maximum de dossiers pouvant faire l'objet d'un traitement « par lot » ou de faciliter l'agrégation au fil de l'eau d'un dossier individuel à une série existante.

2.3.3 *Permettre le suivi informatisé et statistique des séries*

A la différence des juridictions administratives²⁴, les juridictions de l'ordre judiciaire ne disposent actuellement d'aucun outil de suivi permettant d'identifier, d'isoler et de dénombrer les affaires sérielles afin d'évaluer de façon pertinente l'activité.

Si les tableaux de bord des juridictions administratives distinguent les données brutes des données nettes, qui excluent les affaires dites de « séries »²⁵, la même information n'a pu être obtenue des services judiciaires faute de collecte statistique satisfaisante de ces données.

En l'absence de fonctionnalité informatique dédiée, certaines CA ont développé des outils locaux de suivi de l'état d'avancement des dossiers sériels, dans un objectif opérationnel de coordination mais aussi à des fins de pilotage et de recensement statistique. Ces tableaux de bord prennent essentiellement la forme de tableaux Excel manuels et sont diversement exploités par les chefs de cour ou coordonnateurs de pôle.

²³ Avec notamment des possibilités de croisement par nom de parties et nomenclature de demandes.

²⁴ Dont le logiciel d'enregistrement Skipper permet d'identifier les affaires sérielles, de distinguer statistiquement le nombre de requêtes et sorties « brut » (chaque dossier relevant d'une série comptant pour une unité) du nombre « net » (l'ensemble des dossiers relevant d'une même série ne compte que pour une unité) et ainsi d'évaluer l'activité des juridictions en neutralisant, d'un strict point de vue comptable, les phénomènes d'afflux de requêtes semblables.

²⁵ C'est-à-dire celles qui présentent à juger en droit, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification des faits, une question qui a déjà fait l'objet d'une décision juridictionnelle et peuvent être tranchées par voie d'ordonnance.

Ils ne sont actuellement pas transmis à la Chancellerie, qui ne dispose dès lors d'aucun moyen de recenser les séries et d'évaluer leur impact sur l'activité des CA.

La formalisation d'un outil généralisé et standardisé, voire la conception d'une fonction *ad hoc* dans le logiciel WinCi CA, serait de nature à offrir aux professionnels de terrain comme à l'administration centrale une meilleure connaissance de l'avancée de ces dossiers spécifiques et à les doter de possibilités réelles de coordination, tout en permettant une évaluation plus fine de la charge de travail et une réactivité accrue dans l'adaptation des moyens matériels et humains.

Le pilotage des cours comme la pertinence de l'allocation des ressources en seraient renforcés.

2.4 Approche comparatiste : le traitement des dossiers sériels par les juridictions de l'ordre administratif

2.4.1 Un dispositif efficace de recensement des séries

En droit administratif, la notion de série renvoie à deux types d'hypothèses.

La première résulte de l'article R. 222-1 du code de justice administrative (CJA)²⁶, qui prévoit des modalités de jugement simplifié pour statuer sur les *requêtes relevant d'une série*, entendues comme celles qui, *sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qui ont déjà été tranchées par une décision devenue irrévocable*²⁷.

La seconde, plus large, se réfère à l'*extension géographique potentielle de questions de droit identiques* permettant d'identifier un *phénomène de série*, à savoir un problème juridique récurrent auquel il convient d'apporter une réponse uniforme.

Le traitement de cette deuxième catégorie de séries a justifié la création, dès 2001, d'un dispositif empirique de maillage national nommé « Juradinfo », permettant la circulation de l'information entre les TA, les CAA et le Conseil d'Etat (CE) sur les contentieux répétitifs appelés à être tranchés par plusieurs juridictions, dans un objectif de coordination et de rationalisation de leur traitement.

Cet outil, formalisé dans une note de 31 mars 2008 récemment complétée²⁸, repose sur la désignation, dans chaque juridiction, d'un correspondant chargé de détecter, dès l'enregistrement des dossiers et le stade de la première instance, les affaires potentiellement sérielles du fait du nombre de dossiers semblables ou de la redondance des questions posées.

²⁶ Article R. 222-1 du CJA : Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, les premiers vice-présidents des tribunaux et des cours, le vice-président du tribunal administratif de Paris, les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours et les magistrats ayant une ancienneté minimale de deux ans et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller désignés à cet effet par le président de leur juridiction peuvent, par ordonnance (...)

^{6°} Statuer sur les requêtes relevant d'une série, qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qu'elle a déjà tranchées ensemble par une même décision devenue irrévocable, à celles tranchées ensemble par une même décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux ou examinées ensemble par un même avis rendu par le Conseil d'Etat en application de l'article L 113-1 et, pour le tribunal administratif, à celles tranchées ensemble par un même arrêt devenu irrévocable de la cour administrative d'appel dont il relève.

²⁷ Cf. infra.

²⁸ Note de rappel des principes de bon fonctionnement du système Juradinfo du 1^{er} mars 2017.

Centralisant les informations émanant des différents greffes, le correspondant JURADINFO renseigne une cellule constituée auprès du CE sur l'existence possible d'une série, par le biais d'une fiche d'alerte comportant un résumé des prétentions du requérant, la ou les question(s) de droit concernée(s) et l'analyse qui conduit à penser qu'il pourrait s'agir d'une série.

L'information est ensuite répercutée à l'ensemble des juridictions en utilisant le même réseau de correspondants. Si l'existence d'une série est confirmée, des mesures particulières d'enregistrement²⁹ et de traitement seront alors mises en œuvre sur proposition d'un comité de pilotage composé par le président de la section du contentieux du CE et comprenant des chefs de juridiction, magistrats et greffiers.

Un tel dispositif favorise le traitement rapide, concerté et unifié de ces dossiers en évitant que plusieurs juridictions opèrent de façon redondante les mêmes recherches et en prévenant efficacement le risque de solutions juridiques divergentes.

Il n'a toutefois valeur que de *préconisation de portée générale* et ne saurait s'apparenter à des instructions ou immixtions dans le fonctionnement des juridictions ou les décisions à venir : chaque juridiction reste souveraine dans le traitement à apporter aux dossiers qui lui sont soumis, même relevant d'une série, mais il leur est rappelé que ces bonnes pratiques *sont de nature à éviter pertes de temps et incohérences au bénéfice d'une meilleure administration de la justice*³⁰.

La constitution d'un réseau comparable pour l'ordre judiciaire, complété par la création d'une liste de discussion institutionnelle dédiée aux contentieux sériels³¹, a été proposée par l'IGSJ dans son rapport précité de 2015.

2.4.2 *La demande d'avis préalable*

L'article L. 113-1 CJA³² prévoit la possibilité pour un TA ou une CAA confrontés à une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse se posant dans de nombreux litiges, de la soumettre pour avis au CE qui doit statuer dans les trois mois, durant lesquels la décision au fond est suspendue. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours.

²⁹ Sur la base de « mots-clés » identiques, que les juridictions saisies de dossiers similaires sont invitées à utiliser aux fins de permettre un recensement rapide et exhaustif de l'ensemble des procédures concernées.

³⁰ Cf. note du 1^{er} mars 2017.

³¹ Proposée par la Cour de cassation.

³² Article L 113-1 CJA : *Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. Il est sursis à toute décision au fond jusqu'à un avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai.*

Ce mécanisme, qui sécurise les pratiques et contribue à une harmonisation de la jurisprudence, a été étendu aux juridictions judiciaires avec la procédure de saisine pour avis de la Cour de cassation introduite par la loi n°91-491 du 15 mai 1991 et son décret d'application du 31 juillet 1992 dans les articles L 441-1 à L 441-3 du COJ, modifiés par la loi du 8 août 2016³³.

Dans les mêmes hypothèses que les juridictions administratives³⁴, les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent ainsi solliciter la Cour de cassation ou la commission paritaire permanente d'interprétation des conventions ou accords collectifs, avant de trancher une question de droit particulièrement épineuse concernant de nombreux litiges, sans être néanmoins liées par l'avis rendu.

Aucune des CA sollicitées dans le cadre de cette mission n'a toutefois mentionné avoir recouru à cette disposition globalement peu utilisée³⁵, qui gagnerait à se développer dans un objectif de sécurité juridique et d'harmonisation de la jurisprudence. Elle est toutefois réservée aux questions de droit nouvelles. Or, le traitement des séries pose aussi, et parfois surtout, des questions de fait qui ne relèvent pas de ce dispositif.

2.4.3 Le traitement simplifié par ordonnance

L'article R. 222-1 6° du CJA prévoit des modalités simplifiées de jugement de certains dossiers sériels.

Ainsi, lorsque le problème de droit a déjà été tranché par une décision définitive, les présidents de TA et de CAA, les premiers vice-présidents des tribunaux et des cours, le vice-président du TA de Paris, les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours et les magistrats ayant une ancienneté minimale de deux ans et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller, désignés à cet effet par le président de leur juridiction, peuvent statuer sur ces requêtes par voie d'ordonnance³⁶.

Il ne peut toutefois être recouru à ce dispositif qu'à la double condition que la question juridique ait déjà été tranchée³⁷ et que les autres dossiers de la série n'appellent pas une nouvelle appréciation ou qualification des faits.

Ce circuit spécial est souvent confié à des assistants de justice, permettant ainsi d'éviter la mise en état, le rapport, l'audience et la formalisation de décisions motivées individualisées.

Il est gage d'une décision rapide et conforme à la jurisprudence. Le risque demeure néanmoins de voir traiter comme appartenant à une série un dossier qui présente en fait des spécificités.

³³ Article L. 444-1 du COJ : Avant de statuer sur une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent, par une décision non susceptible de recours, solliciter l'avis de la Cour de cassation. Elles peuvent, dans les mêmes conditions, solliciter l'avis de la commission paritaire mentionnée à l'article L 2232-9 du code du travail ou de la Cour de cassation avant de statuer sur l'interprétation d'une convention ou d'un accord collectif présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges.

³⁴ L'apparition d'une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges

³⁵ Une dizaine d'avis rendus par an : 311 au total entre le 7 décembre 1992 et le 11 avril 2019. Source : site Intranet de la Cour de cassation.

³⁶ L'article R.122-12 du CJA accorde la même faculté aux président de la section du contentieux, les présidents adjoints de cette section, les présidents de chambre et les conseillers d'Etat mentionnés au quatrième alinéa de l'article R 122-7.

³⁷ Par une décision devenue irrévocable de la même juridiction ou du CE statuant au contentieux, ou examinées ensemble par un même avis rendu par le CE en application de l'article L. 113-1 et, pour le tribunal administratif, à celles tranchées ensemble par un même arrêt devenu irrévocable de la cour administrative d'appel.

Ce mode de traitement qui repose sur un principe administratif de discipline jurisprudentielle³⁸, est toutefois difficilement transposable en l'état dans les juridictions judiciaires.

2.4.4 *La pratique du dossier « pilote »*

Lorsque les mécanismes de détection mis en place révèlent que plusieurs juridictions sont saisies d'affaires similaires, le comité de pilotage institué au CE³⁹ peut en désigner une pour statuer la première en qualité de « pilote »⁴⁰, en principe dans un délai raccourci de six mois.

Les autres juridictions saisies en sont informées et invitées à attendre sa décision pour juger, et parfois instruire, d'autres affaires relevant de la même série⁴¹.

En cas de recours contre la décision pilote, la juridiction de recours⁴² devient elle-même pilote, et ce jusqu'à ce que la décision rendue soit devenue définitive. Il est ainsi possible d'obtenir une position de dernier ressort dans un délai maximum de 18 mois.

Les autres juridictions sont ensuite en mesure de rendre une décision compatible avec cette première prise de position, dans l'ensemble des autres dossiers de même nature dont elles sont saisies. Si les conditions en sont réunies, elles peuvent statuer par ordonnance selon le mécanisme procédural évoqué *supra*.

Malgré le délai d'attente ainsi imposé au traitement des dossiers non « pilotes », la durée globale des procédures est présentée comme généralement plus rapide qu'en cas de jugement séparé de chacun des dossiers. La réponse juridique est, de plus, unifiée.

Même s'il n'est assorti d'aucune force contraignante, les juridictions recourent régulièrement à ce dispositif et conformément très majoritairement leurs décisions individuelles à l'arrêt de principe rendu par la juridiction supérieure, en application de la règle dite de *discipline jurisprudentielle*⁴³ propre à l'ordre administratif et conçue comme une garantie d'égalité de traitement pour le justiciable.

Dans certains cas spécifiques, le président de la section du contentieux du CE peut aller jusqu'à faire usage de l'article R. 351-8 du CJA et transformer la juridiction pilote en juridiction d'attribution, qui se verra attribuer le jugement de l'ensemble des litiges.

Si cette dernière disposition apparaît en tant que telle peu compatible avec les règles de compétence prévues par le code de l'organisation judiciaire, le rapport rendu sur le 3ème chantier de la justice estimait que le premier président de la Cour de cassation devrait pouvoir également ordonner le regroupement de contentieux sériels devant une même juridiction.

La pratique du dossier « pilote » a quant à elle déjà été expérimentée par plusieurs CA judiciaires et sa mise en œuvre a été préconisée par le rapport relatif au traitement des dossiers sériels rendu en septembre 2015 par l'IGSJ, qui relevait que la Cour de cassation y était favorable.

³⁸ Principe en vertu duquel l'application de la loi impose une stricte conformation à la jurisprudence de la juridiction supérieure, CAA pour les TA et CE pour les CAA, afin de garantir la sécurité juridique, la prévisibilité de la décision et l'égalité de traitement des justiciables. Cf. fiche 21 : « Approche comparatiste : la pratique des cours administratives d'appel ».

³⁹ Cf. *supra*.

⁴⁰ Il ne s'agit que de préconisations et non d'instructions liant les juridictions concernées.

⁴¹ Ne sont prévues aucunes modalités particulières de notification aux parties.

⁴² Cour administrative d'appel ou Conseil d'Etat.

⁴³ Cf. fiche 21 : « Approche comparatiste : la pratique des cours administratives d'appel ».

Afin d'éviter les écueils auxquels se sont confrontées les CA ayant déjà expérimenté ce dispositif, essentiellement liés aux fortes réticences de certains avocats⁴⁴, si la généralisation de ce mécanisme devait être envisagée, il conviendrait que ses modalités de mise en œuvre soient définies par voie réglementaire⁴⁵, aux fins notamment d'assurer la concentration des moyens et demandes et garantir que les juridictions successivement saisies statuent dans des délais contraints.

Toute forme de *discipline jurisprudentielle* étant incompatible avec les garanties d'indépendance juridictionnelle dont bénéficient les magistrats de l'ordre judiciaire, le recours à ces dispositions ne saurait qu'être facultatif, le juge conservant une totale liberté d'appréciation de la décision à rendre dans le litige particulier qui lui est soumis, indépendamment des orientations dégagées dans l'arrêt pilote.

Ces pistes de travail pourraient être couplées avec une réflexion sur le renforcement des pouvoirs du président de chambre et/ou du conseiller de la mise en état, que plusieurs interlocuteurs de la mission ont appelée de leurs vœux notamment dans l'hypothèse d'un recours à cette pratique du dossier dit « pilote ».

De tels dispositifs pourraient également contribuer à inciter les parties des autres dossiers concernés à recourir plus naturellement à une médiation ou une conciliation pour la détermination du montant de la réparation, dès lors que la prévisibilité de la décision judiciaire sur le fond serait renforcée.

En tout état de cause, des dispositions réglementaires devront préalablement définir la notion de série et instituer des circuits et modalités de regroupement des dossiers sériels.

⁴⁴ Cf. supra.

⁴⁵ Bien que ce ne soit pas le cas pour les juridictions administratives alors pourtant que ce circuit y est utilisé depuis une quinzaine d'années.

Fiche 14.
Les avocats dans les procédures civiles d'appel

Sommaire

1.	L'APPRECIATION DES REFORMES PROCEDURALES PAR LES AVOCATS	80
1.1	Un regard critique sur les réformes procédurales	80
1.1.1	<i>Une célérité non effective.....</i>	<i>80</i>
1.1.2	<i>Une baisse du nombre des appels</i>	<i>81</i>
1.1.3	<i>Une difficulté d'accès au juge qui nuit au traitement du dossier.....</i>	<i>81</i>
1.1.4	<i>Un accès au RPVJ trop restreint</i>	<i>82</i>
1.1.5	<i>Une sinistralité en hausse</i>	<i>82</i>
1.2	L'acquisition nécessaire d'une compétence	84
1.2.1	<i>Les anciens avoués encore sollicités.....</i>	<i>84</i>
1.2.2	<i>La formation des avocats en question</i>	<i>84</i>
1.3	Les perspectives envisagées	86
1.3.1	<i>Un souhait de pause dans les réformes</i>	<i>86</i>
1.3.1.1	<i>Le refus d'un appel voie de réformation</i>	<i>86</i>
1.3.1.2	<i>Le refus d'un filtrage des appels</i>	<i>86</i>
1.3.1.3	<i>Le refus de la généralisation de l'exécution provisoire de droit</i>	<i>86</i>
1.3.2	<i>Des aménagements de textes souhaités</i>	<i>87</i>
1.4	Approche comparatiste.....	88
1.4.1	<i>Une consultation préalable de l'avocat</i>	<i>88</i>
1.4.2	<i>La procédure allemande.....</i>	<i>88</i>
2.	DONNEES GENERALES SUR LA PROFESSION D'AVOCAT.....	89
2.1	Comparaison des évolutions du nombre d'avocats et d'affaires civiles nouvelles en cour d'appel	89
2.2	Typologie de la profession	89

1. L'APPRECIATION DES REFORMES PROCEDURALES PAR LES AVOCATS

Pour recueillir l'avis des avocats sur le bilan des procédures d'appel en matière civile, commerciale et sociale et les perspectives, la mission a procédé à des entretiens avec le Conseil National des Barreaux (CNB), la Conférence des Bâtonniers et les bâtonniers des ressorts des huit CA dans lesquelles elle s'est déplacée¹.

Préalablement elle leur avait adressé des questionnaires qu'ils ont renseignés. Elle a été destinataire d'une contribution spontanée d'un syndicat d'avocats présentant 20 propositions de réforme.

Cette fiche dresse la synthèse des observations recueillies.

1.1 Un regard critique sur les réformes procédurales

Dans l'ensemble, les avocats portent un regard critique sur l'impact de la réforme dite « Magendie » entrée en vigueur en 2011 et des dernières dispositions issues du décret du 6 mai 2017. Ils qualifient la procédure d'anxiogène et constatent le recours persistant aux anciens avoués devenus avocats.

1.1.1 Une célérité non effective

Selon les avocats, l'objectif de célérité, annoncé par les réformes, n'est pas atteint, car une fois les délais de mise en état expirés, les délais d'audiencement des affaires devant la cour sont encore très longs² et en augmentation. Ils considèrent que le nombre de magistrats et de fonctionnaires au sein des cours d'appel est insuffisant. Ils font valoir qu'en raison

de cette absence de moyens, certains contentieux ont tendance à être priorités. Ces dernières années, la matière sociale a fait l'objet d'une attention particulière dans certaines cours d'appel. Ainsi, lorsqu'un effort est consenti dans une chambre de la cour, c'est au détriment des autres.

Si certains admettent que la mise en état est plus rapide depuis 2011³, le délai d'audiencement pose difficulté non seulement en termes d'explications à donner au client, mais également en termes d'équilibre par rapport à la rapidité que l'on exige des parties. Par ailleurs, l'augmentation du nombre de déférés participe à l'allongement des délais de traitement des dossiers et à leur audiencement.

Ils expliquent que l'obligation de concentrer les prétentions oblige à définir très rapidement une stratégie d'appel avec le client alors qu'il n'était pas fréquent qu'un appelant ou un intimé modifie ses demandes après avoir conclu une première fois. En outre, l'expérience montre qu'il est parfois difficile de distinguer une prétention d'un moyen.

¹ Les 8 cours d'appel sont Besançon, Caen, Douai, Metz, Paris, Reims, Rouen, Saint-Denis de la Réunion.

² Selon le CNB, idéalement, le délai de traitement d'une affaire ne devrait pas dépasser un an devant chaque instance et trois ans maximum après épuisement des voies de recours.

³ La mise en état est encadrée dans un délai de 9 mois (au plus tard : conclusions d'appelant 3 mois ; conclusions d'intimé à 6 mois, conclusions d'intimé incidents à 9 mois).

L'article 911-1 du CPC, dans sa rédaction issue du décret du 6 mai 2017, qui empêche de réparer toute erreur matérielle en réitérant un appel déclaré irrecevable ou, dans le cas d'une déclaration d'appel caduque, est ressenti comme une sanction « *injuste* ». Ce d'autant qu'une erreur matérielle commise par un juge peut faire l'objet d'une rectification et qu'aucun bénéfice sur le délai de jugement des appels ne se fait sentir. Le CNB considère que cette disposition est contraire à l'article 385 du CPC⁴ et porte atteinte au droit de recours garanti par la Constitution et par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales puisqu'elle prive le justiciable du droit de poursuivre son action dans les conditions de droit commun.

Les avocats soulignent tout particulièrement les difficultés nées des délais de signification et d'échanges des conclusions et des pièces dans le cadre du circuit court de l'article 905 du CPC⁵.

Ils regrettent également certaines pratiques qui aboutissent à différer la délivrance de l'avis de fixation, de sorte que les dossiers restent en attente et qu'il leur revient de veiller à ce que le délai de péremption ne soit pas atteint.

Enfin, le CNB constate que la complexité et la technicité du droit processuel ont conduit les avocats à privilégier, plus souvent, dans l'intérêt de leurs clients, des stratégies reposant sur les exceptions de procédure et les fins de non-recevoir autorisées par les nouvelles dispositions au détriment de la discussion sur les moyens de droit substantiel.

1.1.2 Une baisse du nombre des appels

Pour certains, la baisse du nombre des appels est révélateur de la complexité de la procédure qui décourage les justiciables et leurs conseils. Pour d'autres, c'est le signe du filtre efficace des avocats qui ne font appel que lorsqu'ils sont certains du bien-fondé de ce recours. Dans tous les cas, ils exposent que la volonté première de ces réformes est de limiter le nombre des appels, au détriment des justiciables qui pour des raisons de forme se voient refuser un nouveau procès au fond.

1.1.3 Une difficulté d'accès au juge qui nuit au traitement du dossier

Les avocats font valoir qu'outre les réformes de procédure, la communication électronique et la dématérialisation des échanges avec la cour les privent de contacts avec les magistrats au cours de la mise en état, sauf en cas d'incident procédural. Ils ne savent pas jusqu'à l'audience de plaidoirie comment est analysé leur dossier par le CME et regrettent de ne connaître l'avancement de la procédure qu'au fil de messages et décisions communiqués par voie électronique. S'ils ne regrettent pas la suppression des audiences physiques de mise en état, ils souhaitent pouvoir encore rencontrer le juge.

La mise en état leur semble être devenue une simple gestion de délais avec délivrance de sanctions sans analyse et discussion touchant au fond du dossier. Avec ces délais, on a retiré au juge son pouvoir de juger qui n'est pas là uniquement pour rythmer un calendrier de procédure. En cela, leur regret rejoint celui des magistrats qui abordent le fond du dossier au moment de la préparation du rapport et ne peuvent en conséquence être proactifs au cours de la mise en état.

⁴ L'instance s'éteint à titre principal par l'effet de la péremption, du désistement d'instance ou de la caducité de la citation. Dans ces cas, la constatation de l'extinction de l'instance et du dessaisissement de la juridiction ne met pas obstacle à l'introduction d'une nouvelle instance, si l'action n'est pas éteinte par ailleurs.

⁵ Dans le cadre du circuit court, le point de départ du délai pour conclure de l'appelant est flottant puisqu'il court à compter de l'avis de fixation, adressé par le greffe, et les délais sont trop brefs.

1.1.4 Un accès au RPVJ trop restreint

Outre les difficultés de transmission consécutives au nombre limité de mégaoctets du système⁶ et les disparités entre les interfaces RPVJ et RPVA, les avocats soulignent les difficultés en matière prud'homale puisque le régime de la postulation territoriale ne s'applique pas. Le raccordement RPVA/RPVJ reste régionalisé au niveau de la cour d'appel. Lorsque l'avocat n'a pas son domicile professionnel dans le ressort de la cour, il lui est donc nécessaire de recourir soit à un correspondant local soit de suivre une procédure papier⁷ avec tous les risques inhérents aux délais contraints qui devront être respectés⁸.

Pour autant, certains barreaux ne souhaitent ni une postulation ni un usage national du RPVA. Ils craignent un impact économique sur la profession. L'existence des petits cabinets pourrait, en effet, être compromise au profit de regroupements dans de grosses structures avec des correspondants locaux. Les possibilités d'installation des avocats sur le territoire national en seraient limitées. Pour ces derniers, la situation doit être pérennisée car elle garantit une proximité entre l'avocat et le magistrat propice au dialogue.

1.1.5 Une sinistralité en hausse

Les réformes procédurales ont entraîné une sinistralité accrue.

Selon les statistiques communiquées⁹ par le CNB et la Conférence des Bâtonniers, le pourcentage des sinistres consécutifs à une erreur de procédure en appel sur l'ensemble des sinistres déclarés augmente régulièrement depuis 2014 et de manière substantielle en droit social depuis l'année 2017 avec l'introduction de la procédure écrite avec représentation obligatoire en matière prud'homale.

Tableau n°1 : Pourcentage des sinistres communiqués par le CNB

	2014	2015	2016	2017	2018
Pourcentage des sinistres consécutifs à une erreur de procédure en appel sur l'ensemble des sinistres déclarés à la SCB.	6,6%	9,6%	15,0%	19,9 %	25,8 %
Pourcentage des sinistres de la ligne ci-dessus intervenus en droit social et de la sécurité sociale.	1,0 %	1,3 %	1,2 %	24,0%	33,8 %

Selon la lettre d'avril 2018 n° 14 de la Société de courtage des barreaux¹⁰, alors qu'en 2015, les erreurs de procédure en appel constituaient la 4^{ème} cause de sinistralité avec 9,4 % des sinistres déclarés, ce taux est progressivement monté à 15,5 % de l'ensemble des sinistres en 2016 puis 20,4 % en 2017. Sur la seule année 2017, le nombre de sinistres a augmenté de près de 50 %.

⁶ Cette difficulté est inconnue dans les échanges avec la juridiction administrative. Pour la CA de Caen la convention de communication électronique exclut l'envoi des pièces par le RPVA et leur dépôt au greffe faute de place dans les locaux du greffe.

⁷ Nouvel article 930-1 issu du décret 2017-891 du 6 mai 2017.

⁸ Cf. fiche 20 « Les nouvelles technologies », sur les évolutions prévues en matière de raccordement RPVJ/RPVA au niveau national.

⁹ Bilan établi par la Société de courtage des barreaux assurant la couverture responsabilité civile professionnelle de l'essentiel des barreaux de province.

¹⁰ Eléments communiqués par un syndicat d'avocats.

Exprimée en nombre de cas, la sinistralité évoquée reste mesurée. L'impact en termes de coût n'est pas mentionné aux statistiques communiquées.

Tableau n°2 : Réclamations consécutives à des erreurs de procédure en appel à compter du 1^{er} janvier 2014 et concernant la seule population d'avocat assurée par la Société de courtage des barreaux

NB : ces statistiques concernent la seule population d'avocat assurée par la société de courtage des barreaux, ce qui représente :

- Pour l'année 2014 : 149 Barreaux pour 32 296 avocats
- Pour l'année 2015 : 150 Barreaux pour 33 171 avocats
- Pour l'année 2016 : 152 Barreaux pour 34 209 avocats
- Pour l'année 2017 : 153 Barreaux pour 34 945 avocats
- Pour l'année 2018 : 154 Barreaux pour 35 724 avocats

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de sinistres déclarés	1565	1594	1645	1883	2202
Nombre de sinistres consécutifs à une erreur de procédure en appel sur l'ensemble des sinistres déclarés à la SCB.	103	153	247	375	568
Nombre de sinistres de la ligne ci-dessus intervenus en droit social et de la sécurité sociale.	1	2	3	90	192

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de sinistres déclarés en droit du travail et de la sécurité sociale	198	182	199	318	436
Nombre de sinistres déclarés en droit social et de la sécurité sociale consécutifs à une erreur de procédure en appel.	1	2	3	90	192

Depuis l'entrée en vigueur du décret n°2016-660 du 20 mai 2016 relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail ayant notamment instauré la représentation obligatoire par avocat ou défenseur syndical en appel avec application de l'ensemble des dispositions du Code de procédure civile relevant de la procédure avec représentation obligatoire, le pourcentage des sinistres inhérents à une erreur de procédure en appel a substantiellement augmenté en droit social et de la sécurité sociale.

On constate aussi une augmentation de la proportion des sinistres déclarés à la SCB dans ce même domaine sur l'ensemble des sinistres.

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de sinistres déclarés	1565	1594	1645	1883	2202
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

Source : Société de courtage des barreaux

Les données ci-après, communiquées par le barreau de Paris¹¹, confirment que le taux de sinistralité en appel pour les avocats parisiens a également augmenté, sur la période 2008 à 2018, de plus de 20 % par rapport à l'ensemble des sinistres constatés et les erreurs consécutives à l'application des nouvelles procédures apparues depuis 2013 représentent plus de la moitié des cas et des coûts recensés en 2018¹².

¹¹ Chiffres certifiés conformes avec les données du bureau des assurances de l'ordre des avocats au barreau de Paris le 14 mai 2019.

¹² Soit plus de 70 dossiers pour un coût de 1,5 millions sur un total de 138 dossiers pour un coût de 2,6 millions.

exercice	défaut appel appel tardif		erreur RPVA		erreur Magendie		Total		total sinistralité y compris appel		% sinistres appel vs total y compris appel	
	nb	coût	nb	coût	nb	coût	nb	coût	nb	coût	nb	coût
2004	46	421 069 €					46	421 069 €	492	10 951 007 €	9,3%	3,8%
2005	46	207 497 €					46	207 497 €	432	7 321 751 €	10,6%	2,8%
2006	47	726 688 €					47	726 688 €	478	8 761 318 €	9,8%	8,3%
2007	58	633 804 €					58	633 804 €	503	10 965 595 €	11,5%	5,8%
2008	44	482 611 €					44	482 611 €	507	14 672 335 €	8,7%	3,3%
2009	42	596 984 €					42	596 984 €	479	13 464 073 €	8,8%	4,4%
2010	30	222 337 €					30	222 337 €	542	13 889 508 €	5,5%	1,6%
2011	39	251 609 €					39	251 609 €	632	16 649 441 €	6,2%	1,5%
2012	52	881 638 €					52	881 638 €	472	16 745 577 €	11,0%	5,3%
2013	70	655 259 €			2	9 000 €	72	664 259 €	612	22 798 468 €	11,8%	2,9%
2014	99	2 730 887 €			4	17 092 €	103	2 747 979 €	660	22 722 390 €	15,6%	12,1%
2015	51	572 682 €	5	66 006 €	30	403 960 €	86	1 042 648 €	530	12 990 884 €	16,2%	8,0%
2016	55	624 372 €	7	103 760 €	34	348 311 €	96	1 076 443 €	595	17 456 988 €	16,1%	6,2%
2017	37	585 849 €	12	330 198 €	39	808 976 €	88	1 725 023 €	647	19 660 655 €	13,6%	8,8%
2018	37	612 879 €	27	517 152 €	74	1 502 650 €	138	2 632 681 €	593	12 434 888 €	23,3%	21,2%

Les avocats concluent que cette situation risque d'aboutir à une augmentation des primes d'assurance.

Pour certains, l'augmentation de la sinistralité s'explique par un déficit de formation initiale et continue à la procédure civile d'appel.

1.2 L'acquisition nécessaire d'une compétence

1.2.1 Les anciens avoués encore sollicités

La loi n°2011-94 du 25 janvier 2011, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012, a fusionné les professions d'avoués et d'avocats. Les avoués titulaires d'une étude, dont un tiers sont partis à la retraite, sont devenus en grande majorité avocats ainsi que certains des collaborateurs diplômés des avoués. Les salariés des études ont pour certains été réembauchés par les anciens avoués devenus avocats. Des cabinets d'avocats spécialisés de fait en procédure d'appel ont donc vu le jour.

L'objectif recherché de simplification de la démarche du justiciable et de diminution du coût du procès d'appel n'a pas été atteint puisque la complexification de la procédure, issue des décrets entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2011, a conduit nombre d'avocats, par souci de sécurité juridique, à recourir aux anciens avoués, spécialistes de la procédure en appel. Seuls les cabinets d'avocats les plus importants et les mieux structurés ont la possibilité de former du personnel exclusivement dédié au traitement et à la gestion des procédures d'appel indépendamment du fond de l'affaire. Très fréquemment, deux professionnels du droit interviennent donc et l'objectif économique ne semble pas atteint. La fonction d'avoué s'est de fait maintenue à la faveur, selon les avocats, de la complexité actuelle de la procédure en appel.

Cette situation est de nature à créer une forme d'inégalité entre justiciables selon leur possibilité ou pas de financer deux intervenants et ce d'autant plus que l'aide juridictionnelle n'est accordée que pour un avocat par dossier.

1.2.2 La formation des avocats en question

Les avocats constatent une inflation législative et réglementaire en matière de procédure civile d'appel. Le droit est de plus en plus complexe de sorte qu'ils se spécialisent par domaines de compétence. La profession n'a pas anticipé que la fusion avoués/avocats imposerait à ces derniers d'acquiescer une nouvelle compétence en cette matière.

La difficulté en matière de formation est double.

Pour certains, la formation initiale en procédure civile dispensée dans les écoles de formation des avocats n'est pas suffisante¹³.

La formation continue est également relativement limitée. La loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel a créé une mention de spécialisation intitulée « procédure d'appel », réservée aux anciens avoués et collaborateurs d'avoués devenus avocats. Ceux-ci en bénéficient de plein droit. Les personnes ayant travaillé en qualité de collaborateurs d'avoué postérieurement au 31 décembre 2008 et justifiant, au plus tard le 1^{er} janvier 2012, de la réussite à l'examen d'aptitude à la profession d'avoué, bénéficient dans les mêmes conditions de la spécialisation en procédure d'appel.

Au 1^{er} janvier 2018, 239 avocats étaient inscrits sur la liste nationale des avocats titulaires de cette mention de spécialisation¹⁴. Contrairement aux 26 mentions de spécialisation fixées par le garde des sceaux, elle ne donne pas lieu pour ses titulaires à une obligation de formation continue de 10 heures par an en procédure d'appel.

La commission de la formation professionnelle du CNB a été saisie de la question de l'opportunité d'« ouvrir » cette mention de spécialisation à tous les avocats, en l'ajoutant à la liste des mentions de spécialisation en usage dans la profession d'avocat, fixée par arrêté du garde des sceaux en date du 28 décembre 2011. Ce point n'a été ni tranché ni relayé auprès du garde des sceaux.

Néanmoins, le CNB et l'ENM ont conclu un partenariat en 2011 visant à promouvoir l'offre de formation continue de l'ENM ouverte aux avocats. Ce partenariat a été renouvelé en dernier lieu en 2017. Depuis 2018, il a été décidé de mettre en place une action de formation commune chaque année sur un thème décidé en commun.

Pour 2019, le thème retenu est « Les réformes de la procédure civile : quel impact sur les relations magistrats avocats ? » à l'aune de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice. Elle est pour l'instant suspendue dans l'attente de la parution des décrets de procédure.

Si des formations sont assurées par les barreaux qui font appel à des avocats spécialisés ou aguerris, l'activité, le nombre d'appels civils par an rapporté à l'effectif des avocats, ne permet pas à chacun de développer une pratique performante de la procédure susceptible de compenser ou capitaliser une formation. Les avocats ont donc recours à un ancien avoué. Selon les avocats entendus par la mission, lorsque le justiciable ne peut supporter ces honoraires supplémentaires de postulation ils assurent seuls la défense et prennent un risque économique de mise en cause de leur responsabilité. C'est également, selon eux, un problème d'accès à la justice : *soit le coût de l'appel est plus élevé du fait du recours à un ancien avoué, soit l'appel risque d'échouer pour une erreur de procédure irrattrapable.*

A Paris, un ancien avoué tient une permanence au sein du bureau d'aide à la procédure d'appel (BAPA) pour répondre aux interrogations des avocats du barreau de Paris. Cette permanence peut également être sollicitée par les fonctionnaires et les magistrats de la CA.

¹³. Par exemple, il n'y a pas de formation spécifique dans les écoles des barreaux du ressort de la cour d'appel de Caen sur la présentation des écritures.

¹⁴ Source : étude statistique sur la profession d'avocat – septembre 2018- DACS- pôle d'évaluation de la justice civile. Au 1^{er} janvier 2018, 8 266 mentions de spécialisation ont été recensées au niveau national. Plus de la moitié des mentions sont concentrées sur cinq mentions. Le droit du travail arrive en première position, représentant 18 % des mentions, suivi du droit fiscal et douanier (11,3 %), du droit des sociétés (9,4 %), du droit de la sécurité sociale (8,8 %) et enfin du droit de la famille et des personnes (8,5 %). La procédure d'appel représente 3% des mentions de spécialisation.

1.3 Les perspectives envisagées

Tant le CNB que la Conférence des Bâtonniers regrettent qu'aucun plan d'action national n'ait été déployé pour l'accompagnement des cours d'appel dans la mise en œuvre de ces réformes majeures. Ils regrettent le défaut d'association de la profession à l'évolution des textes et des pratiques et sans appeler à de nouvelles réformes proposent des aménagements.

1.3.1 *Un souhait de pause dans les réformes*

Les avocats ne souhaitent pas de nouvelles modifications procédurales de grande ampleur.

1.3.1.1 *Le refus d'un appel voie de réformation*

Selon les avocats, l'appel voie d'achèvement du litige doit être préservé. Elle permet de limiter les aléas liés à une justice humaine, que cet aléa provienne de la juridiction ou de l'auxiliaire de justice.

La Conférence des Bâtonniers est totalement opposée en l'état à toute évolution de la procédure d'appel vers la voie de la réformation. Elle considère que cela ferait perdre *sa cohérence au système judiciaire français qui est déjà sérieusement atteint par le décret 2017-891 du 6 mai 2017 et compromettrait la garantie des droits du justiciable qui perdrait, dans le cas d'un appel réformation, la possibilité d'une seconde chance d'analyse en fait et en droit de sa situation.*

Toujours selon elle, il faudrait que la première instance soit une véritable voie d'achèvement et que les juges aient les moyens de la collégialité et d'une réelle mise en état, que les juridictions spécialisées fonctionnent en échevinage avec des magistrats professionnels pour présider les formations de jugement et que la procédure avec représentation obligatoire soit généralisée pour garantir au justiciable des échanges utiles entre les parties et que tous les moyens de droit et de fait soient développés et les pièces produites, dès le premier degré.

1.3.1.2 *Le refus d'un filtrage des appels*

Selon les avocats, le filtrage constituerait une entrave à l'accès au juge d'appel, une complexification de la procédure et un renchérissement du coût. L'état de la première instance, qui est loin de constituer une voie d'achèvement, ne permet pas de mettre en œuvre une telle mesure et il est à craindre que les délais de traitement du filtrage par le premier président ne soient plus compatibles avec une procédure au fond¹⁵. De même, une telle mesure conduirait à complexifier encore davantage la voie d'appel. Le CNB s'oppose en l'état à toute généralisation de l'autorisation préalable du premier président, notamment en matière de divorce et de séparation de corps.

1.3.1.3 *Le refus de la généralisation de l'exécution provisoire de droit*

Les barreaux sont, dans leur grande majorité, opposés à l'extension de l'exécution provisoire de droit, qui n'aurait de sens que si les décisions de première instance étaient de meilleure qualité.

¹⁵ De première instance ou d'appel.

Ils indiquent que le taux de réformation¹⁶ justifie à lui seul le maintien du statu quo et relèvent que laisser au juge l'appréciation du prononcé de l'exécution protège le justiciable des conséquences irréversibles qu'une automatisation de la mesure entraînerait. S'agissant des juridictions spécialisées en matière prud'homale et commerciale, tant la qualité des décisions¹⁷ que la situation des justiciables excluent une généralisation de l'exécution provisoire de droit.

Les avocats craignent que la généralisation de l'exécution provisoire de droit alourdisse le contentieux de la suspension en appel et la charge des juges d'appel tout en rallongeant encore la durée des procédures. Une telle mesure nécessiterait de renforcer les moyens de la première instance, notamment en rétablissant une collégialité effective¹⁸.

A tout le moins, dans l'hypothèse où la généralisation de l'exécution provisoire de droit serait décidée, la Conférence des Bâtonniers propose de supprimer la compétence du premier président¹⁹ pour en ordonner la suspension en référé et de la transférer au conseiller de la mise en état, ou au président de chambre pour les procédures de l'article 905 du CPC, qui statueraient dans un délai bref. Il conviendrait également d'ouvrir plus largement les conditions de la suspension, les dispositions actuelles étant considérées par les magistrats comme trop restrictives²⁰ et ce afin d'éviter de dissuader les justiciables de faire appel.

Enfin, la Conférence des Bâtonniers et le CNB suggèrent de mettre en place des mesures de séquestre, comme la consignation des fonds auprès de la Carpa²¹, pour assurer leur représentation en cas d'infirmité de la décision déferée.

1.3.2 Des aménagements de textes souhaités

La Conférence des Bâtonniers souligne les dangers de la procédure introduite par le décret 2017-891 du 6 mai 2017 : suppression de l'appel général, restriction de l'effet dévolutif de l'appel, déclaration d'appel avec des obligations nouvelles lourdement sanctionnées, un renforcement de l'irrecevabilité des demandes nouvelles, une concentration des moyens dans les premières conclusions sévèrement sanctionnée, une structuration des écritures imposée et sanctionnée, une procédure à bref délai²² à haut risque, en raison de délais particulièrement contraints et stricts.

Le CNB a formé un recours contre le décret du 6 mai 2017 auquel la Conférence des Bâtonniers s'est associé. Le Conseil d'Etat ne s'est pas encore prononcé.

Sans vouloir remettre en cause la réforme dite « *Magendie* » les avocats formulent des propositions d'aménagement des textes, qui seront examinées dans le détail au sein de chaque fiche technique traitant de la matière concernée.

¹⁶ Le taux d'infirmité (partielle et totale) est différent selon le type de juridiction, mais il était globalement de 54,9 % en 2018 (Source : DACS – Pôle évaluation de la justice civile).

¹⁷ Pour les CPH, le taux d'infirmité représentait en 2018 les deux tiers des décisions au fond soumises à la cour d'appel (Source : DACS – Pôle évaluation de la justice civile).

¹⁸ Cf fiche 11 « L'exécution provisoire des décisions de première instance ».

¹⁹ Pour le barreau de l'Essonne à l'inverse, il faut maintenir la compétence du premier président et non pas la transférer au conseiller de la mise en état car cela nuirait à l'instruction des délais en cours.

²⁰ Articles 521 et 524 du CPC.

²¹ Selon la Conférence des Bâtonniers, la consignation sur un compte CDC est une procédure trop compliquée tant pour le dépôt que pour le retrait des fonds.

²² Articles 905 et suivants du CPC. Il est notamment proposé d'augmenter les délais de 10 jours et d'un mois, voire d'insérer dans le code une suspension des délais entre le 15 juillet et le 30 août.

1.4 Approche comparatiste

1.4.1 Une consultation préalable de l'avocat

Selon les avocats, la France est le seul pays de l'Union européenne (UE), avec le Luxembourg, à avoir une justice gratuite dans la mesure où même une personne qui ne bénéficie pas de l'AJ est jugée avec des deniers publics.

En contrepartie, l'accès généralisé à un professionnel du droit est devenu indispensable pour espérer être entendu de la justice. Il doit inciter les acteurs du monde judiciaire à mener une réflexion en faveur d'une meilleure responsabilisation des justiciables.

Les avocats proposent que, dès avant l'introduction de la demande en première instance, il pourrait être instauré une consultation préalable, écrite et rémunérée par un avocat afin de mieux conseiller le justiciable au regard de ses droits, de sa situation personnelle et de l'orienter au mieux de ses intérêts. Elle serait également un préalable au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle²³.

1.4.2 La procédure allemande

Selon les avocats, sans aller jusqu'à adopter l'appel voie de réformation que de nombreux pays de l'Union Européenne connaissent, le droit français pourrait s'inspirer de la procédure allemande dans laquelle le juge dispose d'un rôle actif tout au long de la mise en état des affaires : il impose au tribunal de discuter avec les parties de la situation de droit et de fait et si nécessaire de leur poser des questions concernant ces aspects.

Ce dispositif permet de nouer un véritable dialogue entre le juge, les parties et leurs avocats sur l'échange des éléments de preuve et les arguments juridiques développés, de manière à favoriser une meilleure compréhension et acceptation de la décision par les parties. Ces dispositions sont interprétées comme une déclinaison de l'obligation de garantir un procès équitable.

De même, disent-ils, la France pourrait s'inspirer du règlement intérieur de procédure du Tribunal de l'Union Européenne qui prévoit une phase écrite d'échanges et une phase orale d'audience et plaidoiries limitée dans le temps mais qui laisse aux avocats la possibilité de poser des questions aux magistrats. Cette juridiction bénéficie de réels moyens pour traiter le contentieux, sous la réserve du volume d'affaires traitées qui est sans commune mesure.

D'une manière générale, les avocats se plaignent de la réduction des temps d'échanges entre eux et les magistrats, tant pendant la phase de la mise en état qu'au cours de l'audience.

²³ Voir notamment le rapport Bouchet, le rapport Darrois, le rapport d'information des députés Gosselin et Pau-Langevin, le rapport du Haut conseil des professions du droit.

2. DONNEES GENERALES SUR LA PROFESSION D'AVOCAT

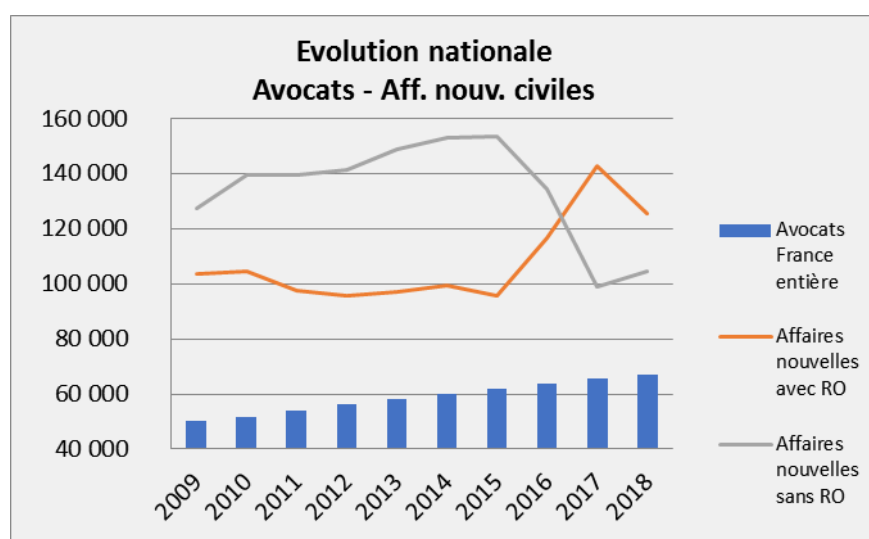
2.1 Comparaison des évolutions du nombre d'avocats et d'affaires civiles nouvelles en cour d'appel

Les données disponibles ne permettent pas de distinguer le nombre d'avocats civilistes. Toutefois l'évolution des affaires civiles nouvelles en cour d'appel n'est pas corrélée avec celle des avocats.

Les affaires nouvelles avec représentation obligatoire ont certes augmenté entre 2009 et 2017 mais pas de façon linéaire et chutent en 2018. Les affaires nouvelles sans représentation obligatoire²⁴ ont connu une baisse importante entre 2015 et 2017 et remontent en 2018.

Le nombre d'avocats, tout domaine d'activité confondu²⁵, a augmenté quant à lui de manière régulière depuis 2009.

Graphique n°1 : Comparaison évolution 2009-2018 avocats-affaires civiles nouvelles



IGJ d'après les données avocats communiquées par le CNB et les données d'activité communiquées par la DACS – Pôle évaluation de la justice civile

2.2 Typologie de la profession

Les constats qui suivent sont tirés d'une étude statistique sur la profession d'avocat au 1^{er} janvier 2018²⁶ réalisée par la DACS

Nombre d'avocats

Au 1^{er} janvier 2018, 66 958 avocats ont été recensés sur l'ensemble du territoire national contre 48 461 dix ans plus tôt (+38%). Avec 28 145 avocats, le barreau de Paris concentre à lui seul 42% de l'effectif total.

La profession d'avocat poursuit sa féminisation. En 2009, la proportion de femmes dépasse pour la première fois celle des hommes. Elle atteint en 2018, 55,6% contre 49,9% dix ans auparavant.

²⁴ Pour lesquelles les parties peuvent également être assistées ou représentées par un avocat.

²⁵ Les données disponibles ne permettent toutefois pas de distinguer le nombre d'avocats civilistes.

²⁶ Pôle évaluation de la justice civile - Caroline Moreau- septembre 2018

Les modes d'exercice

En 2018, plus d'un tiers des avocats exercent à titre individuel (36%). 59% se partagent de manière égale entre ceux exerçant en qualité d'associé et ceux exerçant en qualité de collaborateur. Les salariés représentent 4,4%.

Le profil du barreau de Paris est différent puisque la majorité des avocats exercent en qualité de collaborateurs (40%). Dans les autres barreaux, cette proportion n'atteint que 21,8% en moyenne.

Les groupements d'exercice

Au 1^{er} janvier 2018, on comptait 9 337 groupements d'exercice, contre 5 572 en 2008. Les sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL, y compris SELEURL) arrivent en première position avec 54% des groupements, suivies par les sociétés civiles professionnelles (SCP) (23 %) et les associations (13 %).

Cette répartition s'est beaucoup modifiée au cours de la dernière décennie. Le nombre de SELARL a été multiplié par 2,3 étant passé de 2 224 à 5 057 entre les années 2008 et 2018, tandis que celui des SCP est resté stable, autour de 2 200.

Seulement 56 sociétés pluri-professionnelles ont été recensées, soit 0,6% de l'ensemble des sociétés. Dans la grande majorité des cas il s'agit de SELARL.

Les bureaux secondaires

Le nombre de bureaux secondaires ouverts dans le ressort des barreaux par des avocats non-inscrits à ces barreaux a augmenté de 48 % entre 2008 et 2018, passant de 861 à 1 277.

Les avocats étrangers inscrits à un barreau français

Au 1^{er} janvier 2018, 2 333 avocats étrangers étaient inscrits à un barreau français, dont plus des trois-quarts à celui de Paris (1 800). Avec 3,3% des avocats étrangers, le barreau des Hauts de Seine arrive en seconde position (78).

Parmi les 2 333 avocats étrangers recensés en 2018, 1 153 sont originaires d'un pays de l'Union Européenne (49,4 %), pour la plus grande part d'Allemagne (9 %) et du Royaume-Uni (8,7 %). Hors Union européenne, les avocats sont principalement originaires d'un pays d'Afrique (28,5 %) et d'Amérique du Nord (8 %).

Les avocats inscrits à un barreau étranger

Au 1^{er} janvier 2018, 2 731 avocats sont inscrits à la fois à un barreau français et à un barreau étranger. La quasi-totalité d'entre eux sont inscrits au barreau de Paris (94 %).

Sur les 1 651 avocats inscrits également dans un barreau d'un pays de l'Union Européenne, près de quatre sur dix le sont au Royaume-Uni (37 %) et 41% se partagent entre la Belgique (22,3 %), l'Allemagne (9,4 %) et le Luxembourg (9,4 %). Hors Union européenne, plus de six sur dix sont inscrits dans un barreau d'Amérique du Nord -Etats-Unis (52,5 %) ou du Canada (8,3 %) et 10,3 % en Suisse.

Fiche 15. Les modes alternatifs de règlement des différends

Sommaire

- 1. LA PROCEDURE PARTICIPATIVE N'EST PAS USITEE 94**
- 2. LE TEMPS DE L'APPEL DEFAVORABLE A LA MEDIATION 95**

Le développement des MARD est un levier d'amélioration de la qualité de la justice. Favoriser les accords est l'un des objectifs du décret du 6 mai 2017 qui permet aux parties d'interrompre les délais pour conclure en recourant à des processus de résolution amiable¹. Les parties, assistées de leurs avocats, peuvent conclure une procédure participative ou s'engager dans un processus de médiation².

Le CNB soutient le développement des MARD mais sous deux conditions principales. Le recours à un mode amiable doit reposer sur la volonté des parties et le consensualisme, sous peine d'être voué à l'échec. Pour les promouvoir, le CNB développe des outils favorisant la médiation et plus généralement les modes alternatifs par voie numérique (plateforme e-procédure participative / plateforme e-médiation).

En cour d'appel, des axes d'incitation à la médiation sont développés mais les magistrats constatent une désaffection des avocats et des justiciables pour les MARD. De manière générale, les avocats ont indiqué avoir acquis le réflexe de proposer à leurs clients de s'orienter vers une solution de règlement amiable du litige avant d'envisager une action devant les juridictions³.

1. LA PROCEDURE PARTICIPATIVE N'EST PAS USITEE

La loi n°2016-1574 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle a élargi l'objet de la procédure participative en permettant aux parties, accompagnées de leurs avocats, d'y recourir pour mettre en état leur litige avant de le faire trancher par le tribunal ou la cour d'appel. Les articles 2062 et suivants du code civil et 1543 et suivants du CPC relatifs à la procédure participative permettent une mise en état sans juges ni greffiers.

Le décret n° 2017-892 du 6 mai 2017 portant diverses mesures de modernisation et de simplification de la procédure civile est ainsi venu consacrer l'acte de procédure d'avocats et en a décliné les applications procédurales. Il précise ce que les parties peuvent notamment, via l'acte de procédure d'avocats, faire : constater les faits ; déterminer les points de droit auxquels elles entendent limiter le débat, dès lors qu'ils portent sur des droits dont elles ont la libre disposition ; convenir des modalités de communication de leurs écritures ; recourir à un technicien ; désigner un conciliateur de justice ou un médiateur, etc...

Pour la Conférence des Bâtonniers, si le temps de mise en état est trop contraint pour trouver un accord amiable, la procédure participative pourrait être introduite car les parties arrivent devant la cour d'appel, « usées » et sont prêtes à faire des concessions⁴.

Il ressort pourtant des entretiens menés par la mission que dans la pratique la procédure participative n'est jamais demandée par les parties. Certains barreaux indiquent que l'absence de convention relative à ce dispositif signée avec les cours d'appel nuit à sa mise en œuvre. Le CNB propose l'instauration d'un dispositif incitatif avec l'octroi d'un avantage procédural aux parties, avec notamment un audiencement prioritaire des affaires à l'issue de la procédure participative.

¹ Rénovation de la procédure devant la cour d'appel – site intranet de la DACS – 26 mars 2018.

² Articles 1543, 1546-1 et 910-2 du CPC.

³ La culture des modes amiables se développe plus facilement dans le monde de l'entreprise qui est en recherche d'alternatives au système juridictionnel (transaction incluse).

⁴ Les domaines de prédilection cités sont : matière familiale et successions, matière commerciale, droit du crédit, copropriété, conflits de voisinage, droit du travail.

2. LE TEMPS DE L'APPEL DEFAVORABLE A LA MEDIATION

De l'avis des magistrats et des avocats, le recours à la médiation est peu usité en procédure civile d'appel⁵. Plusieurs explications sont avancées.

Sur un plan factuel, il est plus difficile de recourir à un mode amiable comme la médiation au niveau de l'appel alors qu'une décision est déjà intervenue en première instance. Par ailleurs, les juridictions ne disposent pas toujours de médiateurs en nombre et compétence suffisants. Enfin, la sélection des dossiers susceptibles de trouver une solution amiable nécessite un examen approfondi des affaires alors qu'en l'état actuel, le temps de mise en état ne permet pas aux magistrats un examen du fond des dossiers.

Sur un plan textuel, la médiation est plus difficile lorsque le litige est soumis à la cour. Les délais imposés pour conclure obligent à une formalisation rapide des conclusions qui cristallise les oppositions et compromet les possibilités d'accord. Par ailleurs, le texte actuel ne prévoit pas l'automatisme de l'interruption des délais. Il faut une décision du magistrat, donc une mise en état et ce processus, du point de vue de l'avocat, est trop contraignant.

Sur un plan économique, le coût de la médiation peut s'avérer dissuasif pour une partie des justiciables.

Cependant, ces obstacles ne sont pas considérés par tous comme dirimants. Pour certains avocats, le travail d'échanges entre les parties permet de cerner le différend et de trouver des points d'accord que les conseils devraient pouvoir consigner par acte d'avocat assorti de la force exécutoire.

Pour autant, les magistrats entendus constatent que les médiations sont rarement acceptées ou suivies d'une issue favorable.

Outre en matière familiale, la médiation en cour d'appel est surtout mise en œuvre dans le contentieux social.

Certaines chambres⁶ envoient une sélection de dossiers à un rendez-vous d'information sur la médiation durant le temps de la mise en état.

D'autres cours d'appel sélectionnent des dossiers et tiennent des audiences⁷ au cours desquelles les magistrats examinent avec les parties et leurs avocats les possibilités de médiation. Les médiateurs présents expliquent au justiciable le déroulement d'une médiation. Ces audiences sont parfois communes à toutes les chambres de la cour⁸.

Certaines cours ont fixé une procédure par voie conventionnelle⁹ : dès l'enregistrement de l'appel, le greffe adresse un avis aux parties les informant qu'elles peuvent tenter une résolution amiable du litige. Si dans les 15 jours de l'avis, elles répondent positivement, l'affaire est appelée devant le CME qui ordonne la médiation, l'affaire est retirée du rôle et reprise en circuit court en cas d'échec ou d'accord partiel.

⁵ Les données statistiques disponibles ne permettent pas d'isoler le nombre de médiations ordonnées et leur suite.

⁶ A la cour d'appel de Paris, dans le cadre de la création d'un service de la mise en état, un processus structuré de recours à la médiation est étudié qui complètera la présence déjà systématique d'un médiateur aux audiences de plaidoiries. A la cour d'appel de Versailles, les réunions sont tenues par six associations de médiateurs qui ont passé une convention.

⁷ A la cour d'appel de Bordeaux, ces audiences sont mensuelles.

⁸ Cour d'appel de Pau.

⁹ Cour d'appel de Caen : projet de convention locale relative à la communication électronique en matière civile entre la cour d'appel et les avocats.

Des telles mesures incitatives gagneraient à être développées et valorisées. Ainsi, la formation dispensée par l'ENM et l'accès à des formations universitaires doivent permettre aux magistrats d'acquérir les techniques de médiation pour une meilleure sélection des affaires susceptibles de bénéficier d'une solution amiable.

La recherche d'une politique de cour partagée et contractualisée avec les barreaux permettrait de définir le domaine et les modalités de la médiation ainsi que des mesures incitatives telles la reprise de l'instance en circuit court en cas d'accords partiels. Donner au CME les moyens d'une mise en état intellectuelle permettrait, lors de la délivrance de l'avis de fixation, d'envoyer les parties à une réunion d'information sur la médiation durant le temps d'attente de l'audience de plaidoirie.

Enfin, une revalorisation de la rémunération au titre de l'AJ des auxiliaires de justice prêtant leur concours à la mise en œuvre d'un MARD pourrait participer au développement des procédures amiables.

La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice apporte plusieurs modifications susceptibles d'encourager le recours à la médiation :

- l'article 3, I, 2°, prévoit que le juge peut enjoindre aux parties de rencontrer un médiateur pour un entretien informatif sur l'objet et le déroulement d'une mesure de médiation en tout état de la procédure, y compris en référé, lorsqu'il estime qu'une résolution amiable du litige est possible. Cette mesure doit permettre d'éclairer les parties sur le déroulement d'une mesure de médiation, de lever les éventuelles réticences et ainsi de les encourager à y recourir ;
- l'article 22-2 de la loi n°95-125 du 8 février 1995 en son quatrième alinéa prévoit les modalités de fixation du montant de la provision à valoir sur la rémunération du médiateur. Il indique qu'à défaut de consignation dans le délai imparti, la désignation du médiateur est caduque et l'instance est poursuivie. L'article 3, I, 2°, de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice précise que ce n'est que lorsque la médiation est ordonnée en cours d'instance que celle-ci est poursuivie à défaut de consignation. Il se déduit de cette nouvelle rédaction que n'est pas exclue par principe la possibilité pour le juge d'ordonner une mesure de médiation dans la décision mettant fin à l'instance.

Sur ce dernier point néanmoins, la mission relève la réticence des avocats à se voir imposer une médiation dans le temps de la mise en délibéré de l'affaire. Magistrats et avocats soulignent que les modes de résolutions amiables sont des modes alternatifs de règlement des conflits, ils ne peuvent devenir des modes de substitution à la décision d'un juge.

Comparatif justice administrative

Depuis la loi justice du XXI^{ème} siècle du 18 novembre 2016, il existe dans le CJA un régime complet de la médiation administrative (art. L.213-1 et s.). En particulier, l'article L.213-6 prévoit une interruption des délais de recours (y compris d'appel) si les parties conviennent de recourir à la médiation.

L'article L.213-7 permet au juge d'appel de proposer aux parties une médiation, mais c'est beaucoup plus difficile en appel qu'en première instance car le litige s'est « crispé » sur des questions de droit du fait du premier jugement. En 2018, les TA ont proposé 1158 médiations, 57 % ont été acceptées ; les CAA ont proposé 80 médiations, seulement 26 % ont été acceptées.

**Fiche 16. Méthodes de travail,
équipe autour du juge et gestion des ressources humaines**

Sommaire

1. DES METHODES DE TRAVAIL A RENOVER.....	100
1.1 Le délibéré collégial à garantir	100
1.1.1 <i>Le principe de la collégialité en appel</i>	<i>100</i>
1.1.2 <i>Discussion collective ou apparence de délibération collégiale ?.....</i>	<i>101</i>
1.2 La fonction de coordonnateur de pôle à développer	104
1.2.1 <i>Une mission encore mal appréhendée dans l'appréciation du temps de travail</i>	<i>104</i>
1.2.2 <i>Une fonction pourtant essentielle</i>	<i>105</i>
1.3 L'équipe autour du juge à organiser	106
1.3.1 <i>Les différents acteurs œuvrant au soutien des magistrats.....</i>	<i>106</i>
1.3.1.1 <i>Les assistants de justice.....</i>	<i>106</i>
1.3.1.2 <i>Les juristes assistants.....</i>	<i>106</i>
1.3.1.3 <i>Les assistants spécialisés</i>	<i>109</i>
1.3.1.4 <i>Les magistrats honoraires exerçant des fonctions non juridictionnelles...</i>	<i>109</i>
1.3.1.5 <i>Les élèves avocats en projet pédagogique individualisé.....</i>	<i>110</i>
1.3.1.6 <i>Les stagiaires étudiants.....</i>	<i>110</i>
1.3.2 <i>Affirmer la place de l'équipe autour du juge</i>	<i>110</i>
1.3.2.1 <i>Une ressource encore embryonnaire à développer et à pérenniser.....</i>	<i>110</i>
1.3.2.2 <i>Des missions à coordonner</i>	<i>111</i>
1.3.3 <i>Développer l'assistance aux magistrats y compris dans la rédaction des arrêts.....</i>	<i>113</i>
2. UNE POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES A METTRE EN ADEQUATION AVEC LES BESOINS DES COURS	114
2.1 Mobilité et parcours de carrière	114
2.1.1 <i>Des mesures pour limiter la mobilité</i>	<i>114</i>
2.1.2 <i>Améliorer l'adéquation entre expérience et fonctions attribuées.....</i>	<i>116</i>
2.2 La formation	116
2.2.1 <i>La formation à la procédure d'appel.....</i>	<i>117</i>
2.2.2 <i>La formation à la coordination d'un pôle ou d'un service.....</i>	<i>118</i>
2.2.3 <i>Le partage d'une culture commune entre les différents acteurs.....</i>	<i>118</i>
2.2.4 <i>La formation à l'utilisation des banques de données et aux outils informatiques.....</i>	<i>119</i>

De manière assez unanime, les cours ont souligné que les modifications procédurales sont impuissantes à répondre à elles seules à l'objectif d'une meilleure maîtrise du temps procédural et donc, de renforcement de la qualité de la justice.

L'évolution des méthodes de travail des magistrats d'appel, en lien avec celles du greffe et des avocats, tendant notamment vers une culture plus collective, apparaît comme un levier essentiel à l'amélioration de la qualité de la justice.

Dans le cadre de la réflexion sur la justice du XXI^{ème} siècle, le rapport sur *Le juge du 20^{ème} siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice*, du 9 décembre 2013 par M. Pierre Delmas-Goyon soulignait la nécessité d'un *passage d'une conception individualiste de l'acte de juger à la reconnaissance de l'importance d'un collectif des juges. Il peut seul rendre les décisions plus homogènes et prévisibles sans qu'il soit porté atteinte à l'indépendance ; Il peut seul contribuer à redonner un sens général aux politiques menées au sein des juridictions, condition préalable et nécessaire à toute tentative de communication ; Il offre enfin un cadre permettant d'envisager l'enrichissement de la collégialité au-delà de l'actuelle formation de jugement*.

Cette culture du travail en équipe passe naturellement par le délibéré collégial qui doit être garanti et par un travail de décloisonnement s'appuyant sur un renforcement du rôle du coordonnateur de pôle.

Le rapport de M. Pierre Delmas-Goyon déplorait que « *cette culture du travail en équipe et de la délibération collective [soit] encore trop peu développée au sein de la magistrature, surtout celle du siècle* ».

Plusieurs freins restent en effet à lever pour mettre en œuvre de véritables équipes de travail.

Un développement plus affirmé de l'équipe autour du juge, une gestion renouvelée des ressources humaines et une formation contribuant au développement d'une véritable culture du travail en équipe dans la magistrature constituent des moyens de dépasser ces obstacles et de faire progresser la qualité de la justice.

1. DES METHODES DE TRAVAIL A RENOVER

1.1 Le délibéré collégial à garantir

1.1.1 *Le principe de la collégialité en appel*

La question de la qualité de la justice est souvent liée à celle de la collégialité¹, gage d'une réflexion plus nourrie², de plus forte indépendance et d'un tempérament à la subjectivité.

Le principe de la collégialité est posé tant en première instance qu'en appel.

¹ En première instance, les fonctions s'exerçant de manière statutaire ou par nécessité à juge unique sont très importantes, point fortement critiqué par les associations professionnelles de magistrats, comme porteur de décisions de moindre qualité.

² Dans sa partie intitulée : *Assurer la qualité et l'efficacité de la décision de justice*, le rapport F. Agostini et N. Molfessis diffusé à l'occasion des chantiers de la justice, relève : *devant la complexité croissante de nombreux contentieux civils, une collégialité effective est nécessaire dès la première instance. Son principe et sa mise en œuvre doivent être réaffirmés particulièrement dans les contentieux avec représentation obligatoire.*

En première instance, le TGI statue en formation collégiale³, mais des exceptions permettant de statuer à juge unique sont possibles, tenant à l'objet du litige ou à la nature des questions à juger. Le renvoi à la formation collégiale est de droit sur la demande non motivée de l'une des parties.

En appel, l'article L.312-1 du COJ édicte le principe général de la collégialité⁴.

Toutefois, l'audience peut être tenue soit par un conseiller rapporteur qui entend seul les plaidoiries à l'audience et en rend compte aux autres membres de la formation dans son délibéré⁵, soit en double rapporteur ainsi que l'a admis la Cour de cassation.

La mission a interrogé les CA sur la manière dont se pratique la collégialité afin de saisir la réalité des habitudes.

La pratique la plus souvent retenue par les chambres est celle du recours au conseiller rapporteur, surtout dans les chambres sociales. La répartition des dossiers entre les audiences tenues en collégiale et celle tenues en rapporteur est laissée à la responsabilité du président de chambre. Les affaires perçues comme complexes ou sensibles, les demandes portant sur des questions inédites, sur des montants importants ou les dossiers en série sont plus souvent traitées en collégiale.

Certains avocats⁶ ont fait valoir que la présence d'un magistrat unique à l'audience ne préserve pas, à l'égard des parties, l'apparence d'une justice indépendante et impartiale. Alors même qu'ils ont la possibilité de s'opposer à la tenue de l'audience en conseiller rapporteur en application des dispositions de l'article 945-1 du CPC, ils ne le font que rarement. Ils appellent de leurs vœux la systématisation des audiences en formation collégiale, offrant même de compléter la composition si nécessaire.

1.1.2 Discussion collective ou apparence de délibération collégiale ?

Le recours au conseiller rapporteur ou au double rapporteur n'est pas un obstacle au principe de collégialité, si celui-ci reste présent dans le processus de délibération. La question essentielle, que la mission a posée aux CA, est de savoir si l'arrêt rendu est effectivement le fruit d'une discussion collective tant sur la motivation que sur la solution et non une simple apparence de délibération collégiale.

Des modalités diverses ont été exposées par les CA.

La pratique du délibéré physique des trois magistrats de la formation sur toutes les affaires y compris celles qui sont plaidées devant un conseiller rapporteur n'est pas fréquemment citée.

Plus souvent, le délibéré oral entre les conseillers est utilisé lorsque la chambre siège dans sa formation collégiale. Il se pratique juste après l'audience sous la forme d'une discussion entre les conseillers sur chaque affaire retenue, la rédaction des arrêts étant répartie entre les conseillers. Les projets d'arrêts sont ensuite transmis à tous les membres de la formation pour relecture.

Certaines chambres ont un jour fixe de délibéré.

³ Articles L. 212-1 et L. 212-2 du COJ.

⁴ Article L. 312-1 du COJ : *La cour statue en formation collégiale* et L. 312-2, alinéa 1^{er} : *La formation de jugement de la cour d'appel se compose d'un président et de plusieurs conseillers.*

⁵ Article 945-1 CPC *le magistrat chargé d'instruire l'affaire, peut si les parties ne s'y opposent pas, tenir seul l'audience pour entendre les plaidoiries. Il en rend compte à la cour dans son délibéré.*

⁶ Audition des bâtonniers du ressort de la cour d'appel de Paris

Lorsque l'audience est tenue par un conseiller rapporteur, la pratique la plus souvent citée est celle du projet d'arrêt rédigé par le rapporteur sans délibéré préalable et transmis pour relecture à la formation collégiale. Ce n'est qu'en cas de difficulté que la formation collégiale se réunit pour délibérer.

Les échanges ne sont donc pas systématiquement physiques et prennent souvent la forme de correspondances électroniques, sauf en cas de complexité du dossier ou de divergence entre le rapporteur et le président. De manière générale, une relecture des projets d'arrêt est assurée par tous les conseillers de la collégialité et surtout par le président de la chambre.

Néanmoins, certaines cours ont pu évoquer des pratiques qui ne garantissent pas l'effectivité de la collégialité, soit parce que le président ne soumet pas ses propres arrêts à la relecture des autres conseillers, ce qui revient à instaurer des audiences à *juge unique* qui ne sont pas prévues en cause d'appel, soit du fait que chaque rapporteur ne délibère qu'avec le président.

Il apparaît également qu'en raison du sous-effectif ne permettant pas de constituer une audience tenue à trois, certains magistrats apparaissent sur l'arrêt rendu comme faisant partie de la composition alors qu'ils ne participent pas au délibéré. Parfois, ni le rôle de l'audience, ni le projet d'arrêt ne leur est communiqué, ce qui ne leur permet pas d'identifier en amont, d'éventuelles incompatibilités ou impartialités.

Les organisations syndicales considèrent que la collégialité constitue un facteur essentiel de la qualité de la justice et déplorent qu'elle ne soit pas effective lors du délibéré en raison de la charge de travail, de la pression des stocks d'affaires à juger qui incitent à multiplier les audiences à juge rapporteur, sans véritable délibéré collégial systématique faute de temps.

La faculté de faire évoquer certains dossiers en chambres réunies pour statuer en cas de divergences entre les chambres ou pour trancher des questions de principe⁷ n'est pratiquement jamais utilisée contrairement aux cours administratives d'appel qui y ont recours plus facilement afin d'éviter les divergences jurisprudentielles.

Plusieurs chefs de cour désapprouvent la perte de ce qu'ils appellent *la culture du délibéré*, qu'ils expliquent par la faible présence physique des conseillers à la cour, qui pour certains n'est que de deux jours par semaine. L'un d'entre eux a expliqué se heurter à la résistance des conseillers pour adhérer à une charte de qualité prévoyant de consacrer plus de temps au délibéré. Plusieurs appellent de leur vœu un changement culturel.

Le retour des CA sur ce point tend à montrer que le chemin est encore long pour y parvenir : entre la rédaction des arrêts, le respect du délibéré collégial, l'harmonisation de la jurisprudence et les réunions sur l'organisation des contentieux, l'arbitrage des magistrats se fait bien souvent en faveur de la rédaction.

⁷ Article R. 312-11-1 du code de l'organisation judiciaire créé par Déc. n° 2014-1458 du 8 décembre 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire

Focus : enquête faite par la Cour d'appel de Paris en mars 2019 sur l'exercice de la collégialité

Sondage élaboré par un groupe de travail, adressé aux 160 magistrats du siège des chambres civiles, commerciales et sociales, garantissant l'anonymat des réponses. Taux de participation : 56,2 %.

Répartition entre audience collégiale et rapporteur : **le pourcentage des affaires prises en collégialité est de 51,12 %.**

Il est fait état du faible nombre de demandes expresses d'une des parties pour que l'affaire soit audiencée en collégiale.

Le critère principal a trait à la complexité de l'affaire, (avérée ou seulement supposée, en l'absence de dépôt des dossiers de plaidoirie dans les 15 jours avant l'audience). Certaines chambres prennent en collégiale les renvois après cassation et les déférés.

Pour une meilleure répartition des dossiers entre les audiences collégiales et rapporteurs avant la fixation, il est souhaité une analyse préalable par le président et non par le greffier. Cela permettrait également un meilleur calibrage des audiences, avec une répartition plus équitable de la charge de travail entre les magistrats et un temps disponible consacré au délibéré pour les dossiers présentant des difficultés.

Le délibéré à trois magistrats se fait dans 61% des réponses obtenues. Dans certaines chambres, le délibéré à trois est cependant limité aux audiences collégiales.

Il résulte du sondage qu'une réflexion est souhaitée avec les présidents de chambre sur la collégialité. Une clarification des deux rôles du président (membre de la collégialité et signataire de la décision) paraît nécessaire, la signature par le président de la chambre ne devant pas vider la collégialité de sa substance.

Les résultats de cette étude seront portés à la connaissance des membres de la juridiction.

Focus sur les cours administratives d'appel

En CAA, le principe est également la collégialité. Selon les interlocuteurs de la mission, la collégialité est respectée. Elle se tient avec les quatre magistrats de la chambre dont le rapporteur. Lorsque se posent des questions nouvelles ou lorsque la CAA statue en chambres réunies le délibéré se fait avec cinq rapporteurs. Seuls délibèrent ceux qui ont participé à l'audience.

Le dossier est examiné à deux reprises : lors de l'instruction par le rapporteur puis en délibéré. Une journée par semaine est consacrée à l'instruction de l'affaire et une journée de la semaine suivante au délibéré. La phase d'instruction est la plus importante car la procédure est écrite.

En 2018 :

- 61 % des affaires sont passées en collégiale
- 1,7 % en juge unique avec audience mais il s'agit des ordonnances du président de la chambre.
- 37,3 % qui ne sont pas pris en collégiale ou par ordonnance du président sont des rejets par ordonnance.

La « troïka » : une spécificité des CAA

A l'instar du Conseil d'Etat, les présidents des CAA réunissent tous les 15 jours leurs présidents de chambre, qui leur signalent à cette occasion les affaires les plus importantes que leur chambre vient de trancher sur des questions de droit nouvelles.

Intervenant entre le délibéré et le prononcé de la décision, cette pratique poursuit un double objectif d'information et d'harmonisation de la jurisprudence.

Ainsi, si la *troïka* est en accord avec l'arrêt, il peut être rendu mais en cas de désaccord, elle demandera à la chambre de délibérer à nouveau.

A l'issue de ce nouveau délibéré, la lecture peut intervenir si la décision est conforme à la position de la *troïka* ou si le président de la CAA l'autorise.

Ce dernier peut également décider de soumettre le dossier à une formation supérieure de la cour : chambres réunies ou formation plénière. C'est en effet le président de la juridiction, et non de chambre, qui arrête les rôles proposés par le rapporteur public. Il dispose également d'un pouvoir de radiation afin que l'affaire soit jugée par une formation supérieure, y compris après l'audience.

Il s'agit d'une déclinaison du principe de « discipline contentieuse » dont l'objectif est d'éviter absolument des divergences de jurisprudence, au sein des cours ou entre elles.

Focus juridictions étrangères

Le principe dans les juridictions étrangères (Allemagne, Italie, Espagne, Belgique, Québec, Pays-Bas, Suisse) est celui de la collégialité à trois juges. Il existe néanmoins dans plusieurs pays, la possibilité de restreindre ou d'élargir la formation de la juridiction d'appel.

1.2 La fonction de coordonnateur de pôle à développer

1.2.1 Une mission encore mal appréhendée dans l'appréciation du temps de travail

La possibilité ouverte par le décret du 2 avril 2016⁸, d'organiser les chambres de la cour d'appel en pôle, est souvent retenue par ces juridictions, en particulier les plus importantes. En effet, le pôle apparaît comme un échelon pertinent pour les cours du groupe 1 notamment, parce qu'elles nécessitent de mettre en place une organisation déconcentrée et coordonnée. Dans la pratique, ce rôle de coordonnateur est souvent assuré par un président de chambre, mais pas nécessairement, désigné par le premier président après concertation avec les magistrats du pôle et avis de l'assemblée générale.

Du fait de leur création récente, même lorsqu'ils sont désignés dans l'ordonnance de roulement, ces pôles ne fonctionnent pas toujours de manière aboutie.

La fonction de coordonnateur de pôle n'étant pas détaillée dans le texte⁹, elle n'a pas été immédiatement identifiée et a suscité des interrogations de la part des conseillers qui ont pu craindre l'instauration d'une relation hiérarchique entre eux et le coordonnateur. Le manque de précision du décret quant au contenu du poste de coordonnateur de pôle n'a pas été compensé par l'établissement de lettres de mission remises aux magistrats concernés.

De plus, la prise en compte du temps de travail correspondant aux fonctions de coordonnateur dans l'appréciation générale de sa charge de travail fait souvent défaut, ce qui est déploré par de nombreux magistrats investis de ces fonctions. Certains d'entre eux font observer que si cette mission est évaluée par exemple à 15% de temps, leur décharge de fonctions juridictionnelles n'est pas équivalente.

⁸ Article R.312-83 du COJ (issu du décret n° 2016-514 du 26 avril 2016) :

Les chambres de la cour d'appel peuvent être regroupées en pôles dont le nombre et le contenu sont fixés par l'ordonnance prévue à l'article R.121-1. Chaque pôle est coordonné par l'un des magistrats qui le composent, choisi parmi les magistrats nommés dans la fonction de président de chambre ou, à défaut, parmi les magistrats du pôle. Le premier président de la cour d'appel procède à sa désignation, après concertation avec les magistrats du pôle par la même ordonnance que celle prise après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège, mentionnée à l'alinéa précédent. Il est notamment chargé de l'animation du pôle. Il est l'interlocuteur des personnes, organismes et autorités avec lesquels ce pôle est en relation. L'administration est exercée par un directeur des services de greffe judiciaire.

⁹ Il a en charge l'animation, à distinguer de l'administration qui est confiée à un directeur de service de greffe judiciaire, il est l'interlocuteur des personnes, organismes et autorités avec lesquels ce pôle est en relation.

1.2.2 Une fonction pourtant essentielle

Les premiers présidents de cours d'appel estiment ce rôle de coordonnateur tout à fait utile, par le soutien qu'il peut apporter dans l'animation de la cour.

Ils soulignent que la création de pôles traduit une évolution de la conception du travail du magistrat. La volonté d'élargir les échanges au niveau des pôles permet aux conseillers d'être associés à une réflexion plus large, entre ceux qui participent à un même processus de décision.

Certains litiges soumis à une chambre, dans la limite de sa compétence spécialisée, peuvent poser des questions transversales qui méritent d'associer ceux qui ont à connaître des problématiques voisines afin de leur donner une réponse cohérente. La présence du coordonnateur favorise ainsi l'harmonisation de la jurisprudence et des pratiques entre les chambres, par l'organisation des réunions du pôle, en lien avec le DSGJ, chef de service, qui a en charge l'administration. Son rôle est particulièrement nécessaire lors de la publication de nouveaux décrets pour veiller à l'appréhension commune des nouvelles dispositions. Enfin, il œuvre à la diffusion des décisions juridictionnelles particulièrement importantes de la cour, afin que celle-ci ne résulte pas seulement d'échanges informels.

Pour permettre au coordonnateur de s'investir réellement dans ses missions, il est donc nécessaire d'établir des lettres de mission avec des objectifs et de prendre en compte, dans l'appréciation de sa charge de travail, le temps correspondant à cette responsabilité.

Le développement du rôle des coordonnateurs doit permettre également d'accroître les instances de dialogue entre les magistrats et les avocats.

En effet, il est fortement souligné par les cours d'appel, la faiblesse des échanges institutionnels avec les barreaux au-delà des conventions sur les modalités d'échanges dans le cadre de la communication électronique, signées dans la majorité des cours. Lorsque des instances de dialogue existent, il est déploré leur manque d'efficacité. Nombre de cours d'appel ont pourtant insisté sur l'importance et la nécessité d'un travail en commun.

En particulier, les cours d'appel relèvent que les apports des réformes sur l'appel concernant la modélisation des écritures, la concentration des moyens et des prétentions, sont théoriquement intéressants mais se heurtent à la pratique réelle des avocats.

Il est suggéré l'instauration d'avocats référents susceptibles de dialoguer avec les coordonnateurs de pôles pour améliorer la concertation entre les barreaux et la cour et de faire avancer les solutions sur les difficultés rencontrées.

Il est jugé opportun par certaines cours d'appel que les coordonnateurs de pôle impulsent au niveau régional, des formations communes, magistrats et avocats, notamment sur la question de la structuration des écritures, sur leur volumétrie dans le cadre de la dématérialisation et du travail sur écran. L'objectif est d'éviter les écritures fleuves plus destinées au client qu'au conseiller et de permettre leur transmission sous forme de fichiers PDF modifiables afin de faciliter le travail du magistrat.

1.3 L'équipe autour du juge à organiser

L'idée de l'équipe autour du juge s'est enrichie dans le cadre de la réflexion sur la justice du XXI^{ème} siècle¹⁰.

L'objectif avancé dans les différents rapports est tant de permettre au juge de se recentrer sur son office que d'accroître ses compétences dans un contexte de procès dans lesquels les avocats sont de plus en plus spécialisés et soulèvent des moyens toujours plus techniques.

Traditionnellement, le greffier est le premier *assistant* du juge car il a toujours travaillé à ses côtés pour garantir la régularité des procédures¹¹.

Au fil des années, plusieurs types d'assistants ou de collaborateurs ont été recrutés en soutien des magistrats, dont le juriste assistant, de création plus récente et qui fera l'objet d'un développement particulier.

Ces modes de soutiens pluriels mériteraient d'être développés et coordonnés pour gagner en efficacité.

1.3.1 Les différents acteurs œuvrant au soutien des magistrats

1.3.1.1 Les assistants de justice

La loi n° 95-15 du 8 février 1995 *relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative* a offert la possibilité de recruter des *assistants de justice* auprès des magistrats de l'ordre judiciaire et administratif. Ces assistants ont vocation à *apporter leur concours aux travaux préparatoires réalisés par les magistrats*¹².

Toutefois, une circulaire de la DSJ de 2008¹³ donne des missions pouvant être confiées aux assistants de justice, une vision plus large : *le fondement de leur activité est l'aide à la décision des magistrats. Elle consiste en un travail de recherche et de rédaction selon les instructions et les indications des magistrats : recherche de documentation et de jurisprudence, rédaction de notes de synthèses, de projets de décisions.*

Les assistants de justice ne peuvent assurer que 60 heures par mois et leur contrat est de deux ans, renouvelable deux fois¹⁴.

1.3.1.2 Les juristes assistants

Aussi, pour répondre à plusieurs critiques relevées par les magistrats sur le régime des assistants de justice, en particulier l'absence de pérennité de leur recrutement, les juristes assistants ont été créés par la loi du 18 novembre 2016¹⁵.

¹⁰Notamment rapport de l'IHEJ : *la prudence et l'autorité, l'office du juge au XXI^{ème} siècle* ; mai 2013 et rapport Delmas-Goyon : *op.cit.*, p.9

¹¹ Cf. fiche n° 18 « L'impact des réformes sur les fonctions des personnels de greffe et les organisations ».

¹² Le décret n° 96-513 du 7 février 1996 dispose que les assistants de justice recrutés en application de l'article 20 de la loi du 8 février 1995 susvisée apportent leur concours aux travaux préparatoires réalisés pour l'exercice de leurs attributions par les magistrats des tribunaux d'instance, des tribunaux de grande instance, des cours d'appel et de la Cour de cassation ainsi qu'aux activités de l'Ecole nationale de la magistrature.

¹³ Circulaire SJ.08.034B1/31.01.08

¹⁴ Avec un plafond annuel de 720 heures par an ; leur rémunération est de 581,40€ brute

¹⁵ Article 24 de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016, devenu l'article L.123-4 du COJ. *Peuvent être nommées en qualité de juristes assistants auprès des magistrats des tribunaux d'instance, des tribunaux de grande instance et de première instance, des cours d'appel ainsi qu'à la Cour de cassation les personnes titulaires d'un diplôme de doctorat en droit ou sanctionnant une formation juridique au moins égale à cinq années d'études supérieures après le baccalauréat avec deux années d'expérience professionnelle dans le domaine juridique et que leur compétence qualifie particulièrement pour exercer ces fonctions. Ces juristes assistants sont nommés, à temps partiel ou complet, pour une durée maximale*

Recrutés à un niveau de qualification supérieure et dans le cadre d'un contrat à temps complet d'une durée de trois années, renouvelable une fois, ils entourent les magistrats de manière plus significative. Ils ont vocation à contribuer par leur expertise, 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.

- Le recrutement des juristes assistants

Les premiers recrutements sont intervenus dans le cadre du second plan de lutte contre le terrorisme et la radicalisation (PLAT II)¹⁶. Après la publication sur le site de la bourse interministérielle de l'emploi public, ce sont les chefs de cour qui procèdent à l'instruction des demandes et au recrutement. Ils délèguent la plupart du temps les entretiens en vue du recrutement au secrétaire général ou au président de chambre concerné, mais les modalités de choix sont très variables selon les cours. Certains premiers présidents ont fait part de leur difficulté à recruter, faute de vivier présent dans le ressort de leurs cours. Une des cours d'appel entendues par la mission organise la sélection en faisant passer un test écrit aux candidats, portant sur un projet d'arrêt.

La DSJ a indiqué à la mission que depuis 2016, 499 contrats de juristes assistants ont été signés pour l'ensemble des cours d'appel et de leur ressort. Au 28 février 2019, 372 contrats étaient encore en cours dont 102 affectés au civil et 127 en chambres sociales.

La CLE de juristes assistants pour 2016 à 2019, diffusée le 17 mai 2019, fait état de 453 emplois pour 7881 emplois de magistrats localisés en juridiction en 2019, ce qui représente 0,05 juristes assistants par magistrat.

Selon la DSJ, ceux-ci sont répartis par ressort de cour d'appel : *à la suite des dialogues de gestion, en veillant à une répartition homogène des moyens sur le territoire et en privilégiant [...] le soutien des juridictions assurant le traitement du contentieux social, en renfort des pôles sociaux et des chambres sociales [...] ; le renforcement au titre des projets ou contentieux spécifiques [...] et le soutien à l'activité des parquets et la prise en compte des besoins locaux au siège.*

La répartition entre siège et parquet, et entre les juridictions du ressort est ensuite pilotée par les chefs de cour.

- La formation des juristes assistants

Malgré l'exigence posée de deux années minimum d'expérience professionnelle dans le domaine juridique, le parcours de formation d'un juriste assistant avant son recrutement est surtout universitaire et théorique, rarement orienté vers la pratique juridictionnelle. Une formation pratique complémentaire est nécessaire¹⁷.

de trois années, renouvelable une fois. Ils sont tenus au secret professionnel et peuvent accéder aux dossiers de procédure pour l'exercice des tâches qui leur sont confiées. Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article.

Le décret n°2017-1618 du 28 novembre 2017 codifié à l'article R123-30 du COJ, dispose que : *les juristes assistants recrutés en application de l'article L. 123-4 du COJ contribuent par leur expertise, en matière civile et en matière 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.*

¹⁶ Dans l'attente du décret d'application et des dotations allouées, les juristes assistants ont été recrutés par contrats à durée déterminée conclus sur le fondement de l'article 6 sexies de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 pour une durée de 11 mois. Puis, pour permettre leur prolongement, un nouveau contrat leur a été proposé sur le fondement de l'article 4-1 de la loi du 11 janvier 1984 précitée pour une durée de 12 mois.

¹⁷ Néanmoins, ceux d'entre eux qui ont été précédemment assistants de justice sont plus rapidement opérationnels.

En raison de leur statut de contractuel de droit public, les juristes assistants sont assimilés à des fonctionnaires pour la gestion administrative de leur recrutement qui est assurée par la sous-direction des ressources humaines du greffe. Aux termes de l'article R.123-38 du COJ, la formation des juristes assistants est assurée selon les cas, soit par la cour de cassation, soit par le tribunal supérieur d'appel soit par le SAR de la cour d'appel dans le ressort duquel ils sont affectés. Or, l'examen des plans de formation régionaux des cours d'appel mis en ligne sur les sites intranet témoigne de l'insuffisance de prise en compte par les cours d'appel de cette dimension.

L'ENM n'est pas désignée par les textes comme étant en charge de la formation des juristes assistants.

Pourtant le décret relatif à l'ENM¹⁸ a été modifié en mai 2017 pour doter l'école d'une mission de formation des personnes n'appartenant pas au corps judiciaire et amenées, soit à *exercer des fonctions juridictionnelles dans l'ordre judiciaire, soit à concourir étroitement à l'activité judiciaire*. Elle dispose d'ailleurs d'un département des formations professionnelles spécialisées pour les magistrats non professionnels, conseillers de CPH et magistrats consulaires, et pour les collaborateurs de justice : conciliateurs et délégués du procureur. Les juristes assistants, dont les missions sont plus proches de celle de collaborateurs du juge, pourraient trouver leur place dans ce type de formations et à tout le moins, bénéficier des formations ouvertes aux magistrats.

A titre d'exemple, un module de formation intitulé *mieux travailler ensemble* a été organisé par l'ENM en mai 2019 avec pour objectif annoncé un meilleur fonctionnement de la communauté de travail. Il a été précisé à la mission que le module n'était pas ouvert aux juristes assistants, mais, curieusement, qu'un juriste assistant y participait en qualité d'intervenant. De même, les modules *méthodologie de l'arrêt civil* et *spécificités procédurales en appel*, ne sont pas ouverts aux juristes assistants d'après le site de l'école qui indique pourtant accueillir certains juristes assistants en fonction des places disponibles, sous réserve de l'avis favorable du chef de cour et d'un accord du SAR pour la prise en charge financière.

L'ENM constatant que les demandes en ce sens sont en augmentation, souhaite entamer une réflexion sur l'intégration de ce nouveau public, dans le décret régissant ses missions.

Aussi, l'essentiel de la formation pratique des juristes assistants repose de fait sur les magistrats sous la responsabilité desquels ils sont amenés à travailler. Ceci explique le scepticisme de certains conseillers sur la réelle plus-value de leur contribution dans la mesure où ils estiment ne pas avoir le temps de se rendre disponibles pour rendre ce tutorat efficace.

- La doctrine d'emploi des juristes assistants

Si la doctrine d'emploi des juristes assistants est laissée à la libre appréciation des cours d'appel pour les adapter à leurs besoins spécifiques¹⁹, les missions sont généralement bien tournées vers l'appui aux magistrats.

¹⁸ L'article 1^{er} du décret n°72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'ENM énumérait les personnes entrant dans la mission de formation de l'école, n'appartenant pas au corps judiciaire mais amenés à exercer dans l'ordre judiciaire soit des fonctions juridictionnelles (juge de proximité ou juge consulaire) soit celles de délégués du procureur de la république, soit de médiateurs judiciaires, soit de conciliateurs judiciaires. Il a été modifié par le décret n° 2017-894 du 6 mai 2017, par la suppression de l'énumération des personnes concernées et son remplacement par une formulation plus générale : *la formation des personnes n'appartenant pas au corps judiciaire et amenées soit à exercer des fonctions juridictionnelles dans l'ordre judiciaire, soit à concourir étroitement à l'activité judiciaire* ;

¹⁹ Dans le large cadre de la fiche de poste diffusée avec la note du 22 février 2018 de la DSJ-RHG

Sont cités principalement : la préparation des rapports, l'aide à la rédaction d'arrêt avec l'exposé du litige (faits, procédures, demandes et moyens), voire des projets d'arrêts sur la base d'un canevas établi par la formation de jugement à l'issue de son délibéré.

Les juristes assistants peuvent être aussi affectés à la gestion des séries, aux recherches juridiques, à la veille juridique.

Certains participent à la mise en état des dossiers ou apportent leur concours aux magistrats dans l'organisation de l'audiencement. D'autres peuvent être en charge de l'identification des dossiers dans lesquels une médiation peut-être proposée, sur la base de critères prédéfinis.

Il convient d'observer que, bien que le décret n°2017-1618 du 28 novembre 2017 exclue les juristes assistants du délibéré, certaines chambres acceptent leur présence. Dans la perspective de la rédaction des projets d'arrêts, elles font valoir l'intérêt que représente leur présence au délibéré pour mieux appréhender la genèse de la décision et l'élaboration du raisonnement juridique qui l'a précédée²⁰.

Dans une cour d'appel, deux juristes assistantes, respectivement affectées en chambre sociale et en chambre commerciale sont chargées de diffuser la jurisprudence de la cour et des bonnes pratiques auprès des conseils de prud'hommes et des tribunaux de commerce du ressort. Elles contribuent également à l'élaboration d'outils de travail internes (tableau de suivi de jurisprudence, bibliothèque de trames de motivation) à disposition des magistrats nouvellement affectés ainsi qu'aux juridictions de première instance.

1.3.1.3 *Les assistants spécialisés*

Conçus comme collaborateurs essentiels des juridictions inter régionales spécialisées (JIRS), les *assistants spécialisés*²¹ sont aussi présents dans les pôles spécialisés en contentieux économique et financier, pôle de santé publique, crime contre l'humanité et crimes de guerre²². En l'état des textes, ils n'ont pas vocation à travailler auprès des magistrats civilistes.

1.3.1.4 *Les magistrats honoraires exerçant des fonctions non juridictionnelles*

Dans le cadre des évolutions de la justice du XXI^{ème} siècle, les dispositions relatives à la réserve des magistrats ont été modifiées au profit de missions dévolues aux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, ou non juridictionnelles, de nature administrative ou d'aide à la décision pour ces derniers²³.

²⁰ Les juridictions administratives qui ont repris le décret n°2017-1618 du 28 novembre 2017 pour fonder le statut de leurs propres juristes assistants ont prévu de les faire participer au délibéré. (Article R731-4du CJA : *Peuvent être autorisés à assister au délibéré, outre les membres de la juridiction et leurs collaborateurs, les juges, avocats stagiaires, professeurs des universités et maîtres de conférences accomplissant auprès de celle-ci un stage ou admis, à titre exceptionnel, à suivre ses travaux, qu'ils soient de nationalité française ou étrangère. Le chef de la juridiction, après avis du président de la formation de jugement ou, au Conseil d'Etat, le président de la formation de jugement délivre l'autorisation.*

²¹ LO n° 98 -548 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et décret d'application n° 99-75 du 5 février 1999.

²² L'article 706 du CPP dresse la liste non exhaustive des tâches qui peuvent leur être confiées.

²³ L'article 40 de la loi organique n°2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au conseil supérieur de la magistrature et décret n°2016-1905 du 27 décembre 2016

Le recrutement et l'affectation de ceux-ci est à la main des chefs de cour²⁴, puisque le décret prévoit que l'inscription sur la liste des magistrats honoraires exerçant des activités non juridictionnelles de la cour d'appel est décidée, après instruction de la demande et compte tenu des besoins des juridictions, par les chefs de la cour d'appel.

Les missions qui peuvent être leur être dévolues se rapprochent de celles pouvant être confiés à des juristes assistants (préparation de rapports, synthèses et analyses de dossiers, recherches juridiques, mise en œuvre d'une recherche des dossiers pouvant permettre une conciliation entre les parties et très souvent, rédaction de projets d'arrêts). Leur contribution est plafonnée à 300 demi-journées par année civile²⁵.

1.3.1.5 *Les élèves avocats en projet pédagogique individualisé*

Les élèves avocats en parcours pédagogique individualisé, c'est-à-dire en troisième partie de formation dans les écoles d'avocats, peuvent effectuer ce stage en juridiction sur la base d'une convention entre l'école du Barreau et la juridiction. A ce titre, ils assistent les magistrats pendant une durée de six mois maximum. Ils perçoivent une indemnité mensuelle de 500 € environ, qui s'impute sur le budget de fonctionnement des cours d'appel. Certaines cours d'appel ont recours de manière importante à cette ressource locale, en particulier la cour d'appel de Paris. Ces stagiaires élèves avocats effectuent des travaux de recherches juridiques, des synthèses et analyses de dossiers.

1.3.1.6 *Les stagiaires étudiants*

De nombreuses cours d'appel ont également recours à des étudiants qui effectuent un stage non rémunéré d'une durée maximum de deux mois²⁶.

1.3.2 *Affirmer la place de l'équipe autour du juge*

1.3.2.1 *Une ressource encore embryonnaire à développer et à pérenniser*

La présence des juristes assistants de création récente, participe au bon fonctionnement des cours d'appel auxquelles la majorité d'entre elles considèrent qu'elle est devenue indispensable. Elle contribue aussi à pallier les insuffisances d'effectifs. Dans certaines cours, les juristes assistants sont « comptabilisés » comme 0,50 ETPT de magistrat pour la répartition des conseillers dans les chambres.

Une première présidente de cour d'appel relève le grand intérêt apporté par leur recrutement (et dans une moindre mesure par celui des assistants de justice). Elle fait observer que l'appréciation des magistrats a évolué depuis leur mise en place : *d'abord peu enclins à leur confier des missions, ils font de plus en plus confiance aux juristes assistants dont ils reconnaissent la compétence. Le nombre des décisions rendues n'a pas fortement augmenté, mais la qualité du travail des magistrats en a été améliorée et la présence des juristes assistants et assistants de justice participe à la diminution du stress et du mal-être de certains magistrats.*

²⁴ Articles 15 et suivants du décret du 27 décembre 2016, modifiant l'article 30 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 : *Tout magistrat honoraire souhaitant exercer des activités non juridictionnelles de nature administrative ou d'aide à la décision mentionnées à l'article 41-32 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée doit transmettre sa demande aux chefs de la cour de Cassation ou aux chefs de la cour d'appel ou du tribunal supérieur d'appel dans le ressort duquel il souhaite exercer.[...] Dans les deux mois suivant la réception de leur dossier, les candidats sont informés par tout moyen par les chefs de la Cour de cassation, les chefs de la cour d'appel ou du tribunal supérieur d'appel de leur décision.*

²⁵ En l'absence de réponse de la DSJ aux multiples sollicitations de la mission, il n'a pas été possible d'obtenir le nombre de magistrats honoraires exerçant des fonctions non juridictionnelles affectés en cour d'appel entre 2008 et 2018.

²⁶ Ces stages se déroulent dans le cadre de conventions signées avec l'université ou l'établissement de formation. Dans la mesure où la gratification est obligatoire pour tout stage d'une durée supérieure à deux mois, les stagiaires ne restent pas au-delà de deux mois.

Un chef de cour estime que les juristes assistants font évoluer les méthodes de travail des magistrats car ils contribuent à l'harmonisation des pratiques.

Néanmoins, les réponses aux questionnaires adressés aux cours d'appel et les différents entretiens dans les cours d'appel témoignent de la résistance de certains magistrats à travailler de manière moins solitaire.

Une relation de confiance entre le juge et son assistant est indispensable pour que la collaboration soit efficace. Il est important que les juristes assistants soient bien formés, en droit mais aussi en procédure et au fonctionnement de la juridiction dans laquelle ils sont affectés. Si une partie de cette formation ne peut qu'être assurée par le magistrat lui-même, l'ouverture de l'ENM à la formation des juristes assistants permettrait de gagner en efficacité.

Par ailleurs, les conditions d'efficacité du dispositif *d'équipe autour du juge* sont, au-delà du nombre nécessaire et suffisant de collaborateurs, sa pérennité et la coordination des différents intervenants.

1.3.2.2 *Des missions à coordonner*

Certains magistrats ont fait part de leur impression que l'équipe autour du juge s'apparente au *bricolage*. Ils ignorent l'existence d'une fiche de poste du juriste assistant et ne perçoivent pas clairement la manière de travailler avec lui.

Les contours des tâches des différents acteurs apportant une assistance aux magistrats apparaissent encore flous et les missions des uns et des autres se recoupent en partie, comme il a pu être exposé ci-dessus.

Il conviendrait que chaque cour d'appel prenne le temps d'identifier précisément ses besoins, en distinguant les différentes fonctions des membres de *l'équipe autour du juge* et en affectant les ressources de manière à ce que leur apport soit complémentaire et coordonné²⁷. La mission d'organiser les modalités de l'équipe autour du magistrat pourrait être intégrée à la lettre de mission du coordonnateur. Des initiatives intéressantes en ce sens sont menées²⁸.

²⁷ Le rapport de l'IHEJ a identifié trois fonctions différentes d'assistance au juge : les *préparateurs-rédacteurs*, chargés de préparer les dossiers en signalant les difficultés, de préparer des notes sur les questions juridiques, voire de proposer des rédactions pour les affaires simples, les *assistants chargés des analyses* pour la connaissance et la diffusion de la jurisprudence et les *assistants de justice permanents* pour assister dans des contentieux complexes (contentieux financiers, affaires à dimension internationale).

²⁸ Organisation d'un groupe de travail à la cour d'appel de Paris sur l'équipe autour du juge dont les conclusions devraient être transmises à la DSJ afin de mettre en lumière les pistes de travail autour des différents statuts.

Focus équipe autour du juge au sein de la justice administrative²⁹

Les greffiers assistent les magistrats dans la mise en état du dossier en proposant toute mesure utile (art. R. 226-1 CJA).

Les juristes apportant une aide à la décision se répartissent en six catégories :

- les assistants du contentieux, agents titulaires de catégorie A, en principe attachés d'administration de l'Etat, affectés à temps plein³⁰ pour une durée de 6 mois auprès du président de la juridiction. ils apportent leur concours à des travaux préparatoires à la décision³¹

- les assistants de justice³², recrutés sur le fondement du même texte que ceux recrutés pour l'ordre judiciaire³³)

- les avocats en formation, venant effectuer un stage de six mois dans le cadre de leur projet individuel pédagogique³⁴

- les agents vacataires d'aide à la décision, généralement étudiants en master 1 ou 2 ou anciens assistants de justice, recrutés sur contrat à plein temps pour une durée maximale d'une année

- les futurs juristes assistants, inspirés de ceux recrutés dans les juridictions judiciaires et introduits dans les juridictions administratives par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de réforme de la justice³⁵. L'essentiel de leur activité est la rédaction de projets d'arrêts. Le point faible est l'absence d'organisation de leur formation au niveau national.

- les magistrats honoraires, choisis pour une durée de trois ans renouvelable, sur une liste arrêtée par le vice-président du Conseil d'Etat pour exercer les fonctions de rapporteur en formation collégiale dans la limite d'un magistrat honoraire par formation de jugement³⁶.

Au 31 décembre 2018, les CAA comptaient 1 aide à la décision pour 3,5 magistrats (comme en TA).

Le comparatif avec les juridictions de l'ordre administratif met en exergue le retard important de l'ordre judiciaire pour constituer une réelle équipe autour du juge que tous les acteurs appellent pourtant de leurs vœux depuis 2013.

En effet, alors que les CAA évaluent la pratique actuelle à un professionnel *aide à la décision* pour 3,5 magistrats, la DSJ n'est pas en capacité de quantifier les différentes aides présentes en juridiction par magistrat. Elle gagnerait à se doter d'abord d'outils d'évaluation des besoins afin de pouvoir y répondre de manière adéquate.

²⁹ Cf. annexe *la justice administrative*

³⁰ Sur la base d'un contrat de vacataire.

³¹ A titre d'exemple : 4 postes d'assistants du contentieux affectés en 2018 à la CAA de Paris.

³² Art. L. 227-1 du CJA.

³³ Cf. : supra note 13

³⁴ En 2018, la CAA de Paris bénéficiait d'une dotation de 63 à 70 mois pour accueillir ces stagiaires ainsi que d'autres types de stages universitaires de plus courte durée.

³⁵ Art. L. 228-1 du CJA.

³⁶ Art. L. 222-2-1 du CJA.

Focus équipe autour du juge au sein des juridictions étrangères

En Allemagne, les juges ne bénéficient pas de l'aide d'assistants dans les chambres civiles sociales et commerciales. Il en existe en revanche pour le parquet.

En Belgique, les magistrats sont assistés par des référendaires (docteurs, titulaires d'une licence ou d'un master en droit) dans l'étude des dossiers et la préparation des projets de jugements.

Aux Pays-Bas, les magistrats sont assistés par des secrétaires, des assistants, des greffiers et des juristes.

En Espagne, des assistants spécialisés apportent une expertise technique en matière économique au parquet anticorruption.

En Italie, des équipes autour du juge ont été mises en place mais notamment dans les tribunaux de grande instance, équipe mixte composée de greffiers, stagiaires et juges honoraires pour assister le juge dans les activités de recherche ou de préparation de l'audience.

1.3.3 Développer l'assistance aux magistrats y compris dans la rédaction des arrêts

Certains magistrats font observer que la prise de décision elle-même requiert un temps relativement limité proportionnellement au temps de rédaction qui, lui, est très lourd. Ils font valoir que ce temps de rédaction se fait au détriment du travail en amont, celui à consacrer pour dynamiser la mise en état, afin d'y apporter une vraie plus-value, telle que préconisée par les réformes. Ils reconnaissent que la rédaction participe de la décision et qu'il est nécessaire de travailler sur un moyen terme entre le temps intellectuel et le temps de formalisation de l'arrêt.

Une CA a souligné que les modalités actuelles de contrôle des décisions de second degré par la cour de cassation, qui opère un contrôle approfondi sur les motivations des arrêts, conduisent le juge d'appel à consacrer un temps très important à la motivation de ses décisions. Certains de ces magistrats soulignent que même lorsque la solution retenue ne pose pas de difficulté majeure, le juge d'appel doit répondre à tous les moyens soulevés par les parties, y compris à ceux n'apportant rien au débat juridique³⁷. Plusieurs conseillers ont souligné que ce temps passé s'opérerait au détriment de l'investissement plus stratégique dans la mise en état intellectuelle.

Afin d'inverser l'investissement dans le temps de mise en forme de l'arrêt par rapport au temps intellectuel de la décision, plusieurs propositions ont pu être avancées

Les magistrats relèvent notamment que la partie exposé des faits, parfois lacunaire dans les décisions de première instance émanant surtout des juridictions consulaires et prud'homales, et reprise des prétentions des parties pourrait être confiée à des juristes assistants, de manière beaucoup plus systématique. Ils ont conscience que la technique rédactionnelle suppose un apprentissage long mais qu'elle peut être facilitée par une certaine modélisation, compatible avec la personnalisation des décisions, en particulier dans le contentieux social.

³⁷Un syndicat d'avocats est très favorable au système actuel car il considère que l'existence même de la cassation dite « disciplinaire » rappelle quotidiennement aux juges d'appel la nécessité de veiller à n'omettre aucun moyen, tout en offrant une voie de recours au justiciable victime d'une telle erreur.

Sur la question de la modélisation, les avis sont partagés. Certains suggèrent de proscrire des modèles de motivation sur les questions de fond, en ce qu'ils favorisent *la rigidification* des raisonnements et l'absence de remise en cause, et ce dans le cadre d'une approche productiviste.

En effet, certains magistrats de CA estiment que plus la motivation est conséquente plus le risque de cassation est important. Selon eux, Le recours à des motivations type pourrait être de nature à permettre un traitement plus rapide des affaires.

2. UNE POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES A METTRE EN ADEQUATION AVEC LES BESOINS DES COURS

2.1 Mobilité et parcours de carrière

2.1.1 Des mesures pour limiter la mobilité

Dans son rapport annuel d'activité pour l'année 2018, le CSM a fait le constat que la vacance de poste a favorisé une mobilité qui aura au total concerné 1/5 du corps par an entre 2011 et 2018.

S'agissant non pas de l'ensemble du corps mais uniquement des magistrats affectés en juridiction, le rapport est le même comme en témoignent les chiffres ci-dessous.

Tableau n° 1 : Les mouvements dans le corps des magistrats entre 2012 et 2018

Mouvements de magistrats dans l'année						
Année	effectif total en juridiction au 1er janvier de l'année	Total mouvements	part des mouvements sur magistrats en juridiction	dont 1er grade	dont 2ème grade	dont HH
2018	7881	1827	23%	1163	386	278
2017	7809	1425	18%	911	268	246
2016	7752	1610	20%	1062	271	277
2015	7665	1821	23%	1227	318	276
2014	7703	1825	23%	1174	363	238
2013	7763	1651	21%	1030	378	243
2012	7783	1539	19%	916	449	174

Source : IGI d'après données brutes DSJ

Toutes les cours d'appel ne sont pas concernées de la même manière par ce phénomène : certaines cours sont particulièrement touchées par cette mobilité ce qui contribue à les désorganiser³⁸.

³⁸ Chaque année entre 2012 et 2018, la CA de Douai a vu, en moyenne, 25% de son effectif physique touché par un départ tandis que la CA d'Aix-en-Provence sur la même période a connu une moyenne de départ chaque année de 20 % (Source : fiches LOLFI)

Le CSM précise que l'amorce tout à fait nette d'un recul du nombre de postes vacants sur l'année 2018 et l'engagement clairement annoncé de sa poursuite dans les années à venir, réduiront la mobilité fonctionnelle et/ou géographique en équivalence.

Toutefois, cette certaine instabilité ne résulte pas seulement du taux de vacance puisque, dans le cadre juridique actuel, la mobilité est une condition essentielle de l'avancement de carrière. Elle est à la fois le fruit du statut et de la pratique du CSM.

Ainsi, pour obtenir un poste hors hiérarchie, de nombreux conseillers demandent une mutation dans une autre cour, même lointaine. Très souvent, ensuite, ils sollicitent un retour à égalité, au bout de trois années, dans leur cour d'origine.

Il en va de même pour des magistrats de TGI qui sollicitent un poste de conseiller dans une cour éloignée, puis reviennent dans la cour proche de leur domicile.

Autre exemple, le statut du magistrat, issu de l'ordonnance du 22 décembre 1958, prévoit que les conseillers référendaires à la Cour de cassation ne peuvent rester dans cette fonction au-delà de 10 ans. A l'issue de cette période, ils retournent en juridiction de premier ou deuxième degré, pour deux à trois années, avant de revenir, en qualité de conseillers, à la Cour de cassation³⁹,

Ce retour rapide à la cour de cassation est déploré par certains chefs de cour qui font valoir que leurs compétences techniques élevées et leur expérience pourraient être plus profitables à l'institution dans le cadre d'un maintien plus long de ces magistrats en CA, voire en première instance pour irriguer ces juridictions des méthodes et de la jurisprudence de la cour de cassation

Les premiers présidents estiment que l'obligation de mobilité, qui implique l'éloignement géographique entre le lieu de résidence et la cour d'affectation, explique ce *turn over* et conduit en outre pour certains à un temps de présence trop faible en juridiction

Dans son rapport⁴⁰, le sénateur Philippe Bas préconise une durée minimale d'exercice de fonctions pour tous les magistrats⁴¹ en soulignant que le Conseil constitutionnel, suivant une jurisprudence constante, considère que les dispositions qui subordonnent l'avancement des magistrats à des conditions de mobilité géographique n'ont pas pour effet de porter atteinte au principe de l'inamovibilité des magistrats du siège.

La loi organique du 8 août 2016⁴² a apporté un léger assouplissement à la règle de la mobilité géographique pour l'avancement au premier grade qui devient possible dans la juridiction dans laquelle le magistrat est affecté à l'issue d'une période de sept années et non plus cinq ans.

Un équilibre est à trouver entre une trop grande mobilité, source de désorganisation, et une stabilité excessive des magistrats, qui ne constitue pas nécessairement une garantie de qualité de la justice.

³⁹ Depuis la loi organique n°2007-287 du 5 mars 2007 portant modification de l'ordonnance statutaire, les anciens conseillers référendaires peuvent revenir à la cour de cassation sans avoir préalablement exercé à ce même niveau.

⁴⁰ Rapport sénatorial n° 495 enregistré à la présidence du Sénat le 4 avril 2017 intitulé « Cinq ans pour sauver la justice »

⁴¹ Proposition n° 5 : *prévoir des durées minimales et maximales d'exercice des fonctions pour tous les magistrats*

⁴² Article 8 de la loi organique du 8 août 2016.

2.1.2 Améliorer l'adéquation entre expérience et fonctions attribuées

Certaines cours d'appel ont fait part à la mission de la difficulté de ne pas voir nommer dans leur cour des magistrats ayant l'expérience et les compétences adéquates aux fonctions de CA au siège civil. Ils se sont dit préoccupés par une certaine désaffection des magistrats pour les fonctions civiles pouvant avoir des répercussions sur le vivier des futurs conseillers en CA ayant en charge les contentieux civils, sociaux et commerciaux.

Au début de sa vie professionnelle, un juge qui souhaite faire une carrière de civiliste dans les contentieux plus techniques et spécialisés du droit civil, choisit les fonctions de siège dites *non spécialisées*. Néanmoins, cette qualité ne lui garantit pas d'être affecté à une fonction civile et surtout d'y rester, car au gré des mouvements de magistrats et des nécessités du service pénal qui est rarement *sacrifié*, il pourra être affecté à d'autres fonctions⁴³. De plus, la réduction continue de la collégialité qui fait du juge civiliste en TGI un juge plutôt isolé et solitaire, peut rendre pour certains la fonction moins attractive.

Depuis 2017, la DSJ s'est engagée dans une politique de diffusion d'appels à candidatures sur des postes profilés. Cette démarche s'inscrit dans la volonté d'adapter au mieux le candidat retenu au profil du poste concerné. Elle concernait initialement des postes réclamant des compétences de gestion ou de management correspondant à des postes de hiérarchie intermédiaire. Mais plusieurs cours d'appel ont fait valoir qu'un profilage des postes de magistrat pour le traitement des contentieux civils, sociaux dont certains requièrent une technicité particulière serait opportun, à l'instar de ce qui s'est pratiqué pour des postes d'encadrement⁴⁴.

Toutefois, certains chefs de cour ont conscience du fait que cette méthode les engage vis-à-vis du magistrat qui postule. Mais compte tenu de la grande mobilité du corps sur laquelle ils n'ont pas de prise, elle peut s'avérer génératrice de risques pour le magistrat auquel le poste, in fine, ne pourra être confié, ne s'agissant pas d'un poste spécialisé. La mobilité fonctionnelle est en outre un des attraits de la carrière du magistrat⁴⁵.

2.2 La formation

Les réformes récentes de la procédure ont conduit à des changements pour les magistrats des cours d'appel. Ils ont dû, sur la période des dix dernières années, s'adapter à de nouvelles technologies, assimiler des réformes procédurales, coopérer avec un greffe mieux associé à l'instruction et apprendre à tirer le plein bénéfice de l'équipe mise en place autour d'eux.

⁴³ Cf. supra notes 30 et 39

⁴⁴ La CA de Paris, compte tenu de la présence de pôles spécialisés, a lancé le mouvement et d'autres cours l'ont suivie pour les chambres sociales et commerciales

⁴⁵ Le syndicat de la magistrature est opposé à ce type de spécialisation, dénonçant le risque d'une *magistrature à deux vitesses* (Cf. : revue « C'SM ! » n° 7- novembre 2018), tandis que l'USM estime qu'il conviendrait de recruter des conseillers et présidents de chambre sur des postes profilés de façon à mieux tirer profit des compétences. (Réponse USM au questionnaire de la mission)

2.2.1 La formation à la procédure d'appel

Le conseiller nouvellement nommé en CA doit s'approprier la procédure d'appel et la technique de l'arrêt.

Dans le cadre de l'obligation de formation continue organisée par l'ENM⁴⁶, lorsque les magistrats sont nommés à des fonctions qu'ils n'ont jamais exercées auparavant, ils sont astreints à l'obligation de suivre dans le délai de deux mois suivant leur prise de fonction, une formation à la prise de fonction correspondante.

S'agissant de la CA, l'ENM organise deux sessions par an (janvier et septembre) qui sont uniques pour les conseillers, présidents de chambre et le parquet général⁴⁷. A la différence de la formation de changement de fonction en première instance, la formation ne comprend pas de stage pratique.

Selon l'ENM, ces deux semaines de formation théorique sont très denses, assurées par des conseillers et présidents de chambre expérimentés, mais la procédure n'est abordée que sur une journée ou une journée et demie avec pour axe principal de travail, la manière d'éviter la cassation. L'essentiel du contenu porte sur le fond du droit.

Les appréciations portées par les conseillers sur ces sessions soulignent tant leur courte durée que leur forte densité pour le temps consacré à la procédure d'appel. Une documentation riche est à la disposition des participants et la directrice de session répond par courriel aux nombreuses demandes des participants ayant suivi cette formation pendant les deux mois qui suivent.

Il a été indiqué à la mission que les questions d'organisation du travail individuel, en particulier le télétravail, sont également évoquées dans ces sessions et qu'elles le sont aussi dans celle relative à la *qualité de la décision civile* ou à *l'office du juge, quels pouvoirs, quelles décisions ?* ou encore dans celle relative à *la méthodologie de l'arrêt civil*.

En dehors des modules de formation liés au changement de fonction, l'ENM observe que le pôle civil de la formation continue forme, après le pôle pénal, le plus grand nombre de magistrats⁴⁸. Une session de trois jours est organisée chaque année sur : *le procès civil en appel, spécificités procédurales*, ouvertes aux magistrats et aux greffiers⁴⁹ dans laquelle une place est réservée aux réformes récentes, présentées par la DACS⁵⁰.

Par ailleurs, l'école se fixe comme objectif stratégique la spécialisation des juridictions pour accompagner au mieux les réformes qui vont dans ce sens⁵¹.

Cette évolution se fait au travers de la création et du développement de parcours qualifiants, notamment des cycles approfondis d'études en droit de l'entreprise et dimension internationale de la justice⁵². En outre, l'école adapte continuellement son plan de formation en proposant chaque année, ou en alternance, une année sur deux ou trois, des formations à destination des magistrats affectés à des contentieux spécialisés comme la propriété intellectuelle.

⁴⁶ Article 14 Ord. n°58-1270 du 22 décembre 1958 relative à la loi organique portant statut de la magistrature

⁴⁷ En septembre 2018, 127 inscrits (inscription automatique sur la base de la circulaire de transparence) et 114 présents. En janvier 2018, 36 inscrits et 30 présents. En janvier 2019, 42 inscrits et 37 présents.

⁴⁸ 1.045 sur les 7.049 ayant suivi une action de formation en 2018. Après une baisse sensible du taux de fréquentation en 2018, il est remonté à 75 % des inscrits. (76 % en 2016).

⁴⁹ 10% de places ouvertes au greffe

⁵⁰ Les demandes sont faibles selon l'ENM puisqu'elle compte 20 et 30 participants en moyenne pour 46 places disponibles par session.

⁵¹ Spécialisation de certaines juridictions dans des contentieux très techniques et désormais dans le cadre de la loi de programmation de la justice.

⁵² Parcours civil de professionnalisation particulièrement adapté pour les collègues siégeant en CA selon l'ENM.

2.2.2 *La formation à la coordination d'un pôle ou d'un service*

Si l'institution judiciaire veut développer la place à donner au coordonnateur de pôle ou de service⁵³, dont il a été montré l'importance dans sa fonction de management de proximité au regard de l'harmonisation des pratiques⁵⁴, il convient d'amplifier la formation à cette fonction.

En effet, actuellement, il n'existe qu'une session intitulée « magistrat, chef de service » et une autre intitulée « gouvernance et organisation d'une juridiction ou d'un service ».

2.2.3 *Le partage d'une culture commune entre les différents acteurs.*

Les deux écoles ENM et ENG travaillent ensemble pour développer la culture commune magistrats et greffiers en proposant des formations communes à leurs stagiaires⁵⁵.

En 2019, 33 formations de l'ENM sont ouvertes à l'ENG, dont les modules sur la procédure et 10 formations ENG sont ouvertes à l'ENM⁵⁶.

En revanche, alors qu'il a été évoqué les difficultés à faire progresser qualitativement les écritures des avocats en lien avec les besoins des magistrats, l'ENM ne travaille pas avec les écoles de formation des barreaux mais uniquement avec le Conseil national des barreaux avec lequel elle a signé un partenariat depuis 2011 visant à promouvoir l'offre de formation continue de l'ENM ouverte aux avocats.

Ce partenariat a été renouvelé en dernier lieu en 2017. Depuis 2018, il a été décidé de mettre en place une action de formation commune chaque année sur un thème choisi en commun sur des sujets d'actualité⁵⁷.

L'ENM fait très régulièrement appel à des avocats pour intervenir dans le cadre des sessions de formation continue et notamment sur la session concernant le procès civil en appel, la qualité de la décision civile, la méthodologie du jugement et la méthodologie de l'arrêt, le procès civil en première instance, le regard de tous les acteurs du procès étant recherché⁵⁸.

La session sur la méthodologie du jugement prévoit une séquence sur la structuration des écritures avec une ancienne avocate au conseil mais la direction de l'école souligne la difficulté d'associer la profession d'avocats dans son ensemble, faute d'instance nationale véritablement représentative. Ce rapprochement avec les écoles de formation des barreaux, relève selon l'ENM, surtout des échanges locaux dans le cadre de la formation déconcentrée.

Hormis la session de formation *mieux travailler ensemble*⁵⁹, les aspects relatifs à l'articulation du travail des acteurs œuvrant à former une équipe autour du juge sont abordés, par petites touches dans plusieurs interventions.

⁵³ Cf. *Supra* 1.1

⁵⁴ Cf. *Supra* 1.3

⁵⁵ Formations communes : *le plan de formation des cadres, être magistrat à l'ère du numérique, santé et qualité de vie au travail.*

⁵⁶ Cinq places sont offertes à l'ENG sur chaque session : *le procès civil en appel : spécificités procédurales*

⁵⁷ En 2019, il est prévu une journée sur les nouveaux textes de procédure civile, suspendue jusqu'à la fin de l'année, dans l'attente de la sortie des décrets.

⁵⁸ A l'instar des magistrats qui dispensent des enseignements dans les écoles de formation des barreaux.

⁵⁹ Cette session existe depuis 2016. Suivie chaque année, par 14 à 23 magistrats, elle est ouverte à autant de magistrats que de greffiers. Elle poursuit l'objectif d'aborder l'ensemble du collectif de travail au sein des juridictions (magistrats coordonnateurs, organisation en pôles ; nouvelles catégories de collaborateurs: juristes assistants, chefs de cabinet, partenaires ...), de renforcer la réflexion et les apports méthodologiques, avec un focus sur le travail collaboratif.

L'ENM a indiqué à la mission qu'elle entendait contribuer au développement d'une véritable culture du travail en équipe dans la magistrature, entre magistrats et l'ensemble de la communauté de travail judiciaire. Pour cela, elle s'est fixée, dans le cadre de son nouveau contrat d'objectif et de performance 2019-2021, le triple objectif de faire de la formation un levier d'évolution des organisations des juridictions incluant le travail en équipe, intégrant les nouveaux publics qui concourent étroitement à l'activité juridictionnelle et renforçant les partenariats avec les collaborateurs du magistrat ou l'équipe autour du magistrat.

2.2.4 La formation à l'utilisation des banques de données et aux outils informatiques

L'ENM assure que la présentation et les modalités de recherche des banques de données JURINET et JURICA. Cette école n'assure aucune formation sur les logiciels métiers qui est prise en charge par l'ENG. Les SAR et en particulier les responsables de gestion informatique, prennent en charge la formation à la bureautique.

La DSJ accompagne le déploiement des nouveaux outils métiers.

Une réflexion est en cours sur des interventions ciblées de l'ENM dans la perspective de la prochaine version de Portalis.

Fiche 17. L'harmonisation des pratiques

Sommaire

1.	UNE HARMONISATION DES PRATIQUES PERFECTIBLE	124
1.1	La pratique des cours d'appel.....	124
1.1.1	<i>Les actions menées au sein de la cour juridiction</i>	<i>124</i>
1.1.2	<i>Les échanges avec les juridictions de première instance</i>	<i>125</i>
1.2	Quelques dispositifs innovants	126
1.2.1	<i>La création de services dédiés et mutualisés</i>	<i>126</i>
1.2.2	<i>L'élaboration de supports communs</i>	<i>126</i>
1.2.3	<i>La mise en place de formations locales communes</i>	<i>127</i>
2.	UN MANQUE DE STRUCTURATION DANS LA DIFFUSION DE LA JURISPRUDENCE	128
2.1	La pratique des cours d'appel judiciaires.....	128
2.1.1	<i>La diffusion de la jurisprudence au sein de la cour d'appel</i>	<i>128</i>
2.1.1.1	<i>La diffusion des décisions rendues par la juridiction</i>	<i>128</i>
2.1.1.2	<i>La diffusion de la jurisprudence de la Cour de cassation.....</i>	<i>129</i>
2.1.2	<i>La diffusion de la jurisprudence de la cour aux juridictions de première instance</i>	<i>129</i>
2.2	L'exemple des outils à disposition des cours administratives d'appel (CAA)	129
3.	DES PISTES DE REFLEXION.....	130
3.1	Des freins à lever	130
3.1.1	<i>Une culture professionnelle encore individualiste.....</i>	<i>130</i>
3.1.2	<i>Un manque de disponibilité pour les activités non juridictionnelles</i>	<i>131</i>
3.1.3	<i>Une valorisation encore insuffisante des fonctions de coordination et d'animation.....</i>	<i>131</i>
3.2	Les besoins identifiés.....	131
3.2.1	<i>Le développement du travail collaboratif.....</i>	<i>131</i>
3.2.2	<i>Le renforcement de l'animation des juridictions de 1^{ère} instance</i>	<i>132</i>
3.2.3	<i>La mutualisation des outils</i>	<i>132</i>

La lettre de mission confiée le 11 février 2019 à l'IGJ sollicitait une évaluation du fonctionnement des cours d'appel (CA), en ce inclus *les moyens dont usent les cours d'appel pour, d'une part, s'assurer de la diffusion de leur jurisprudence au sein des juridictions de première instance de leur ressort et d'autre part, veiller à une convergence de la jurisprudence de leurs propres formations de jugement afin de dégager des pistes d'amélioration de la qualité de la justice devant la cour d'appel.*

Il était également demandé à la mission de recenser les *initiatives prises par les cours d'appel pour harmoniser les méthodes de travail des juridictions de première instance, pour unifier les modalités de traitement des affaires (bibliothèques de motivations communes, trames unifiées, liste de pièces de référence, modalité de la mise en état au regard de l'unification de la postulation au sein d'une même cour...).*

Ces sujets ont donc été abordés dans les questionnaires transmis ainsi que lors des entretiens auxquels l'équipe de mission a pu procéder au cours de ses déplacements dans les huit cours d'appel visitées.

Les questions spécifiques des *processus mis en place pour le traitement des séries* et de *l'évolution des méthodes de travail* des magistrats, greffiers et assistants du magistrat font l'objet de fiches autonomes.

L'harmonisation des pratiques des CA et la diffusion de leur jurisprudence concourent au même objectif d'amélioration de la qualité de la justice en assurant un renforcement de la sécurité juridique et une meilleure cohérence des décisions rendues.

Contribuant à la prévisibilité et la lisibilité de l'action judiciaire, elles participent activement à l'image et à la crédibilité de l'institution.

Pourtant, ces domaines sont encore peu investis par les CA : les constats d'une harmonisation des pratiques perfectible (1) et d'une diffusion peu structurée de la jurisprudence (2) invitent à étoffer les réflexions menées, au plan local et national, afin de lever les freins au développement d'une culture plus collective pour répondre aux besoins identifiés. (3)

1. UNE HARMONISATION DES PRATIQUES PERFECTIBLE

Si la plupart des CA indique être sensibilisée à la nécessité d'harmoniser les pratiques, au sein de la cour et entre les juridictions du ressort, leurs modes d'action en ce sens restent assez classiques et limités, même si quelques dispositifs innovants ont pu être recensés.

1.1 La pratique des cours d'appel

1.1.1 Les actions menées au sein de la cour juridiction

L'enjeu pour les chefs de cour est triple.

Il s'agit tout d'abord d'harmoniser les méthodes de travail, au niveau notamment de l'organisation de la mise en état, des modalités d'audience, de la pratique de la collégialité, de la gestion des renvois, de l'orientation des affaires en audience collégiale ou à rapporteur... et ce afin d'assurer la cohérence et l'efficacité de l'action judiciaire dans un souci d'optimisation des moyens.

Ces démarches s'inscrivent également parfois dans la recherche d'une certaine forme de polyvalence des magistrats et greffiers permettant la mutualisation ou les remplacements entre les chambres d'une même juridiction.

Elles visent aussi à éviter les divergences jurisprudentielles.

Elles tendent enfin à permettre la définition d'objectifs concertés au sein de la juridiction, quantitatifs ou qualitatifs.

Pour ce faire, sont organisées dans la plupart des cours des réunions de chambres, qui associent parfois le greffe, sur l'impulsion du président de chambre.

Dans les plus grosses juridictions, les coordonnateurs de pôle réunissent également, à une fréquence souvent mensuelle, les présidents de chambres d'un même pôle et, plus épisodiquement, l'ensemble des magistrats de ces chambres, parfois avec le directeur de greffe ou le responsable des services civils.

Enfin, la CA de Paris a mis en place des réunions hebdomadaires des coordonnateurs de pôle avec le directeur de greffe.

Ces rencontres sont l'occasion d'évoquer des problématiques organisationnelles ou techniques, souvent liées aux modalités d'enregistrement, de mise en état ou d'audiencement des dossiers. Elles peuvent porter aussi sur des questions de mise en œuvre de la procédure et plus rarement sur les pratiques juridictionnelles.

L'établissement de comptes rendus diffusés ne semble pas systématique et il est rare que des relevés de conclusions soient établis.

Certaines CA organisent plus ponctuellement, pour la gestion des séries par exemple, des réunions thématiques pouvant associer des avocats¹.

L'entrée en vigueur de la procédure écrite avec représentation obligatoire a également pu être l'occasion pour certaines chambres sociales de réunir l'ensemble de leurs sections pour harmoniser les pratiques, voire d'organiser des échanges avec les greffiers et magistrats des chambres civiles afin de bénéficier de leurs retours d'expérience.

En dehors de ces hypothèses, et parfois malgré l'organisation de ces réunions, le constat a été fait d'un manque assez généralisé de communication entre les différentes chambres des cours d'appel et de pratiques souvent très cloisonnées, conduisant parfois à des divergences déroutantes tant pour les chefs de juridiction ou directeurs de greffe que pour les avocats.

Un renforcement et une valorisation des fonctions d'animation des présidents de chambre et des coordonnateurs de pôle contribueraient à combler ce déficit².

1.1.2 Les échanges avec les juridictions de première instance

La coordination des ou avec les juridictions de première instance est encore plus occasionnelle.

Outre les rares hypothèses dans lesquelles des contacts sont pris pour anticiper l'arrivée de dossiers en série³, les échanges directs entre les magistrats des CA et ceux des juridictions de première instance interviennent généralement lors de réunions fonctionnelles organisées annuellement par les présidents des chambres concernées avec les juges consulaires, juges d'instance, juges aux affaires familiales, juges civils, juges spécialisés, juges départiteurs ou conseillers prud'homaux du ressort.

¹ Associant magistrats, avocats, greffiers, directeur de greffe, GAM, juristes assistants et/ou assistants de justice.

² Cf. fiche 16 : « Méthodes de travail, équipe autour du juge et gestion des ressources humaines ».

³ Cf. fiche 13 : « Le traitement des séries ».

Elles sont l'occasion d'échanges généraux sur les contentieux et pratiques, parfois de points de jurisprudence ou d'un examen des dernières décisions rendues par la CA ou la Cour de cassation. Des comptes rendus peuvent en être dressés, parfois diffusés à l'ensemble des magistrats concernés du ressort.

Certaines CA organisent en outre des rencontres individuelles avec les juges départiteurs, conseillers prud'homaux ou juges consulaires, voire leur accueil à l'occasion d'audiences collégiales des chambres sociales ou commerciales de leur juridiction.

L'actualité d'une réforme, de projets de réorganisation des services ou l'évolution des méthodes de travail peuvent, ponctuellement, donner lieu à la tenue de réunions spécifiques avec les juridictions de première instance pour envisager conjointement leurs modalités d'application uniformisées. Tel fût le cas par exemple de la signature des conventions relatives à la communication électronique ou de la mise en place des pôles sociaux.

Les initiatives de ce type demeurent relativement ponctuelles, essentiellement par manque de temps⁴. Elles sont rarement institutionnalisées. De fait, les domaines d'unification des pratiques sont très résiduels.

1.2 Quelques dispositifs innovants

Certaines CA se sont toutefois engagées dans une politique plus volontariste en manière d'harmonisation des outils, méthodes et modes opératoires.

1.2.1 *La création de services dédiés et mutualisés*

Une chambre des séries a ainsi été créée à Aix en Provence⁵, à la fois pour fluidifier la gestion de ce contentieux et pour garantir une uniformité des pratiques et la cohérence de la jurisprudence.

Dans le même esprit, la CA de Rennes a créé une chambre unique des déferés.

A la chambre sociale de la CA de Paris, c'est un service mutualisé de mise en état qui a été récemment mis en place, associant dans sa conception et impliquant dans son fonctionnement l'ensemble des magistrats et greffiers des différentes chambres du pôle social de la juridiction⁶.

1.2.2 *L'élaboration de supports communs*

Des initiatives de mutualisation des outils ont également été relevées.

Des juridictions mettent ainsi à disposition des magistrats des bibliothèques de motivations conçues localement ou par adaptation de trames nationales, plus particulièrement pour le traitement des recours contre les décisions civiles des juges des libertés et de la détention.

Des fiches de procédure par nature de contentieux, comportant parfois des motivations-types pré-constituées, ont également pu être élaborées, en matière civile ou commerciale voire à destination des juges départiteurs du ressort, afin de sécuriser la prise de décision, unifier les pratiques, contribuer à la stabilisation d'une jurisprudence locale et aider les magistrats dans leur rédaction.

⁴ Des magistrats du second degré pour les organiser ou des collègues de première instance pour y participer.

⁵ Mise en place en 2013 pour traiter des litiges prud'homaux liés à l'amiante, elle y a été maintenue pour prendre en charge les dossiers sériels de plus de 10 salariés et sera étendue en septembre prochain aux litiges relevant du contentieux de la sécurité sociale impliquant plus de 10 assurés sociaux.

⁶ Cf. fiche 18 : « L'impact des réformes sur les fonctions des personnels de greffe et les organisations ».

Souvent conçues avec le concours des assistants de justice ou des juristes assistants, leur pérennité et la généralisation de leur usage se heurtent toutefois à la nécessité d'assurer leur mise à jour régulière en dépit de l'instabilité des effectifs et du peu de temps disponible.

Nombre de magistrats déplorent encore l'absence de fonds documentaire commun à leur chambre. Ils souhaiteraient disposer d'une véritable bibliothèque de décisions, classée par thème, type de contentieux ou question juridique, et facilement exploitable notamment pour les nouveaux arrivants ou magistrats ayant à connaître exceptionnellement d'un contentieux. Elle pourrait être complétée régulièrement par les décisions de la Cour de cassation.

Cette recherche d'harmonisation peut conduire à l'élaboration de chartes de bonnes pratiques pour l'ensemble des juridictions du ressort, comme initié à la CA de Grenoble⁷. Poursuivant l'objectif de mettre des *outils communs au service du justiciable*, elle a signé *une charte des bonnes pratiques pour les affaires familiales* avec l'ensemble des TGI, des barreaux et la chambre régionale des notaires de son ressort. Ce travail, mené en collaboration avec la faculté de droit sur cinq thématiques récurrentes du droit de la famille⁸, a permis *d'harmoniser et d'unifier les écritures des avocats*, d'envisager les effets de la réforme lancée en 2016 relative aux liquidations et partages et de mieux appréhender les différences de fonctionnement des juridictions concernant notamment leur saisine, dans un objectif de clarification au bénéfice du justiciable.

1.2.3 La mise en place de formations locales communes

Outre les dispositifs existant dans le cadre de la formation continue nationale ou déconcentrée⁹, certaines CA assurent la formation des nouveaux conseillers à la procédure d'appel, dans un objectif de diffusion de bonnes pratiques et d'harmonisation des méthodes de travail et de rédaction au sein de la juridiction.

La CA de Paris a complété cette offre par la diffusion aux nouveaux arrivants de protocoles de procédure ou guides de rédaction et par la désignation d'un référent unique pour répondre aux interrogations des magistrats de l'ensemble des chambres de la juridiction sur des questions spécifiques ou générales relatives à la procédure d'appel.

En février 2019, la gestion d'une boîte structurelle dédiée a également été confiée à un premier président de chambre et un directeur des services de greffe judiciaires, afin de permettre à chaque magistrat ou fonctionnaire de poser toute question relative à la mise en état. Il est envisagé qu'une restitution de ces échanges soit effectuée à l'occasion d'une réunion de l'ensemble des magistrats et fonctionnaires de la CA. Les résultats d'une étude générale consacrée aux pratiques en matière de collégialité devraient également être portés à la connaissance des membres de la juridiction par le même biais.

⁷ Charte des bonnes pratiques pour les affaires familiales adoptée par la CA de Grenoble en septembre 2018 : <http://intranet.justice.gouv.fr/site/ca-grenoble-intranet/la-cour-dappel-5398/evenements-5400/innovation-a-la-cour-dappel-de-grenoble-110233.html>.

⁸ Droit international privé, modes alternatifs de règlement des conflits, procédure, mineurs et procédure liquidative.

⁹ Cf. fiche 16 : « Méthodes de travail, équipe autour du juge et gestion des ressources humaines ».

2. UN MANQUE DE STRUCTURATION DANS LA DIFFUSION DE LA JURISPRUDENCE

S'agissant plus spécifiquement de la diffusion de la jurisprudence, vecteur d'harmonisation des décisions, les dispositifs mis en place par les CA sont encore disparates et peu structurés.

2.1 La pratique des cours d'appel judiciaires

2.1.1 *La diffusion de la jurisprudence au sein de la cour d'appel*

2.1.1.1 *La diffusion des décisions rendues par la juridiction*

Les interlocuteurs de la mission ont globalement fait le constat d'un cloisonnement marqué entre les chambres et/ou pôles de leur cour d'appel, source de méconnaissance des décisions rendues et donc de possibles divergences des solutions apportées dans des litiges similaires ou proches.

La connaissance des précédents de la juridiction repose majoritairement sur des échanges informels au sein des pôles ou des chambres, rarement dans une logique de transversalité interservices.

Une forme de structuration peut néanmoins intervenir, par exemple par l'utilisation du serveur commun de la juridiction pour assurer l'enregistrement d'arrêts¹⁰ ou décisions¹¹ dans des répertoires thématiques accessibles à l'ensemble des magistrats d'une chambre voire d'un pôle ou de l'ensemble de la CA.

Certaines juridictions ont toutefois regretté que la capacité de stockage des serveurs des CA ne permette pas de conserver dans un espace partagé l'ensemble des décisions rendues, à titre de banque de données, et que ces sources documentaires ne soient pas accessibles à distance.

Des « bibles » de décisions peuvent également être élaborées au sein des chambres ou des pôles de la juridiction, souvent grâce au concours des assistants de justice. Elles peuvent notamment porter sur des contentieux communs, tels que le droit des étrangers, susceptibles d'être traités par l'ensemble des magistrats¹², auxquels la connaissance des précédents de la juridiction est essentielle à la sécurisation et la cohérence des décisions rendues.

La diffusion de la jurisprudence de la cour est généralement assurée par l'organisation ponctuelle de réunions de chambre ou de pôle, voire dans le cadre de groupes de travail thématiques associant parfois la première instance.

A été notamment relevée la constitution de groupes de travail associant magistrats, avocats, notaires, huissiers et universitaires en vue de la valorisation numérique de l'activité et de la jurisprudence d'une CA, dont la diffusion a été mise en place dans le cadre du projet de juridiction¹³.

¹⁰ Dans les chambres commerciales de la CA d'Aix-en-Provence, les arrêts sont enregistrés sur le serveur commun dans des répertoires thématiques

¹¹ Relatives à des incidents, par exemple.

¹² Dans le cadre notamment des permanences de week-end.

¹³ Cf. notamment la CA d'Aix-en-Provence : discours de rentrée 2019 du premier président sur la mise en place d'un partenariat avec les universités d'Aix-Marseille, de Toulon et de Nice pour analyse et diffusion de la jurisprudence de la cour <http://intranet.justice.gouv.fr/site/ca-aixenprovence-intranet/la-cour-dappel-2492/evenements-2762/signature-dune-convention-de-partenariat-115466.html>.

2.1.1.2 *La diffusion de la jurisprudence de la Cour de cassation*

Elle est *a minima* opérée par la transmission à l'ensemble des magistrats de la juridiction du BICC ou du panorama de jurisprudence de la Cour de cassation.

Ces envois peuvent s'accompagner d'analyses spécifiques effectuées par chambre ou thématique, souvent par des assistants de justice ou magistrats honoraires.

En cas de revirement de jurisprudence, de décision particulièrement digne d'intérêt ou sujette à interprétation, certaines chambres organisent ponctuellement des réunions spécifiques d'échanges permettant une analyse commune voire une adaptation unifiée des pratiques ou décisions futures.

La diffusion, par les premiers présidents, du taux de cassation et des décisions rendues sur les arrêts de la juridiction contribuent également à une meilleure connaissance et prise en compte de la jurisprudence de la Cour de cassation.

L'analyse de ces décisions est parfois effectuée lors de réunions de chambres.

2.1.2 *La diffusion de la jurisprudence de la cour aux juridictions de première instance*

La plupart des CA adressent aux juridictions de première instance, par voie dématérialisée ou non, les arrêts rendus sur les jugements qui les concernent.

La constitution de listes de diffusion internes au ressort permet en outre d'assurer la communication aux juridictions de première instance¹⁴, à une périodicité variable¹⁵, des arrêts les plus significatifs rendus par la cour, à l'appréciation généralement des présidents de chambre.

Certaines CA diffusent également sur Intranet des articles de jurisprudence ou une sélection trimestrielle de leurs arrêts les plus importants assortis de commentaires.

Ce dispositif peut parfois être enrichi par la publication d'une revue de jurisprudence régionale assurée par l'université locale¹⁶.

2.2 **L'exemple des outils à disposition des cours administratives d'appel (CAA)**

La diffusion de la jurisprudence revêt, pour les magistrats administratifs, une importance particulière en application du principe de *discipline jurisprudentielle*, selon lequel l'application de la loi induit une conformation à la jurisprudence de la juridiction supérieure, CAA pour les tribunaux administratifs (TA) et Conseil d'Etat (CE)¹⁷, pour les CAA, afin de garantir la sécurité juridique, la prévisibilité de la décision et l'égalité de traitement des justiciables

Pour assurer cette harmonisation, les magistrats de l'ordre administratif disposent d'une base de jurisprudence exhaustive, regroupant toutes les décisions des TA, CAA et du CE¹⁷, la recherche de précédents topiques étant considérée comme le premier facteur d'homogénéisation des décisions.

A usage purement interne¹⁸, elle est ouverte à toutes les juridictions.

¹⁴ En ce inclus les tribunaux de commerce et conseils de prud'hommes.

¹⁵ Hebdomadaire, mensuelle ou trimestrielle.

¹⁶ Cf. notamment à la CA de Versailles : dans le cadre d'un partenariat développé avec l'université, une analyse de la jurisprudence des chambres sociales, sur plusieurs thèmes choisis en concertation, a été engagée dans la perspective d'une publication et d'échanges entre magistrats et universitaires.

¹⁷ A l'exclusion des ordonnances de tri et de recevabilité.

¹⁸ Les décisions n'étant pas anonymisées.

Tous les magistrats ont accès à distance aux ressources internes de leur juridiction et à l'ensemble des dossiers de procédure dématérialisés placés sur les répertoires partagés, grâce à un *tunnel sécurisé* de type VPN.

Le centre de recherche juridique du CE diffuse également des fascicules thématiques de jurisprudence, ainsi que des *banques de paragraphes*¹⁹.

Tous les arrêts des CAA sont en outre notifiés aux TA qui en sont à l'origine et des points de jurisprudence sont régulièrement organisés avec les présidents des TA par les présidents de CAA.

Les CAA diffusent toutes des lettres périodiques de jurisprudence.

3. DES PISTES DE REFLEXION

La majorité des interlocuteurs de la mission s'est déclarée convaincue de la nécessité d'harmoniser davantage les pratiques des CA afin de renforcer la sécurité juridique et la cohérence des décisions rendues et de faciliter l'activité juridictionnelle des magistrats.

Plusieurs type de leviers ont été proposés, qui nécessitent toutefois de lever préalablement un certain nombre de freins identifiés.

3.1 Des freins à lever

3.1.1 *Une culture professionnelle encore individualiste*

L'équipe autour du juge s'étoffe, ce qui contribue à une évolution bénéfique des pratiques²⁰.

Pourtant, le constat dressé par M. Pierre Delmas-Goyon²¹ dans son rapport rendu le 9 décembre 2013 « Le juge du 20^{ème} siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice » conserve son actualité, plusieurs présidents de chambre ou chefs de cour rencontrés ayant rapporté les fortes réticences voire oppositions auxquelles leurs démarches d'unification se sont heurtées.

Ils les ont attribuées à des *cultures de chambre* encore marquées, peu propices à une approche transversale des problématiques techniques et organisationnelles.

Ils ont également relevé qu'une conception parfois extensive du principe d'indépendance juridictionnelle pouvait contribuer à une rigidification des positions sur la question de l'harmonisation des pratiques.

Enfin, des méthodes de travail encore individualistes constituent un frein à l'instauration d'un véritable collectif de juridiction, certains conseillers étant très peu disponibles à la cour hors des temps d'audience²², du fait de leur charge ou organisation de travail et des contraintes imposées par des bureaux souvent partagés.

¹⁹ Il s'agit de bases nationales de rédactions types sur des moyens récurrents, personnalisables par les juridictions, qui permettent d'harmoniser les modes de rédaction et offrent des possibilités de recherches par requêtes stéréotypées.

²⁰ Cf. fiche 16 : « Méthodes de travail, équipe autour du juge et gestion des ressources humaines ».

²¹ Qui regrettait que la *culture du travail en équipe et de la délibération collective* [soit] *encore trop peu développée au sein de la magistrature, surtout celle du siège*.

²² Dans certaines CA, la culture du travail à domicile conduit certains conseillers à ne se rendre dans la juridiction que pour y tenir leurs audiences, à raison d'une fois par semaine ou moins.

3.1.2 *Un manque de disponibilité pour les activités non juridictionnelles*

Les magistrats exerçant en CA déplorent que leur charge de travail²³ ne leur permette pas de consacrer davantage de temps à l'organisation ou même la participation à des réunions de coordination et d'échanges sur les pratiques, qu'ils considèrent pourtant comme utiles voire nécessaires.

Ils soulignent le caractère très chronophage des activités d'animation, de veille jurisprudentielle, d'analyse juridique et de réflexion partagée sur les pratiques.

De fait, la mission a relevé que les initiatives les plus avancées en matière d'harmonisation reposaient le plus souvent sur la mobilisation d'assistants de justice, juristes assistants, stagiaires ou magistrats honoraires, constituant des ressources supplémentaires.

Ainsi, les activités qui pourraient contribuer à détourner les conseillers de leurs missions juridictionnelles, considérées comme prioritaires, sont parfois difficiles à porter : la gestion du flux quotidien et l'obsession de la résorption des stocks constituent des freins puissants à la conduite du changement.

3.1.3 *Une valorisation encore insuffisante des fonctions de coordination et d'animation*

Ces constats militent en faveur d'un nécessaire renforcement des missions d'animation et de coordination.

La création des postes de coordonnateur de pôle et la fixation de plus en plus fréquente d'objectifs « managériaux » aux présidents de chambre contribuent à sensibiliser les magistrats concernés à ces attributions nouvelles.

Happés par l'activité juridictionnelle, la plupart s'estime toutefois dans l'incapacité de remplir ce rôle de façon satisfaisante dans la mesure où le temps consacré à ces activités n'est généralement pas pris en compte dans l'évaluation de leur charge de travail.

Leur rôle n'est pas non plus toujours reconnu par leurs collègues ni légitimé clairement par les chefs de cour.

Ces fonctions ne semblent donc pas investies à la hauteur des enjeux de sécurité juridique et de cohérence de l'action judiciaire qu'elles sont supposées servir²⁴.

3.2 Les besoins identifiés

3.2.1 *Le développement du travail collaboratif*

La mise en place de véritables équipes de travail, associant largement les magistrats de première instance et d'appel ainsi que les fonctionnaires et « aides à la décision » apparaît essentielle à l'intensification des échanges sur les pratiques et au décloisonnement pour la poursuite de réflexions communes.

La diffusion de compte-rendu de réunions et relevés de décisions permettrait d'en étendre les bénéfices au plus grand nombre.

Ce travail collaboratif pourrait en outre être facilité par le développement de formations thématiques et techniques communes aux magistrats et fonctionnaires.

²³ Cf. fiche 4 : « Effectifs de magistrats des cours d'appel ».

²⁴ Cf. fiche 16 : « Méthodes de travail, équipe autour du juge et gestion des ressources humaines ».

Il serait également favorisé par la généralisation d'espaces partagés au sein d'un même service ou d'un ressort, réunissant en un seul lieu trames, doctrine, jurisprudence, guides de bonnes pratiques ou précédents utiles.

3.2.2 *Le renforcement de l'animation des juridictions de 1^{ère} instance*

Cette logique d'harmonisation doit concerner non seulement les pratiques des cours d'appel mais être également étendue à la première instance, par le biais de réflexions partagées, sur le format des décisions, la structuration des écritures ou le recours à l'exécution provisoire par exemple.

L'utilisation à cette fin de listes de discussion thématiques ou fonctionnelles peut également être encouragée.

3.2.3 *La mutualisation des outils*

Un nombre significatif de CA travaille à la conception d'outils locaux d'aide à la décision ou d'analyse et de diffusion de la jurisprudence. Dans un contexte d'effectifs contraints, il est essentiel de rationaliser et mutualiser ces initiatives.

Le rapport Delmas Goyon précité a préconisé à cette fin de confier à l'ENM :

- une mission d'élaboration et d'actualisation des fiches thématiques ou banques de motivation actuellement travaillées de façon autonome et souvent parallèle voire redondante par les cours d'appel
- un rôle de recensement et de diffusion des bonnes pratiques en vue de leur généralisation.

S'agissant de la diffusion de la jurisprudence, il a également proposé l'élaboration d'un outil national partagé à l'instar de celui développé par le Conseil d'Etat²⁵, afin d'éviter les redondances chronophages liées à la multiplication des initiatives individuelles.

Enfin, il a suggéré le développement à l'échelon national d'un partenariat avec l'université pour constituer un groupe spécialisé d'assistants de justice chargés d'établir une veille juridique par fonction et de la diffuser mensuellement à toutes les juridictions.

Certaines de ces pistes pourraient guider les réflexions actuelles sur la mise à disposition des cours d'outils efficaces pour assurer ces missions d'harmonisation des pratiques et de diffusion de la jurisprudence.

²⁵ Cf. *supra*.

**Fiche 18. Impact des réformes sur les fonctions
de personnel de greffe et les organisations**

Sommaire

1. L'IMPACT DES REFORMES SUR LES ACTIVITES DU GREFFE ET LES METHODES DE TRAVAIL	136
2. L'IMPACT SUR LES ORGANISATIONS ET LA CHARGE DE TRAVAIL DU GREFFE : EQUILIBRE ENTRE POLYVALENCE ET SPECIALISATION	138
2.1 La charge de travail	138
2.2 Les organisations retenues par les cours d'appel.....	139
<i>2.2.1 La verticalisation comme mode d'organisation : polyvalence et responsabilisation.....</i>	<i>140</i>
<i>2.2.2 La centralisation de certaines activités et la spécialisation des agents du greffe.....</i>	<i>141</i>
3. L'EVOLUTION DES FONCTIONS DES PERSONNELS DE GREFFE	146
3.1.1 Un rôle du greffe valorisé	146
3.1.2 La répartition des rôles entre le greffier et l'adjoint administratif dans le cadre d'une mise en état renouvelée.....	146
3.1.3 Une autonomie plus grande des greffiers à l'étude	148

La procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale a connu depuis dix ans des réformes successives, notamment depuis la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011¹ jusqu'à la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 et les décrets n° 2016-660 du 20 mai 2016 et n° 2017-891 du 6 mai 2017².

L'ensemble de ces réformes a généré des modifications dans les méthodes de travail, dans l'organisation des greffes et dans les fonctions des agents, variables selon leur corps et leur catégorie. Au-delà de l'impact sur les charges de travail, des réorganisations ont été initiées dans la plupart des cours d'appel les conduisant nécessairement à s'interroger sur l'équipe autour du magistrat et le rôle de chacun des acteurs dans le cadre de la mise en état.

Les entretiens organisés dans les juridictions et l'analyse des questionnaires complétés par les cours d'appel ont fait état d'une mobilisation des fonctionnaires pour adapter leurs organisations, s'approprier les différentes réformes et la communication électronique afin de permettre une dynamique de gestion.

1. L'IMPACT DES REFORMES SUR LES ACTIVITES DU GREFFE ET LES METHODES DE TRAVAIL

Préalablement aux réformes instituant la communication électronique en matière civile, les procédures étaient gérées totalement sous format papier, tant en ce qui concerne la déclaration d'appel, l'envoi des actes de procédure par le greffe que les communications envoyées par les parties. Toutes ces pièces « papier » étaient classées au dossier.

La phase de mise en état comprenait plusieurs audiences dites « audiences physiques de mise en état » au cours desquelles le CME en présence des représentants des parties, vérifiait si les diligences étaient accomplies dans les délais impartis et statuait dans son domaine de compétence.

A ces audiences physiques se sont substituées des audiences dites « virtuelles » hors la présence des représentants des parties³. Pour les avocats, elles sont concrétisées par une date limite d'accomplissement des diligences par voie électronique. Pour les magistrats et le greffe, les vérifications sont faites sur écran via l'application WinCi-ComCi CA et les décisions et communications du magistrat sont adressées de façon dématérialisée. En revanche, lorsqu'il y a lieu de statuer sur un incident ou d'évoquer un dossier posant difficultés, l'audience de mise en état reste « physique ».

Concrètement, tous les envois, remises, avis, convocations sont expédiés par la juridiction à l'avocat via le RPVA. Les avocats peuvent consulter via e-barreau l'intégralité des informations concernant leur dossier tel qu'il est renseigné dans la chaîne civile informatique de la cour. De la même manière, toutes les transmissions des avocats sont réalisées de façon dématérialisée par le RPVA.

La gestion de la mise en état varie d'une cour à l'autre voire d'une chambre à l'autre notamment en fonction de l'appropriation de la communication électronique par les greffes et les magistrats mais aussi en fonction des organisations choisies suite aux réformes portant sur la procédure d'appel.

¹ Ayant entraîné la fusion de la profession d'avoués près les cours d'appel avec celle d'avocat à compter du 1^{er} janvier 2012.

² En outre, les décrets n° 2009-1524 du 9 décembre 2009 et n° 2010-1647 du 28 décembre 2010.

³ Sauf sur demande et si le magistrat estime utile la présence des représentants.

Dans la majorité des cours, la mise en état se fait « au fil de l'eau », le greffier traitant les messages courants dans ComCi CA et sollicitant les instructions du magistrat pour les autres messages dont il lui donne la liste. Ceux nécessitant une réponse sont parfois imprimés, classés sur le dossier et mis en attente de la réponse du magistrat.

Même si ce schéma est en voie de disparition, le greffe édite parfois encore, à la demande du magistrat, l'ensemble ou une grande partie des documents et messages transmis par voie électronique. Cette édition génère un surcroît de travail pour les greffes et remet en question l'objectif même de la dématérialisation qui appelle de nouvelles organisations et conditions de travail et notamment un recours accru au travail sur écran. Il est impératif que magistrats et fonctionnaires disposent d'un équipement facilitant notamment la lecture simultanée de plusieurs documents. Or la disposition et les surfaces des bureaux ne permettent pas toujours une installation optimale de ces équipements⁴.

Lors de ses déplacements, la mission a constaté que certains greffes avaient mis en place une fiche de MEE reprenant les éléments marquants dans le cadre de la préparation de l'audience permettant ainsi au magistrat de prendre les décisions utiles⁵.

Dans d'autres juridictions, le greffe traite seul, au jour le jour, les messages courants, avec ou sans consignes générales préalables du CME quant aux cas de réservation, de rejet, de renommage des messages ou de prise de contact avec l'avocat. Les greffes veillent au respect des délais et les CME lisent les messages à l'écran lors des audiences virtuelles de MEE. Les impressions sont ainsi limitées, allégeant le travail du greffe. A l'exception de la déclaration d'appel et souvent des dernières conclusions, aucune autre pièce n'est imprimée.

Des projets d'ordonnance peuvent être préparés par le greffe dans certaines organisations.

Dans tous les cas, le greffe surveille les délais imposés par les décrets dits « Magendie », le plus souvent à l'aide des alertes mises en place dans l'appli WinCi CA. Néanmoins, il a été constaté que certains greffes tiennent également un agenda externe par mesure de précaution ou invoquant des insuffisances de l'outil informatique. Le travail quotidien du greffe a profondément évolué au regard du suivi informatique attentif apporté à chaque dossier, le non-respect des délais par les parties pouvant entraîner une sanction. Dès lors, le greffe est amené à suivre chaque dossier de façon plus approfondie.

Les greffes se sont globalement bien approprié le module de communication électronique ComCi CA. Cependant, les échanges avec les cabinets d'avocats, qui les sollicitent encore souvent sur ce point, restent très nombreux.

L'affectation plus fréquente dans les cours d'appel de greffiers « sortis d'école » nécessite un accompagnement qui n'est pas toujours assuré⁶. De même, des formations plus régulières leur permettraient de maîtriser davantage cet outil de communication afin d'en optimiser son utilisation.

En ce qui concerne l'accès aux fonctionnalités de l'appli WinCi CA et son module ComCi CA, si les fonctionnaires ont naturellement accès au mode « modification », la majorité des magistrats n'ont qu'un accès en mode « consultation ». La possibilité de modifier, par erreur de manipulation, le projet d'arrêt incite les juridictions à une certaine prudence. Cela étant, la plupart des magistrats entendus par la mission ne souhaite pas un accès plus étendu.

⁴ Cf. fiche 20 « Les nouvelles technologies ».

⁵ Fiche reprenant la liste des messages notamment ceux qui attendent une réponse, l'expiration de délais etc.

⁶ Cf. fiche 19 « La formation et l'accompagnement des greffes ».

L'intégration des nouvelles technologies dans le cadre des procédures civiles est perçue positivement et comme une avancée par la quasi-totalité des acteurs et un retour au traitement papier n'est pas évoqué.

Focus sur les chambres sociales

En 2016 et 2017, les chambres sociales ont dû mettre en œuvre deux réformes d'importance qui les ont contraintes à gérer parallèlement trois types de procédures : procédure orale et sans représentation obligatoire pour les appels formés jusqu'au 31 juillet 2016, procédure écrite, avec communication électronique et représentation obligatoire pour les appels formés entre le 1^{er} août 2016 et le 31 août 2017 et procédure écrite réformée pour les appels interjetés à compter du 1^{er} septembre 2017.

La gestion de ces procédures par le greffe est également complexifiée par la coexistence de deux systèmes de traitement, l'un par la voie électronique et l'autre par la voie « papier » quelquefois dans une même procédure, lorsque l'une des parties est représentée par un défenseur syndical.

Fortes de ces constats, les juridictions ont entrepris ou poursuivent, selon les cas, une réflexion pour adapter les organisations de services et les méthodes de travail aux potentialités offertes par la communication électronique.

2. L'IMPACT SUR LES ORGANISATIONS ET LA CHARGE DE TRAVAIL DU GREFFE : EQUILIBRE ENTRE POLYVALENCE ET SPECIALISATION

2.1 La charge de travail

L'évaluation de la charge de travail des fonctionnaires dans les cours d'appel par Outilgref fait l'objet d'une analyse dans la fiche sur l'évolution des effectifs. D'ores et déjà, les juridictions font le constat d'un défaut d'actualisation⁷ de cet outil suite aux réformes des procédures d'appel et de minutages inadaptés des activités liées à la gestion du contentieux civil et social.

La modification des missions dévolues au greffe et des méthodes de travail depuis la mise en place des réformes a généré des nouvelles tâches et par conséquent un temps accru consacré à la gestion des procédures, dans un contexte d'accompagnement des personnels pas toujours adapté.

Certaines cours d'appel consultées ont précisé que la charge de travail du greffe s'est « complexifiée ». Les constats sur les effectifs varient en fonction des juridictions, des taux de vacance, d'absentéisme, de rotation et de temps partiel. Certaines cours d'appel soulignent un sous-effectif du greffe pouvant conduire à une mise en place différée de la dernière réforme de procédure de 2017.

L'augmentation du contentieux des rétentions administratives obérant la charge de travail des greffes est souvent relevée. En outre, les appels des pôles sociaux des TGI, qui restent en procédure orale sans représentation obligatoire risquent d'alourdir la charge des greffes des chambres sociales compte tenu de stocks encore non jugés en 1^{ère} instance.

⁷ La dernière actualisation date de 2011/2012.

La suppression des convocations et des notifications des décisions en matière prud'homale a allégé certaines activités. Toutefois, la charge de travail du greffe social est actuellement alourdie par la gestion de trois procédures différentes⁸.

Dans le cadre de la mise en état, le greffe doit à la fois suivre ces dossiers via la communication électronique pour les avocats du ressort de la cour d'appel et formaliser les actes de procédure sous format papier, pour les avocats extérieurs au ressort n'ayant pas accès au RPVI⁹ comme pour les défenseurs syndicaux, auxquels les dispositions relatives à la communication électronique devant la cour d'appel ne sont pas applicables. Dans le même temps, certains contentieux¹⁰ restent régis par la procédure orale et, de ce fait, requièrent des méthodes de gestion différentes à l'origine de lourdeurs de traitement.

La diminution du temps passé à renseigner les avocats, tant sur l'état de la procédure en cours que sur le prononcé de la décision, qu'aurait dû permettre l'accès permanent de l'avocat au dossier via le RPVA, n'a pas été relevée par les greffes. Leurs questions liées à la nouvelle procédure d'appel ou à la communication électronique demeurent très fréquentes et chronophages.

Le traitement quotidien de la messagerie avec ses nombreux messages entrants et sortants est ressenti par le greffe comme une charge lourde générant un travail « dans l'urgence et en temps réel ». Le rythme de travail plus soutenu avec cette nécessité de gestion quotidienne du RPVA fluidifie les échanges mais accélère dans le même temps le traitement des messages et exige une disponibilité accrue.

S'agissant des réformes portant sur la procédure de la mise en état, la technicité imposée par les nouveaux textes est relevée et demande du temps et de la vigilance dans le suivi des délais imposés aux appelants et intimés, délais parfois croisés et complexes.

Néanmoins, les greffes soulignent l'amélioration des conditions de travail et la diminution de certaines tâches notamment par la manipulation limitée des dossiers et la baisse des envois et classement d'actes ou de pièces « papier »¹¹.

Au-delà de l'impact de ces réformes sur la charge de travail, ce sont les organisations qui ont dû s'adapter aux nouveaux modes de traitement des contentieux.

2.2 Les organisations retenues par les cours d'appel

Pour permettre une gestion dynamique de la chaîne civile, la mise en œuvre des réformes portant sur la mise en état et la représentation obligatoire n'a pas toujours pu se faire à organisation constante des services civil et social. Par ailleurs, la communication électronique est un outil dont l'utilisation dépend des rapports de travail envisagés au sein de chaque juridiction entre magistrats et fonctionnaires.

Les déplacements de la mission et l'analyse des questionnaires ont permis de relever les organisations mises en place au regard de la taille des cours et d'examiner l'implication et les difficultés rencontrées par les différents acteurs tant internes qu'externes à l'institution judiciaire.

⁸ Procédure orale et sans représentation obligatoire pour les appels formés jusqu'au 31 juillet 2016, procédure écrite, avec communication électronique et représentation obligatoire pour les appels formés entre le 1^{er} août 2016 et le 31 août 2017 et procédure écrite réformée pour les appels interjetés à compter du 1^{er} septembre 2017.

⁹ Cf. fiche 20 « Les nouvelles technologies ».

¹⁰ Comme le contentieux « TASS ».

¹¹ Notamment dans les chambres sociales dont les réformes ont généré une diminution considérable des procédures avec convocations et notifications par lettres recommandées avec accusés de réception.

La gestion quotidienne de la mise en état électronique est variable d'une cour à l'autre, voire d'une chambre à l'autre, et dépend principalement de l'organisation mise en place par chaque CME et son greffe. Cette diversité a pu être qualifiée d'« insécurisante » et peut constituer un frein à la polyvalence des agents du greffe et à la fluidité de gestion des procédures.

Ces nouvelles méthodes de travail au sein de certaines cours se sont traduites ces dernières années par des organisations nouvelles de services et de juridictions : création de pôles, centralisation de certaines activités, mise en place de magistrats coordonnateurs...

Dans d'autres structures, les réformes successives ont pu conduire à « empiler » des organisations pour les mettre en œuvre sans véritable réflexion d'ensemble, souvent contraintes par des effectifs non adaptés en nombre ou catégorie d'emplois.

Par ailleurs, les organisations sont différentes selon la taille des cours, la masse de ces contentieux et le stock.

Certaines cours, certes en faible nombre, ont précisé que leurs organisations n'avaient pas été remodelées suite aux réformes et n'ont pas relevé d'impact fort sur les structures.

D'autres ont sollicité l'intervention du bureau AccorJ (ex Via Justice) de la DSJ pour les soutenir dans leur réflexion de projet de réorganisation notamment dans le cadre des réformes sur les pôles sociaux¹². La mise en place d'une chambre et d'un service de la mise en état à la cour d'appel de Paris sera présentée infra.

Deux modes d'organisation ont été choisis par les cours le plus souvent de façon combinée : la verticalisation ou la centralisation de certaines activités en pôles.

2.2.1 La verticalisation comme mode d'organisation : polyvalence et responsabilisation

Les modes d'organisation du greffe sont conditionnés par le fonctionnement en chambres. Il existe des interdépendances entre ces chambres sans pour cela que s'établisse une collaboration étroite entre elles. En effet, avec ce mode d'organisation, les coordinations de fonctionnement se heurtent à une logique d'autonomie de chacune des chambres.

Dans certaines cours, la gestion des procédures est réalisée en tout ou partie par le greffe de chaque chambre selon un mode verticalisé, un agent traitant l'arrivée du dossier enregistré jusqu'à la décision. Dans d'autres, le greffe des chambres est composé d'un greffier et d'un adjoint administratif pouvant traiter l'un la mise en état, l'autre l'audience et la mise en forme des arrêts avec une polyvalence en cas de besoin.

Des juridictions soulignent l'intérêt d'une organisation verticalisée notamment par une responsabilisation plus importante des agents dans la gestion des dossiers suivis dans leur globalité. Les habitudes de travail créées entre les magistrats et le greffe peuvent faciliter et accélérer le traitement des procédures. Enfin, la polyvalence au sein de la chambre est facilitée car les agents exercent toutes les activités liées à la gestion du dossier¹³.

¹² Par exemple les cours d'appel de Paris et de Rennes.

¹³ Mise en état, tenue d'audiences, mise en forme et délivrance des arrêts...

Quelques cours, après avoir mis en place des pôles mutualisant certaines activités de greffe, comme la mise en état, ont repris un mode verticalisé de gestion. Il est invoqué notamment la montée en puissance de la communication électronique entraînant un redéploiement des effectifs d'adjoints administratifs des bureaux d'ordre civils (BOC) vers les chambres pour venir en soutien des greffiers dans la gestion quotidienne du RPVA.

Pour autant, une organisation trop segmentée complique la gestion des remplacements entre chambres et ne favorise pas l'harmonisation des pratiques. La multiplication des modes d'organisation des chambres est source de complexité et peut conduire à des difficultés de continuité du service public. Plus le fonctionnement des chambres est similaire, plus les agents seront polyvalents et leur remplacement facilité.

Ce cloisonnement permet certes de régler le traitement des affaires par des mécanismes propres à chaque chambre mais constitue un frein à une logique de « service » utile et facilitant l'appropriation des textes et des outils.

L'introduction du changement avec la modification des textes, l'émergence de nouvelles fonctions et l'évolution des pratiques incitent à une mobilisation des magistrats et du greffe pour une collaboration étroite afin d'accroître l'efficacité et lancer une dynamique d'ensemble en luttant contre le cloisonnement des chambres et services.

2.2.2 La centralisation de certaines activités et la spécialisation des agents du greffe

La plupart des cours, et notamment celles des groupes 0, 1 et 2, ont procédé à une mutualisation de certaines activités en développant la création de BOC ou greffes centraux civils ou sociaux afin de rationaliser l'enregistrement des procédures et la réception des DA. Cette mutualisation existait pour certaines avant la réforme mais s'est développée depuis. Quelques-unes projettent même de regrouper au sein de ces BOC les sections civile et sociale qui sont actuellement souvent distinctes.

Ces structures centralisent des tâches telles que : enregistrement des déclarations d'appel dématérialisées ou papier, notification des arrêts, établissement et délivrance des certificats de non appel (CNA).

Ce fonctionnement en service mutualisé ou centralisé peut dépasser le cadre de ces activités et des organisations nouvelles sont développées dans certaines cours, principalement celles du groupe 0 et 1. La taille de la cour est un élément important dans les choix d'organisation et l'option de créer des services mutualisés

Dans une cour d'appel, depuis octobre 2017, un greffe commun a été créé afin de gérer pour toutes les chambres les premières diligences¹⁴. Les dossiers sont ensuite transmis aux greffes des chambres pour orientation¹⁵ par le président de la chambre en circuit court ou circuit long. Après orientation, les procédures en circuit court¹⁶ sont gérées par le greffe commun tandis que celles en circuit long sont gérées par le greffe des chambres.

Dans une autre, une chambre spécifique a été créée pour traiter la mise en état du contentieux prud'homal¹⁷.

De même, la cour d'appel de Paris, avec l'aide du bureau AccorJ (ex Via Justice) de la DSJ, a initié un projet d'organisation d'une chambre de la mise en état avec un greffe dédié.

¹⁴ Recherche des précédents, demande des dossiers de 1^{ère} instance.

¹⁵ Article 904-1 du CPC.

¹⁶ Article 905 du CPC.

¹⁷ Cour d'appel de Versailles.

Focus : organisation sur la mise en place à la cour d'appel de Paris d'une chambre et d'un service de la mise en état au sein du pôle social

Le 27 avril 2017, la DSJ (bureau Via Justice), a été saisie, à la demande de la cour d'appel de Paris « aux fins de diagnostic organisationnel du pôle social ».

L'objectif était d'améliorer le traitement du contentieux prud'homal : « réduire les stocks et les délais d'audiencement par la mise en place d'un nouveau schéma organisationnel à effectif constant et prenant en compte le traitement des dossiers sériels ».

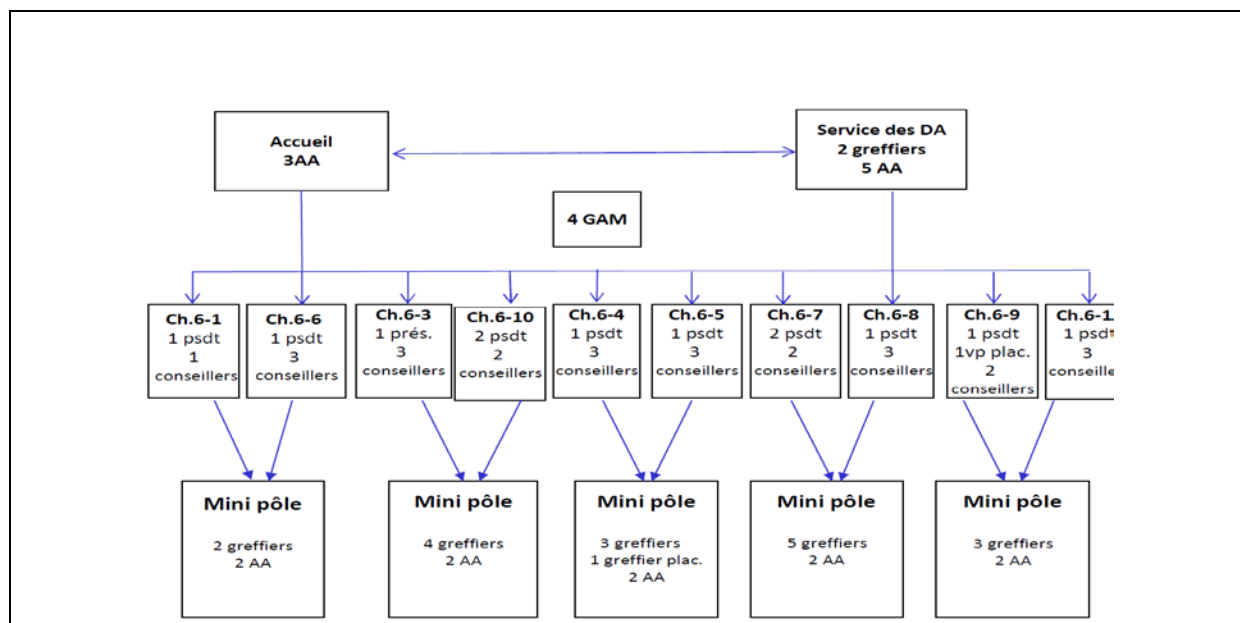
La méthodologie suivante a été adoptée :

- Cartographier le circuit de traitement des appels des décisions prud'homales en tenant compte des modifications procédurales intervenues afin de les analyser sous l'angle organisationnel pour en dégager les points forts et ceux à améliorer ;
- Animer avec la juridiction une réflexion commune sur l'optimisation des circuits de traitement et l'organisation du service et proposer des pistes d'amélioration aux fins de fluidification et de simplification du circuit de traitement.

Après une phase d'investigations, de déplacements sur site, d'entretiens et d'ateliers participatifs auxquels ont assisté des magistrats et personnels de greffe avec pour certains la contribution de la DACS, le bureau Via Justice a proposé une restitution et des préconisations présentées infra.

Jusqu'à très récemment, l'organisation du greffe était entièrement calquée sur les chambres. Puis des *mini-pôles* ont été mis en place, les greffiers exerçant leurs missions d'audience et de suivi auprès de deux chambres. Le schéma ci-dessous illustre ce circuit :

Graphique n°1 : Schéma d'organisation de la cour d'appel de Paris avant réorganisation



Extrait de l'organigramme du greffe social de la cour d'appel de Paris avant la réorganisation

Cette organisation avait initié la mutualisation des tâches juridictionnelles. Les modifications procédurales intervenues depuis 2016 ont conduit à la cohabitation transitoire des procédures orales et écrites qui a alourdi une organisation fragilisée par les volumes importants traités par le pôle social.

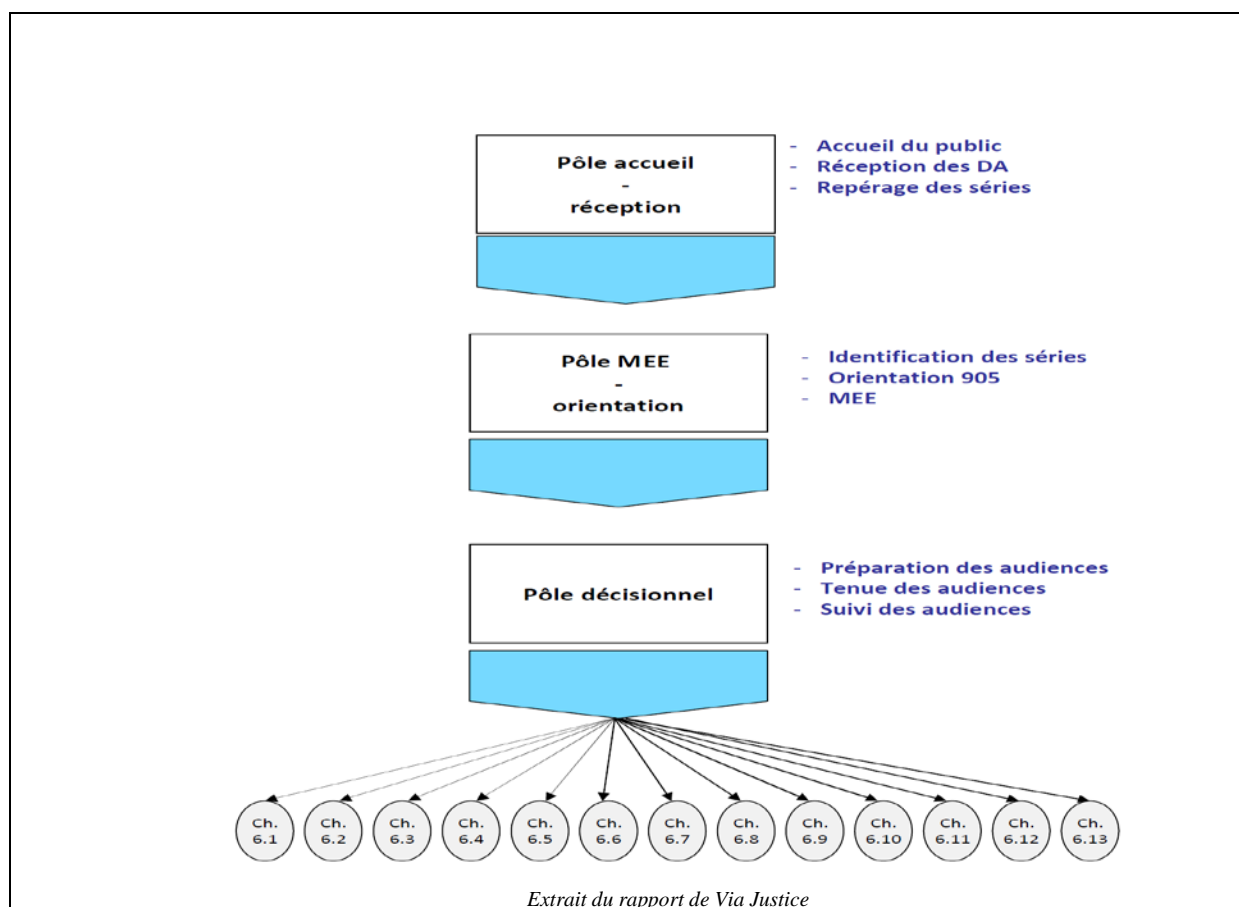
L'instauration de la mise en état écrite a succombé aux mêmes travers du fonctionnement par chambres. Si des échanges ont précédé sa mise en place, les pratiques ont varié et l'organisation était souvent personnalisée.

Dans un objectif d'harmonisation des pratiques et de rationalisation, les préconisations principales du bureau VIA-Justice se sont articulées autour des phases suivantes :

- point d'entrée unique pour le public et les procédures : réception des DA, accueil du public, traitement des DA et CNA, gestion des minutes et des archives et consultation des dossiers ;
- pôle de la mise en état : 1^{er} filtre dans le repérage des dossiers pour distinguer les dossiers de droit commun, les dossiers sériels, ceux pouvant faire l'objet d'une caducité, appels sur la compétence ou irrecevabilité, appréciation sur le recours à l'article 905 du CPC, le choix final appartenant naturellement au président de la chambre. Après l'ordonnance de clôture, les dossiers sont orientés vers les chambres ; après cette orientation, les dossiers seraient transmis au pôle décisionnel ;
- pôle décisionnel : gestion des audiences. Comme pour le pôle MEE, un magistrat et un greffier référent seraient désignés pour l'animation du service. Les missions dévolues au greffe seraient inchangées : préparation, tenue et suivi des audiences à l'exclusion de la MEE.

Le schéma illustre ces préconisations :

Graphique n°2 : Proposition de réorganisation de Via justice du pôle social de la cour d'appel de Paris



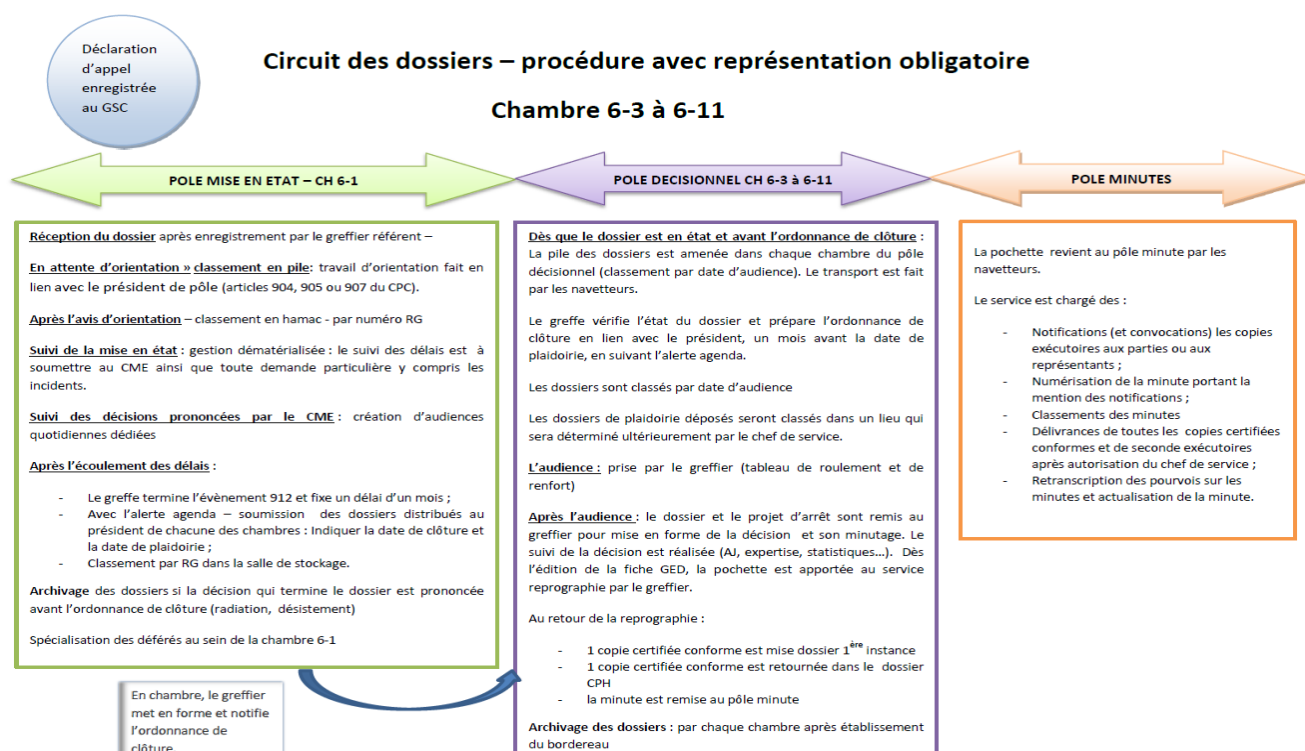
Suite à cette analyse et ces préconisations, la cour d'appel de Paris, après avoir organisé des ateliers pour construire le projet et travaillé sur le minutage des différentes tâches utiles au calibrage en ETP, a créé une chambre de la mise en état au pôle social¹⁸ à partir du 6 mai 2019 : « chambre 6-1 de la mise en état et des déférés en matière d'appel des décisions prud'homale ». Neuf magistrats, par roulement de trois par semaine, et neuf fonctionnaires permanents dédiés à cette structure¹⁹ vont travailler sur un plateau spécialement organisé pour les tâches de la mise en état. Un mémorandum des nouvelles pratiques est en cours de finalisation.

La recomposition du greffe en service de la mise en état (SMEE) a permis la mise en place d'un collectif de travail afin d'assurer une gestion harmonisée et régulière des procédures dématérialisées et la tenue des audiences (mise en état, incidents, déférés) en l'état des effectifs. Le traitement des dossiers sériels nécessitera toujours un renfort ponctuel lors des pics d'activité.

¹⁸ Le pôle social de la cour d'appels de Paris est composé de 13 chambres : 6-1 à 6-13.

¹⁹ Quatre greffiers et cinq adjoints administratifs seront affectés à ce service.

Graphique n°3 : Schéma d'organisation du pôle social de la cour d'appel de Paris



Source : Schéma communiqué par la cour d'appel de Paris

Cette nouvelle organisation s'est accompagnée du déménagement du pôle social qui bénéficie d'un plateau réservé et dédié et donc identifiable pour les avocats et les justiciables. Associés dès le début de cette démarche, les personnels de greffe ont adhéré à ce projet qui connaîtra tous les ajustements utiles.

La création de cette chambre et de ce SMEE est née notamment des difficultés liées à la mise en œuvre des différentes réformes, à la nécessité d'une spécialisation²⁰ et d'une approche coordonnée des différents acteurs.

Poursuivant un objectif de rationalisation, cette chambre de la mise en état traite en amont, les dossiers qui ont vocation à être plaidés au fond dans les neuf chambres chargées de juger les appels en matière prud'homale.

La juridiction a également eu la volonté de favoriser la lisibilité de ce service et du circuit de la mise en état assurant par voie de conséquence une meilleure régulation de ce contentieux en purgeant tous les incidents avant de distribuer les dossiers aux chambres.

La DSJ a indiqué à la mission que la CA de Rennes s'était engagée dans une démarche similaire avec l'accompagnement d'AccorJ.

²⁰ Sachant que les juridictions parisiennes connaissent un important taux de rotation de leurs personnels rendant difficile le maintien des compétences acquises et nécessaires à la technicité générée par les récentes réformes.

3. L'EVOLUTION DES FONCTIONS DES PERSONNELS DE GREFFE

3.1.1 *Un rôle du greffe valorisé*

Les réformes des procédures d'appel et le développement de la communication électronique ont modifié les fonctions du greffe et ont demandé une technicité forte ainsi qu'une responsabilisation accrue par la gestion des messages RPVA et la surveillance exigeante des délais dits « Magendie ».

Nombre d'interlocuteurs de la mission ont souligné la valorisation du métier de greffier civil en cour d'appel qui en découle. Par une activité plus intéressante et responsabilisante, le greffe se sent plus acteur dans ce processus de gestion des procédures d'appel. En outre, il est plus que jamais au cœur des relations avec les avocats.

Ce rôle central et très valorisant dans le suivi des procédures conduit à repositionner le greffier comme technicien de la procédure. En interface directe entre les avocats et les magistrats, la fonction de greffier assistant du magistrat prend également tout son sens avec ces réformes et conduit à évoquer la question de l'équipe autour du juge²¹. Membre à part entière de cette équipe, le greffier civil a vu ses fonctions évoluer et valorisées générant ainsi un intérêt accru pour ces fonctions.

Le greffier est un juriste spécialiste de la procédure. Or, avec la multiplication des tâches qui leur sont confiées, les greffiers sont souvent contraints de se concentrer sur les tâches les plus urgentes pouvant s'apparenter à des tâches de secrétariat. Il peut exister un décalage entre la hausse du niveau de qualification des personnels de greffe et la nature des tâches qui leur sont confiées.

La maîtrise des procédures consacre ce rôle déterminant du greffier au sein des chambres civiles, commerciales et sociales des cours d'appel.

3.1.2 *La répartition des rôles entre le greffier et l'adjoind administratif dans le cadre d'une mise en état rénovée*

La mise en œuvre des réformes des procédures d'appel et la dématérialisation des procédures conduit nécessairement à s'interroger sur le rôle et la place du greffier.

La procédure civile en appel est une matière délicate que les réformes rendent encore plus complexe. L'automatisme des délais et un calendrier basé sur des délais préfix génèrent une vigilance indispensable des greffes. Une optimisation des potentialités offertes par la dématérialisation des procédures et l'usage des applicatifs métiers a dû être recherchée.

L'affectation des agents du greffe a dû être repensée dans un objectif global d'évaluation des besoins, de répartition équitable de la charge de travail, de cohérence organisationnelle, en prenant en compte le rôle du greffier dans ses missions d'assistance aux magistrats dans la phase de mise en état.

Dans de nombreuses CA, les réformes de la procédure et le développement de la communication électronique ont conduit à une nouvelle répartition des activités entre greffiers et adjoints administratifs, les greffiers des chambres civiles et sociales étant davantage sollicités qu'auparavant sur le traitement de la MEE effectuée en partie par les adjoints administratifs.

²¹ Cf. fiche 16 « Méthodes de travail, équipe autour du juge et gestion des ressources humaines ».

Tout en rappelant que le traitement de la MEE et la gestion du RPVA sont de la compétence du greffier, les choix ont été essentiellement guidés par les effectifs présents en nombre et en catégorie. Par ailleurs, avec la réforme de la procédure écrite en matière sociale, des tâches chronophages et manuelles ont considérablement diminué²² et ont conduit à confier aux adjoints administratifs d'autres activités comme l'enregistrement des DA et la gestion du RPVA.

La répartition du travail entre le greffier et l'adjoint administratif a dû évoluer mais la polyvalence et la continuité de fonctionnement du greffe est d'abord recherchée afin que le greffier ne soit pas la seule ressource à traiter le RPVA. A tout le moins, certaines cours précisent qu'un contrôle accru par les greffiers doit être mis en place dans la gestion d'une MEE dévolue à des adjoints.

Ces évolutions ne remettent aucunement en cause ni le travail fourni par les adjoints administratifs, ni leur niveau de compétence qui permet aux greffes des cours d'appel d'absorber la masse de contentieux et d'assurer la continuité des services. Certaines cours signalent la nécessité pour les adjoints administratifs d'acquérir de nouvelles connaissances procédurales.

Il convient de souligner que la formation initiale des adjoints administratifs dans le domaine de la procédure est très limitée et leur accès à la formation continue doit être favorisé pour ne pas les mettre en difficulté en leur demandant d'acquérir de nouvelles compétences. Il faut aussi offrir une possibilité de promotion interne aux adjoints administratifs, qui accomplissent souvent des missions relevant de la catégorie supérieure et qui contribuent de manière importante à la gestion des contentieux.

Sans remettre en cause l'ensemble de la répartition des activités, les cours ont dû procéder à des ajustements dans les tâches confiées, même si l'option retenue le plus fréquemment a été le transfert d'une partie de la charge de la mise en état aux greffiers.

Dans ce cadre, des cours ont demandé des transformations de postes de C en B invoquant les activités plus complexes et nécessitant de solides connaissances procédurales et juridiques.

Par ailleurs, il est signalé que la répartition des tâches entre greffiers et adjoints dans la procédure civile d'appel dans Outilgref n'a pas été actualisée suite aux réformes et n'est plus adaptée à ses exigences.

La conférence des premiers présidents²³ en 2015 prônait déjà la création de pôles composés de greffiers chargés notamment, du suivi procédural des dossiers selon les critères et orientations donnés par le magistrat. L'office du juge n'est pas remis en question dès lors que n'est confiée au greffier que la gestion calendaire de la mise en état sur instructions précises et écrites du magistrat.

En pratique, selon les organisations mises en place, un transfert de tâches s'exerce, soit sur le greffier, soit sur le magistrat. La mission a constaté que dans la plupart des juridictions, c'est un transfert partiel du traitement de la mise en état au greffier qui s'effectue le plus souvent, dans la mesure où les fonctionnalités de WinCi CA sont peu utilisées par les magistrats.

²² Convocations, notifications en LRAR, classement...

²³ Délibération de la conférence des premiers présidents adoptée le 22 mai 2015 sur la nécessité d'une mise en place rapide d'équipes structurées de collaborateurs auprès du juge qui comprendront notamment des greffiers assistants du magistrat (GAM).

Cette fonction doit néanmoins être sécurisée, formalisée et avoir des délimitations très claires. Les déplacements et questionnaires ont permis de constater des collaborations réussies entre greffiers et magistrats et renforcées par la mise en place de ces réformes.

3.1.3 Une autonomie plus grande des greffiers à l'étude

Dans son rapport « *Le juge du XXI^{ème} siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice* », de décembre 2013, le groupe de travail présidé par M. Pierre Delmas-Goyon menait déjà une réflexion sur le greffier « juridictionnel ». En matière civile, il prévoyait notamment une compétence générale dévolue au greffier pour tout ce qui relève de la mise en état des affaires civiles²⁴, sauf incidents relevant de la matière contentieuse.

Il était également souligné l'intérêt d'un transfert de compétences à des agents dont l'appartenance à une fonction publique de carrière donne l'assurance d'une situation suffisamment stable pour bâtir des organisations pérennes. L'équipe autour du magistrat, qui fait l'objet de développement dans la fiche 16, est composée également de personnels contractuels²⁵. Cette organisation nécessite une précision et une délimitation des activités de chacun des acteurs.

Le rapport établi par le groupe de travail présidé par M. Didier Marshall en décembre 2013 dans le cadre de la justice du XXI^{ème} siècle précisait que le greffier devrait, plus largement qu'aujourd'hui, aider le juge en contribuant à la préparation et au suivi des décisions juridictionnelles. Dans ce cadre, était évoquée la possibilité qu'il participe activement à la mise en état des affaires, notamment dans les procédures prud'homales.

De même, l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ)²⁶ estimait que le renforcement de l'assistance du magistrat par le greffier dans le cadre de la mise en état apparaissait souhaitable, à condition qu'elle soit précisément cadrée. Elle devrait être réservée aux dossiers les plus simples et préserver le rôle juridictionnel du juge de la mise en état.

Dans son rapport²⁷ du 04 avril 2017, M. Philippe Bas considérait pertinent de commencer par utiliser pleinement les potentialités offertes par le statut rénové des greffiers avant d'envisager de lui confier d'importantes tâches juridictionnelles²⁸. Ainsi, il était proposé d'expérimenter la mise en place de greffiers assistants auprès des magistrats du siège qui pourraient par exemple gérer la mise en état des affaires civiles, à l'exception des incidents relevant de la matière contentieuse, comme c'est le cas au sein des juridictions administratives²⁹.

²⁴ Un recours devant le juge étant possible à l'encontre de toutes les décisions de nature juridictionnelle prises par le greffier.

²⁵ Assistants de justice, juristes assistants, assistants spécialisés. Cf. fiche 16 « Méthodes de travail, équipe autour du juge et gestion des ressources humaines ».

²⁶ Dans son rapport de janvier 2016 sur l'évaluation du développement de la communication électronique civile dans les cours d'appel et les tribunaux de grande instance.

²⁷ Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission d'information sur le redressement de la justice, par M. Philippe Bas, Président-rapporteur.

²⁸ Ce qui supposerait une intervention du législateur pour garantir notamment leur indépendance.

²⁹ Dans lesquelles, comme le relevait M. Pierre Delmas-Goyon dans son rapport, *l'instruction est entièrement conduite par le greffe et tous les échanges passent par lui. Il fixe les délais, sous le contrôle du juge, et peut faire des mises en demeure.*

Dans ces dernières, l'instruction des dossiers jugés en formation collégiale relève de la compétence du magistrat rapporteur assisté des agents de greffe qui peuvent proposer toute mesure utile pour la mise en état des dossiers³⁰. Le greffe repère les irrecevabilités, les désistements, les tardivetés et prépare les ordonnances soumises ultérieurement à la validation du magistrat.

Dans le cadre des études réalisées au titre de la « Justice du XXI^{ème} siècle », il est fait état du greffier assistant des magistrats (GAM). Elles s'inscrivent dans les réformes intervenues dans le statut particulier des greffiers.

A la faveur de la réforme intervenue en 2003, la mission d'assistance était inscrite dans ce statut. Ainsi, l'article 2 du décret du 30 mai 2003³¹ a reconnu le greffier comme technicien de la procédure et assistant du magistrat et a précisé que : *les greffiers exercent des fonctions d'assistance du magistrat dans le cadre de la mise en état des dossiers et des recherches documentaires. Ils rédigent des projets de décision et de réquisitoire selon les instructions des magistrats.*

L'article 4 du décret n°2015-1275 en date du 13 octobre 2015 a réaffirmé cette mission d'assistance : *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 prévus 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.*

Ces évolutions successives ont conduit à une première expérimentation visant la création d'un greffier chargé de l'assistance renforcée des magistrats (GARM), menée dans les domaines civil et pénal au sein de quatre CA et 17 TGI au cours des années 2003 et 2004.

Un rapport sur l'évaluation de l'expérimentation a été établi en décembre 2006 qui a précisé que la majorité des juridictions concernées ont mis en évidence le souhait de voir généraliser cette expérience.

La pérennisation de la fonction de GAM est apparue comme un facteur déterminant de l'accroissement de l'efficacité des services des juridictions. En septembre 2014, suite aux travaux sur la Justice du XXI^{ème} siècle et à la volonté réaffirmée de constituer une équipe autour du magistrat, le ministère de la justice a décidé de renouveler une expérimentation, abandonnant la notion d'assistance renforcée au profit d'une assistance pure et simple, proposant un GAM notamment dans les services du parquet. Le 20 avril 2016, la DSJ a confié à quatre directeurs de greffe de TGI et d'une cour d'appel la mission de dresser le bilan des expérimentations mises en place dans les juridictions³².

Celui-ci établit 28 propositions parmi lesquelles la définition précise des tâches à confier aux GAM et leur quantification. L'établissement d'un « référentiel national des missions de magistrat confiées aux greffiers et des fiches de postes correspondantes » et l'évaluation de la charge de travail selon la méthodologie Outilgref en enrichissant la typologie y compris pour les missions d'assistance des magistrats du siège sont décrites comme un préalable nécessaire à toute généralisation.

³⁰ Art. R. 226-1 4^{ème} alinéa du code de justice administrative.

³¹ Portant statut particulier des greffiers des services judiciaires.

³² Un rapport de la mission d'évaluation relative à l'expérimentation des GAM a été déposé le 27 janvier 2017.

Au niveau européen, une extension des compétences du greffe est également à l'étude et le livre blanc pour un *Rechtspfleger*/greffier pour l'Europe³³ recense les différentes compétences spécifiques à caractère juridictionnel pouvant être exercées par délégation autonome et susceptibles de recours devant le juge. Le statut modèle pour un greffier européen a retenu les principes selon lesquels les tâches des tribunaux en augmentation constante contraignent à prendre des mesures qui peuvent améliorer l'efficacité des tribunaux, garantir aux citoyens une décision juridique dans un délai raisonnable et intensifier l'emploi de l'informatique pour un déroulement rapide du travail.

Les pays qui ont opté en Europe pour un système de *Rechtspfleger* démontrent que pour aider le magistrat à renforcer sa fonction de décideur judiciaire et pour lui permettre de se recentrer sur sa mission dans les contentieux les plus complexes pour lesquels la fonction juridictionnelle est sollicitée dans sa plénitude, il peut s'appuyer sur ce nouvel acteur judiciaire.

L'ensemble de ces études montrent l'évolution souhaitée d'un rôle renforcé du greffier et notamment dans la procédure de mise en état en matière civile. Sous l'autorité du juge, il pourrait se voir confier une partie de cette mise en état en agissant par délégations et lorsque le dossier ne présente pas d'éléments de complexité comme c'est déjà le cas dans les juridictions administratives.

Ces études et les pratiques déjà relevées dans la plupart des juridictions devraient conduire le ministère à intégrer ces évolutions et leur impact sur les effectifs. Néanmoins, il convient de rappeler que l'affectation de greffiers en nombre suffisant à l'assistance des magistrats, alors même que les services de greffe éprouvent des difficultés de fonctionnement³⁴ au quotidien, ne pourrait intervenir sans procéder à un ajustement des effectifs nécessaires. Dans les faits, le sous-effectif ne permet pas toujours aux greffiers de développer ces missions constituant pourtant leur cœur de métier et la reconnaissance de leurs compétences.

³³ Union Européenne des greffiers de justice. Livre blanc pour un *Rechtspfleger*/greffier pour l'Europe. 2016.

³⁴ En raison notamment des vacances de postes et de l'augmentation du nombre d'affaires à traiter. En outre, les greffiers sont parfois affectés à titre principal à l'accomplissement de tâches administratives qui pourraient être traitées par des secrétaires administratifs en nombre insuffisant dans les juridictions.

Fiche 19. Formation et accompagnement des greffes

Sommaire

1. LA FORMATION A LA PROCEDURE D'APPEL EN MATIERE CIVILE, COMMERCIALE ET SOCIALE	154
1.1 Le rôle de l'Ecole nationale des greffes	154
1.1.1 La formation initiale	154
1.1.1.1 <i>La formation initiale des greffiers.....</i>	<i>154</i>
1.1.1.2 <i>La formation initiale des directeurs des services de greffe.....</i>	<i>155</i>
1.1.1.3 <i>La formation à l'applicatif métier WinCi CA et à son module de communication électronique ComCi CA dans la formation initiale</i>	<i>155</i>
1.1.2 La formation continue	156
1.1.2.1 <i>La formation à la procédure civile d'appel</i>	<i>156</i>
1.1.2.2 <i>La formation à l'applicatif métier WinCi et à son module ComCi.....</i>	<i>157</i>
1.1.3 Les supports pédagogiques.....	157
1.1.3.1 <i>Les travaux des chargés d'enseignement.....</i>	<i>157</i>
1.1.3.2 <i>La rubrique questions/réponses</i>	<i>158</i>
1.2 Le rôle des services de formation au sein des services administratifs régionaux.....	158
2. LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES PAR LE GREFFE	159
2.1 La temporalité de l'entrée en vigueur des réformes	159
2.2 Les mesures d'accompagnement prises par la DSJ et la DACS	160
2.2.1 <i>Les instructions aux greffes et modes opératoires élaborées par la DSJ.....</i>	<i>160</i>
2.2.2 <i>Les fiches élaborées par la DACS.....</i>	<i>162</i>
2.2.3 <i>Les foires aux questions (FAQ).....</i>	<i>162</i>
2.3 L'accompagnement mis en place par les cours d'appel pour faciliter la mise en œuvre des réformes	163
2.3.1 <i>La nécessité d'un accompagnement en amont des dates d'entrée en vigueur des réformes.....</i>	<i>163</i>
2.3.2 <i>Un accompagnement variable selon les cours d'appel.....</i>	<i>164</i>
2.3.3 <i>Un travail sur les trames informatiques à la charge des cours d'appel.....</i>	<i>164</i>

Les nombreuses et importantes modifications issues des réformes ont nécessité de la part des personnels de greffe des cours d'appel une constante adaptation. Cette fiche s'attache à présenter les modalités d'accompagnement dans la mise en œuvre de ces réformes.

1. LA FORMATION A LA PROCEDURE D'APPEL EN MATIERE CIVILE, COMMERCIALE ET SOCIALE

1.1 Le rôle de l'École nationale des greffes

Aux termes de l'arrêté du 17 avril 2012 fixant l'organisation et les missions de l'École nationale de greffes (ENG), celle-ci est chargée d'assurer, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique nationale relative à la formation professionnelle des agents des services judiciaires, notamment, la formation initiale et de perfectionnement des directeurs des services de greffe et des greffiers des services judiciaires, la mise en œuvre de la formation statutaire des secrétaires administratifs, adjoints administratifs et techniques et des actions de formation continue au bénéfice des agents des services judiciaires.

L'arrêté prévoit également que dans le cadre de ses missions, l'ENG réalise des travaux de recherches et peut assurer une fonction de soutien pédagogique et d'expertise auprès des juridictions.

1.1.1 La formation initiale

Depuis quelques années, des postes en CA sont offerts aux greffiers¹ et aux directeurs des services de greffe² en sortie d'école. Depuis près de cinq ans, les CA ont en effet été confrontées à des départs massifs à la retraite de leurs personnels de greffe, compensés en partie par des affectations en sortie d'école.

L'ENG a donc adapté la formation initiale qui leur est dispensée. Depuis 2018, la procédure civile d'appel était enseignée, mais par des intervenants extérieurs à l'école à la suite de sollicitations directes de stagiaires et des demandes formées par le conseil pédagogique de l'école. Composé notamment de directeurs de greffe, maîtres de stage, il a fait état du regret des stagiaires arrivés dans les cours de ne pas avoir pu bénéficier de formation théorique préalable.

C'est ainsi qu'à compter de janvier 2019, l'équipe des chargés d'enseignement en procédure civile, dont la procédure d'appel, est montée en compétence et comprend huit greffiers de l'ENG formés directement en CA.

1.1.1.1 La formation initiale des greffiers

D'une durée totale de 18 mois (72 semaines), la formation des greffiers issus du concours externe comprend une période de scolarité de 11 semaines et de stages pratiques de 29 semaines avant l'attribution des postes.

Sur les 11 semaines théoriques, six heures de cours sur la procédure civile d'appel sont programmées, dont les objectifs pédagogiques sont la capacité à repérer les particularités de la procédure civile d'appel avec et sans représentation obligatoire et la capacité à identifier le rôle du greffier dans ces différentes procédures³. La connaissance des greffiers est vérifiée par deux questions dans le QCM d'évaluation clôturant l'enseignement.

¹ Promotion B2017C02 : 18 postes. Promotion B2017C03 : 18 postes. Promotion B2018C01 : 2 postes. Source ENG.

² Promotion A2016C01 : 9 postes. Promotion A2017C01 : 3 postes. Promotion A2017C02 : 1 poste. Source ENG.

³ Source ENG : fiche programme formation initiale des greffiers cours d'appel civil.

Sur les 29 semaines de formation pratique, trois semaines sont réservées à la CA et font l'objet d'une évaluation par le maître de stage⁴. Toute latitude est laissée aux maîtres de stage s'agissant du programme mais l'ENG attire l'attention des stagiaires sur les points indispensables à aborder.

Les greffiers issus de l'examen de C en B, bénéficient également, au cours de leur formation d'une durée de cinq semaines, d'une journée sur le procès civil devant la CA.

1.1.1.2 *La formation initiale des directeurs des services de greffe*

D'une durée totale de 18 mois (72 semaines), la formation des directeurs des services de greffe issus du concours externe comprend une période de scolarité de 20 semaines et de stages pratiques de 31 semaines avant l'attribution des postes.

Sur les 20 semaines théoriques, six heures de cours sur la procédure civile d'appel sont programmées, dont les objectifs pédagogiques sont la capacité à identifier les différentes procédures civiles devant la CA et la capacité à identifier et analyser les enjeux organisationnels du service civil de la CA. Une présentation de la réforme introduite par le décret n° 2017-891 du 6 mai 2017 y est assurée⁵. L'évaluation de ce module n'est pas systématique.

Sur les 31 semaines de formation pratique, 12 sont consacrées au TGI et à la CA selon le découpage suivant : huit semaines dans l'une de ces juridictions et quatre dans l'autre. Le découpage se fait ensuite en fonction du calendrier et des capacités d'accueil de chacune des deux juridictions. Les stagiaires passent ainsi quatre ou huit semaines, qui sont évaluées, en CA. Le programme est, à la différence des greffiers, formalisé entre la sous-direction des stages de l'école et les maîtres de stage et permet ainsi une harmonisation dans la formation reçue.

1.1.1.3 *La formation à l'appliquatif métier WinCi CA et à son module de communication électronique ComCi CA dans la formation initiale*

Les décrets dits « Magendie » ont incontestablement contribué au développement de la communication électronique en matière civile devant les CA pour les procédures avec représentation obligatoire et les outils de communication électronique sont utilisés au premier chef par les personnels de greffe, greffiers et directeurs de services de greffe. Ils bénéficient lors de leur scolarité initiale d'une initiation à l'appliquatif WinCi et à la communication électronique en matière civile ComCi dispensée par un chargé d'enseignement de l'ENG. Cette initiation se déroule après la formation théorique procédurale civile.

Elle concerne cependant uniquement l'outil WinCi TGI et le module ComCi TGI. Il a été considéré que les deux applicatifs WinCi sont construits et fonctionnent de manière similaire et que les stagiaires se forment à la spécificité du module « CA » lors de leur stage dans la juridiction idoine. Par ailleurs, l'ENG doit composer avec la contrainte liée au fait que l'appliquatif pédagogique dont elle dispose ne contient pas de base de données « école », ce qui l'empêche de dispenser une formation pratique vraiment opérationnelle. Les stagiaires travaillent en effet sur un faible nombre de dossiers et qui de surcroît ont été « fabriqués » par l'équipe enseignante (*scénarii* créés).

⁴ Site intranet ENG – calendrier de stage – découpage des formations.

⁵ Source ENG : fiche programme formation initiale des directeurs des services de greffe – scolarité – pilotage des services civils – séquence : le procès civil devant la CA.

Selon la fiche programme de la formation sur le logiciel métier WinCi TGI, celle-ci, d'une durée d'une demi-journée, a pour objectifs pédagogiques : la capacité à créer un dossier, gérer des audiences, générer des documents et les transmettre par voie électronique. Cette formation est complétée par une présentation de la communication électronique dans le cadre de l'applicatif métier civil WinCi TGI. L'objectif de cette présentation de ComCi TGI, d'une durée d'une heure trente, en amphithéâtre, est de rendre les stagiaires capables de visualiser la gestion d'un dossier de manière dématérialisée par la communication électronique après que leur soient rappelés brièvement les textes du CPC relatifs à la communication par voie électronique⁶.

Dès 2015, soucieux d'améliorer la qualité de la formation dispensée, le directeur de l'ENG avait saisi la DSJ de la difficulté de ne pas disposer d'une base de données « formation ». Le directeur actuel, poursuivant le travail entrepris par son prédécesseur, a procédé à la signature de « conventions de mise à disposition » avec les cours d'appel de Besançon et Chambéry dans le but d'obtenir la transmission de bases de données. La contrainte, résultant de l'obligation d'anonymiser ces données, constitue néanmoins un travail conséquent pour l'ENG, préalablement à toute exploitation.

1.1.2 La formation continue

1.1.2.1 La formation à la procédure civile d'appel

Le plan de formation continue annuel de l'ENG prévoyait, jusqu'en 2018, une session relative à la procédure d'appel en matière civile, assurée par un intervenant extérieur, directeur des services de greffe.

En 2019, cet enseignement a été remplacé par une formation certifiante, mise en place dans le cadre du partenariat avec l'université de Bourgogne. D'une durée d'une journée, cette session s'adresse à des greffiers et directeurs des services de greffe ayant *a minima* trois ans d'ancienneté, sur production d'une lettre de motivation et est sanctionnée par une attestation de certification délivrée par cette université.

Sur 19 candidats, neuf ont été retenus dont sept greffiers et deux directeurs des services de greffe, les autres postulants ne répondant pas aux critères requis. Les objectifs de ce certificat de procédure d'appel sont de développer et d'actualiser les connaissances en cette matière et de valoriser les acquis de l'expérience professionnelle par la délivrance d'une certification universitaire. Pour ce faire, le cycle de formation envisage l'ensemble de la réforme de la procédure d'appel⁷ en cherchant à cibler *les nouveaux pouvoirs et obligations du juge et du greffe qui apparaissent en constante progression*⁸.

Afin de contribuer à un meilleur partage d'une culture commune magistrats/fonctionnaires de greffe, l'ENM et l'ENG offrent des formations communes. Ce projet est facilité depuis 2017 dans la mesure où le poste de coordonnateur formation ENG/ENM, à l'ENG, est confié à un magistrat, alors que des directeurs de service de greffe occupent depuis plusieurs années le poste de coordonnateur de formation du pôle administration de la justice de l'ENM.

⁶ Source ENG : fiche programme « utilisation des nouvelles technologies » et fiche programme « module ComCi TGI »

⁷ Décret n° 2017-891 du 6 mai 2017, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2017 et réformant une procédure qui l'avait déjà été par les décrets du 9 décembre 2009 et du 28 décembre 2010.

⁸ Source ENG – plan de formation continue 2019- certificat de procédure d'appel – formation 19UB010.

Le plan de formation continue 2019 de l'ENM prévoit deux sessions de trois jours chacune, intitulées *le procès civil en appel, spécificités procédurales*, ouvertes à dix fonctionnaires de greffe. Cette formation innovante est animée par des magistrats de TGI, CA et de la Cour de cassation, ainsi que par un professeur de droit privé, un avocat et un rédacteur au bureau du droit processuel et du droit social de la DACS. Après une présentation générale des spécificités de la procédure d'appel, sont abordés notamment le décret n° 2017-891 du 6 mai 2017, la procédure avec et sans représentation obligatoire, la procédure à bref délai, le déféré, le traitement des séries et le renvoi de cassation... Un temps est aussi laissé aux échanges sur les difficultés rencontrées en juridiction telles que les irrégularités de la déclaration d'appel ou les problèmes liés à la dématérialisation⁹.

La preuve de l'intérêt porté à une telle formation est démontrée par le nombre de candidatures des personnels de greffe pour chacune des sessions.

La construction du plan de formation continue annuel de l'ENG tient compte de l'identification et de la remontée des besoins en formations des juridictions effectuée par les responsables de la gestion de la formation des SAR. Le recueil des besoins s'effectue notamment par le biais du compte rendu annuel d'évaluation des personnels de greffe, les besoins étant ensuite transmis par les directeurs de greffe aux services de la formation des SAR.

Pour l'année 2020, seules trois CA¹⁰ ont exprimé un besoin de formation à la procédure civile d'appel.

1.1.2.2 *La formation à l'applicatif métier WinCi et à son module ComCi*

A l'instar de la formation initiale, seuls l'applicatif WinCi TGI et son module ComCi TGI sont prévus au plan de formation continue 2019 de l'ENG et ce pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment.

Les fonctionnaires de greffe ont ainsi accès à une formation « *WinCi/ComCi TGI Utilisateurs* », de deux jours, dont les objectifs sont l'utilisation des principales fonctionnalités du logiciel métier et de la communication électronique, la création et le suivi d'une affaire et la gestion informatique d'une mise en état¹¹. Pour les administrateurs ComCi TGI en juridiction, une formation « *ComCi TGI administrateur* », d'une durée de trois jours, a pour principaux objectifs : le paramétrage du logiciel, le téléchargement et la modification de trames¹².

Jusqu'en 2018, le plan de formation continue prévoyait deux formations WinCi/ComCi, une en initiation et la seconde en perfectionnement, cette dernière étant abandonnée faute de candidat.

1.1.3 *Les supports pédagogiques*

1.1.3.1 *Les travaux des chargés d'enseignement*

Les chargés d'enseignement de l'ENG participent à l'élaboration de la documentation pédagogique relevant de leur programme. Des supports de cours, classés par thème, sont mis en ligne sur le site intranet de l'ENG et sont accessibles depuis un document unique qui permet une navigation « *web simplifiée* » parmi lesdits thèmes.

⁹ Source ENM- plan de formation continue déconcentré 2019 – formation CNSES252 et ENG – plan de formation continue 2019 – formations 19ENM010 et 19ENM040 : le procès civil en appel, spécificités procédurales.

¹⁰ Basse Terre, Fort de France et Lyon (13 demandes pour l'ensemble de ces trois cours)

¹¹ Source ENG- plan de formation continue 2019 – WinCi TGI/ComCi TGI Utilisateurs – formation 19NC052.

¹² Source ENG – plan de formation continue 2019 – ComCi TGI Administrateur-formation 19NC050.

S'agissant des deux thèmes civil-commercial et social, aucune documentation relative à la procédure devant la CA n'est disponible, cette matière étant nouvellement enseignée à l'ENG. La rédaction d'un fascicule destiné à la mise en ligne est cependant en projet.

En revanche, dans le thème civil et commercial et le module CA, sont en ligne six manuels WinCi CA du Ministère de la justice¹³.

1.1.3.2 La rubrique questions/réponses

Cette rubrique, accessible depuis le site intranet de l'ENG, repose sur l'expertise des membres de l'équipe des chargés d'enseignement de l'ENG. Elle est dédiée à l'ensemble des personnels de greffe des services judiciaires qui peuvent ainsi poser une question procédurale, informatique, statutaire ou autre, par renseignement d'un formulaire en ligne, laquelle fera l'objet d'une réponse personnalisée.

Cet outil est ainsi régulièrement enrichi de questions/réponses sélectionnées pour leur pertinence et /ou leur intérêt général. L'ENG constate que très peu de questions concernent la procédure civile d'appel¹⁴.

L'explication tient peut-être au fait que les personnels de greffe privilégient l'utilisation de listes de discussion fonctionnelles. Ces listes permettent d'obtenir des réponses plus rapidement que par la saisine du dispositif questions/réponses de l'ENG qui doit respecter un circuit préétabli.

Si les deux outils présentent un intérêt pour l'accompagnement des personnels de greffe, une réserve doit cependant être émise s'agissant de la liste de discussion dont les réponses ne sont aucunement validées par l'ENG, la DACS ou la DSJ et peuvent être erronées.

1.2 Le rôle des services de formation au sein des services administratifs régionaux

Chaque année, une circulaire fixe les orientations annuelles de la formation des personnels de greffe pour l'année suivante. Les RGF des SAR s'appuient sur ces instructions pour élaborer le plan de formation régional. Par ailleurs, des regroupements annuels entre les équipes de formation des SAR et l'équipe directionnelle et pédagogique de l'ENG permettent la coordination entre les formations nationales et régionales.

Les orientations 2019¹⁵ préconisent la mise en place de formations accompagnant les réformes en cours parmi lesquelles l'évolution des procédures, l'évolution des outils informatiques et les enjeux du numérique. Pour ce faire, il est demandé aux services de la formation de travailler avec les services informatiques pour communiquer sur l'évolution des procédures et l'évolution parallèle indispensable des logiciels-métiers, en privilégiant l'organisation de sessions de formation présentant à la fois les procédures et les applicatifs-métier. Par ailleurs, depuis peu, les CA, à l'exception de celles de Paris et Versailles, agissent en binôme en matière de formation¹⁶.

¹³ WinCi CA Version 7-06 Manuel utilisateur

WinCi CA Version 7-06 Manuel exploitation module outils

WinCi CA Version 7-10 Evolutions intégrées « Table Nationale des Avocats »

WinCi CA Version 7-06 Manuel du tableau de bord

WinCi CA Version 7-06 Manuel exploitation module communication électronique avocats

WinCi CA Version 7-06 Manuel utilisateur module communication électronique avocats.

¹⁴ 2018 : sept questions, 2019 : une question.

¹⁵ Circulaire SJ-260-RHG4 du 20 juillet 2018.

¹⁶ Les cours d'appel appartenant à un même budget opérationnel de programme (BOP), sont « binômées » afin de faciliter la mise en place de sessions offertes aux agents des deux ressorts, mutualiser les formateurs internes occasionnels, travailler de concert sur la passation de marchés publics régionaux et faciliter les échanges avec les délégations interrégionales et les plateformes interministérielles – circulaire SJ18-260-RHG4 du 20 juillet 2018.

Si la plupart des plans de formation régionaux pour les fonctionnaires comportent de manière habituelle des sessions relatives à la procédure civile de manière générale et des sessions sur l'applicatif WinCi CA et le module ComCi CA (ces dernières, dispensées par des formateurs de la société Esabora¹⁷, sont par ailleurs ouvertes aux magistrats), il apparaît que seuls certains SAR organisent des sessions spécifiques à la procédure et/ou aux contentieux civils et/ou social d'appel.

Ainsi, en 2018, le plan de formation continue déconcentré des magistrats de la CA de Bordeaux (en binôme avec celle de Pau) prévoyait une session, ouverte aux fonctionnaires, sur la synthèse des principales modifications de la procédure d'appel en matière prud'homale réformée par le décret du 20 mai 2016¹⁸.

En 2019, le catalogue régional du SAR de la CA de Paris a proposé une formation sur le procès civil devant la CA et une autre sur la spécificité du contentieux devant la chambre sociale. Le plan de formation continue déconcentrée 2019 destiné aux magistrats comprend une matinée formation pôle social « *médiation et procédure civile devant les chambres sociales de la CA de Paris* », ouverte aux fonctionnaires du pôle social de cette cour.

Le SAR de la CA de Grenoble (en binôme avec celle de Chambéry) a inscrit pour la première fois en 2019 à son plan de formation, une session tendant notamment à présenter les modifications récentes en procédure d'appel et le rôle du greffe.

2. LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES PAR LE GREFFE

2.1 La temporalité de l'entrée en vigueur des réformes

Si le succès de la mise en œuvre d'une réforme dépend de la formation et du soutien apporté aux personnels chargés de son exécution, les dates choisies pour son entrée en vigueur ne sont pas sans conséquence sur son *appropriation* par les agents. Dans le cas des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale, les acteurs de cette procédure ont quasiment tous fait part à la mission de la difficulté à mettre à exécution de nouvelles dispositions essentielles et fondamentales, en période de vacances judiciaires¹⁹.

En effet, le décret n° 2009-1524 du 9 décembre 2009 relatif à la procédure d'appel avec représentation obligatoire en matière civile²⁰, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 pour l'ensemble de ses dispositions hormis celles rendant obligatoire la remise par voie électronique à la juridiction de tous les actes de procédure, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Le décret n° 2016-660 du 20 mai 2016 relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail prévoyait que ses dispositions relatives à la procédure d'appel étaient applicables aux instances et appels introduits devant les chambres sociales des CA à compter du 1^{er} août 2016, ces derniers relevant à partir de cette date de la procédure écrite avec représentation obligatoire.

¹⁷ Esabora est le fournisseur de l'applicatif WinCi.

¹⁸ Décret n° 2016-660 du 20 mai 2016 relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail.

¹⁹ Réponses apportées au questionnaire relatif au bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale adressé par la mission aux premiers présidents des 36 cours d'appels (32 retours sur les 36 envois).

²⁰ Modifié par le décret n° 2010-1647 du 28 décembre 2010.

Une circulaire de la DACS du 27 juillet 2016 sur « *le nouveau régime de postulation territoriale et nouvelles modalités de représentation devant les cours d'appel statuant en matière prud'homale à compter du 1er août 2016* » est venue préciser que le décret du 20 mai 2016 n'avait pas pour conséquence de rendre obligatoire les règles de la postulation.

Le décret n° 2017-891 du 6 mai 2017 relatif aux exceptions d'incompétence et à l'appel en matière civile a vu ses modalités d'entrée en vigueur modifiées par un décret n° 2017-1227 du 2 août 2017 (applicabilité aux appels formés à compter du 1^{er} septembre 2017 des nouvelles dispositions du décret du 6 mai 2017 alors qu'initialement elle l'était aux procédures en cours).

Une circulaire de la DACS du 4 août 2017 de présentation des dispositions du décret n° 2017-891 du 6 mai 2017 modifié par le décret n° 2017-1227 du 2 août 2017 a été publiée au Bulletin officiel du ministère de la justice le 31 août 2017.

La mise en œuvre de ces réformes successives d'importance a ainsi conduit les chambres sociales des CA à faire application concomitamment de trois types de procédures : procédure orale et sans représentation obligatoire pour les appels formés jusqu'au 31 juillet 2016, procédure écrite, avec communication électronique, et avec représentation obligatoire pour les appels formés entre le 1^{er} août 2016 et le 31 août 2017 et depuis le décret n° 2017-891 du 6 mai 2017, procédure écrite réformée pour les appels interjetés à compter du 1^{er} septembre 2017.

Une note²¹ du 30 août 2017 est venue préciser les modalités d'application des articles 504 et 505 du CPC²² relatifs aux conditions générales d'exécution d'un jugement prononcé par une juridiction civile, en particulier s'agissant de la délivrance par le greffe des certificats attestant l'absence d'opposition, d'appel ou de pourvoi en cassation ou indiquant la date à laquelle le recours a été formé.

Outre la difficulté liée à l'inadaptation de la temporalité des publications ou entrées en vigueur des réformes évoquée par l'ensemble des cours d'appel, les personnels de greffe ont quasiment tous fait part à la mission du ressenti d'une absence d'accompagnement par les services de la DACS et de la DSJ dans la mise en œuvre des réformes de la procédure civile d'appel et notamment celle induite par le décret du 6 mai 2017²³.

2.2 Les mesures d'accompagnement prises par la DSJ et la DACS

2.2.1 Les instructions aux greffes et modes opératoires élaborés par la DSJ

Dans le but de présenter les différents apports des réformes et de faciliter leur mise en œuvre pratique par les agents du greffe, le bureau des méthodes et des expertises de la sous-direction de l'organisation judiciaire et de l'innovation (OJI2) élabore des instructions aux greffes.

Dans le cadre de la mise en œuvre du décret du 20 mai 2016 relatif à la juridiction prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail, des instructions aux greffes, intitulées « *réformes de la procédure prud'homale* » ont été élaborées le 30 mai 2016, soit en amont de l'entrée en vigueur du 1^{er} août 2016 puis ont fait l'objet d'une mise en jour en ligne le 26 septembre 2018 et encore le 13 décembre 2018 pour intégrer notamment le décret du 6 mai 2017.

²¹ N° SJ 17 287-OJI2.

²² Ce dernier ayant été modifié par l'article 68 du décret n° 2017-892 du 6 mai 2017.

²³ Réponses apportées au questionnaire relatif au bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale adressé par la mission aux premiers présidents des 36 cours d'appels (32 retours sur les 36 envois).

Ces instructions aux greffes comportent en annexes des trames informatiques utiles à l'application des nouvelles dispositions, élaborées conjointement par la DSJ et la DACS, l'ensemble de la documentation proposée étant accessible sur le site intranet²⁴.

S'agissant des décrets du 6 mai 2017 relatif aux exceptions d'incompétence et à l'appel en matière civile et 2 août 2017 modifiant les modalités d'entrée en vigueur du décret précédemment visé, des instructions aux greffes intitulées « *procédure d'appel en matière civile* » ont été établies le 9 août 2017 et mises en ligne le 16 août. Elles sont là encore accompagnées de trames informatiques, l'ensemble étant en ligne sur le site intranet²⁵.

Des modes opératoires sont également mis à disposition des utilisateurs afin de les aider à s'adapter aux changements dans les méthodes de travail suite à la réforme de la procédure d'appel avec représentation obligatoire devant les cours d'appel et à la mise en œuvre de la communication électronique entraînant une dématérialisation des actes de procédure.

Ainsi, le bureau AB4 du service de l'organisation et du fonctionnement des juridictions (SOFJ) de la DSJ a élaboré le 9 décembre 2010 un mode opératoire d'aide au greffe dans la nouvelle gestion des délais de procédure devant la CA et proposant un paramétrage par défaut des nouveaux événements créés dans la base WinCi CA afin d'être en conformité avec les textes. Ce mode opératoire était téléchargeable depuis l'espace web du site de la DSJ le 27 décembre 2010, antérieurement à l'entrée en vigueur du décret Magendie fixée le 1^{er} janvier 2011 mais dans un délai tout de même contraint, eu égard à la période de vacation de Noël.

Ce même décret prévoyant que les procureurs de la République, appelants, à l'instar des autres parties, devaient à compter du 1^{er} janvier 2013 envoyer des déclarations d'appel dématérialisées aux greffes des CA afin qu'ils puissent les traiter et les lier aux dossiers de procédure, un mode opératoire WinCi CA-ComCi CA, mis à jour le 14 janvier 2013 par le bureau PM3 du suivi des applications informatiques (BSAI) de la sous-direction de la performance et des méthodes (SDPM) de la DSJ et mis en ligne le 16 janvier 2013 est venu prévoir le traitement de ces déclarations d'appel. Un mode opératoire du 22 janvier 2015, mis en ligne le 3 avril 2015, est venu décrire le mode de gestion des profils ministère public dans la table des autorités administratives. Le mode opératoire à destination « *des utilisateurs Parquet* » daté du 4 novembre 2013 a été mis en ligne le 30 juin 2017.

Suite au décret n° 2016-660 du 20 mai 2016, un mode opératoire du 28 juillet 2016, mis en ligne le 2 août 2016 soit le lendemain de l'entrée en vigueur du décret, a décrit le processus à appliquer par le greffe pour paramétrer WinCi CA conformément à la réforme et ce dans l'attente des évolutions à réaliser sur ce dernier²⁶.

²⁴ Pour les instructions : http://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj/organisation-innovation-10182/outils-dorganisation-des-services-civils-10475/#reform_e_cph.

Pour les trames : <https://sams.intranet.justice.gouv.fr:82/espaceweb-TMACC/>.

²⁵ <https://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj/organisation-innovation-10182/bibliotheque-10473/la-reforme-de-la-procedure-dappel-100011.html>²⁵ : 8 premières trames et 2 nouvelles éditions relatives à la réforme de la procédure d'appel ont ainsi été mises en ligne le 16 août avec une mise à jour le 25 août 2017 : trames : avis de déclaration d'appel à intimé en matière sociale, DA-PV-récépissé-avis sans RO, ordonnance fixant des délais d'échange entre les parties plus courts art.905-2, avis de désignation CME, avis d'avoïr à signifier (art. 902 CPC), avis de fixation à bref délais suite à renvoi après cassation, avis de fixation à bref délais avec RO, notification radiation pour inexécution. Editions : avis d'intervention du MP et avis d'avoïr à poursuivre l'instance. Le 16 octobre 2017, 2 nouvelles trames étaient mises en ligne après validation : la trame V-REDA3 qui permet dans les procédures avec RO, de faire parvenir à l'avocat de l'appelant un récapitulatif et une édition à envoyer à l'intimé, avec la précision qu'elle serait intégrée à WinCi CA dans sa version de fin d'année. La trame V-APELEA relative aux procédures d'assistance éducative.

²⁶ Paramétrage de la chambre sociale et traitement d'une DA.

WinCi CA, n'ayant pas été paramétré dès l'origine pour gérer les dossiers comportant une forte volumétrie de parties²⁷, les CA ont la possibilité de contacter le bureau OJI5 de la DSJ pour être accompagnées dans la gestion des dossiers sériels. Ce dernier a mis à jour, le 9 février 2017, un mode opératoire WinCi CA pour la gestion de ce type de dossiers, en dehors de l'application habituelle²⁸.

2.2.2 *Les fiches élaborées par la DACS*

Dans le cadre de la mise en œuvre du décret du 20 mai 2016 relatif à la juridiction prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail, le bureau du droit processuel et du droit social de la DACS a également mis à la disposition des juridictions, des fiches en date des 5 et 27 juillet 2016 *nouvelles règles de postulation des avocats et appel formé en matière prud'homale* accessibles sur l'intranet justice²⁹.

De même, une série de fiches détaillées sur les nouvelles dispositions du décret n° 2017-891 du 6 mai 2017, ont été annexées à la dépêche du 4 août 2017 du directeur de la DACS, adressée notamment aux premiers présidents des CA et accessibles sur le site intranet de la DACS depuis le 8 août 2017.

Ces fiches techniques, au nombre de neuf, présentent les dispositions relatives à l'appel sur compétence, aux délais, aux conclusions, à la force majeure, à la répartition des compétences entre le CME et la CA, à l'AJ, à la procédure sur renvoi après cassation et aux dispositions transitoires.

2.2.3 *Les foires aux questions (FAQ)*

Toujours dans le cadre de leur mission d'accompagnement des réformes, la DSJ et la DACS ont conjointement mis en place une foire aux questions (FAQ) relative à la procédure prud'homale suite au décret du 20 mai 2016. Cette FAQ est accessible depuis les sites intranet de la DACS et de la DSJ. Les questions les plus fréquemment posées y sont recensées par thème et il est également possible à chacun de questionner le bureau OJI2 à partir d'un lien³⁰ figurant sur la page intranet de la DSJ sur la réforme de la justice prud'homale³¹.

S'agissant de la procédure civile d'appel, le thème « *les juridictions du second degré* » comprend trois réponses relatives à la représentation devant la CA (avec un renvoi aux fiches des 5 et 27 juillet 2016 citées supra), la déclaration d'appel et au renvoi après cassation.

La mise en place de FAQ facile d'utilisation par l'ensemble des praticiens et permettant l'obtention de réponses circonstanciées validées par la DSJ ou la DACS ne peut qu'être encouragée.

²⁷ Nombre de parties enregistrables dans un même dossier limité à 250.

²⁸ Cette organisation spécifique a été mise en place dans le cadre du recours des sociétés TÜV Rheinland LGA Products GmbH et TÜV Rheinland France devant la CA d'Aix en Provence (procès des prothèses mammaires PIP).

²⁹ http://intranet.justice.gouv.fr/site/dacs/art_pix/Depeche_DACD_DSJ_05072016.pdf et http://intranet.justice.gouv.fr/site/dacs_pix/Depeche_DACD_DSJ_27072016.pdf.

³⁰ oji2.dsj-sdoji@justice.gouv.fr.

³¹ <http://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj/organisation-innovation-10182/outils-dorganisation-des-services-civils-10475/#reformcph>.

2.3 L'accompagnement mis en place par les cours d'appel pour faciliter la mise en œuvre des réformes

Si la DSJ et la DACS procèdent à l'élaboration d'outils théoriques et pratiques d'aide à la mise en œuvre des nouveaux textes par les greffes, leur mise à disposition n'est pas toujours antérieure à l'entrée en vigueur des réformes, mais peut même intervenir plusieurs mois après. Cette situation a été une source de difficulté pour de nombreuses CA qui ont dû procéder notamment à la création de trames informatiques. Par ailleurs, des trames inadaptées et/ou incomplètes ont pu être initialement mises en ligne, ce qui a conduit à des envois d'actes comportant des mentions erronées³². Ce problème a été porté à la connaissance du bureau des applicatifs informatiques civils OJ15 par les CA.³³

En tout état de cause, l'utilisation des divers outils mis à disposition des CA et plus précisément des greffes par les services centraux, nécessite un accompagnement local afin d'en assurer une communication et une appropriation rapide et sereine par ces derniers. Tous les personnels de greffe consultés par la mission ont fait part de leur attente en ce sens et beaucoup ont regretté d'avoir été contraints d'improviser lors de la mise en application des nouveaux textes.

2.3.1 La nécessité d'un accompagnement en amont des dates d'entrée en vigueur des réformes

Si la nécessité d'un accompagnement à la mise en œuvre des réformes est acquise, celui-ci doit être anticipé au mieux afin que les acteurs soient prêts le jour de l'entrée en vigueur. Certaines CA ont ainsi travaillé en amont de ces dates.

Ainsi, par exemple, le premier président de la CA de Toulouse a mis en place un groupe de travail en 2015, suite à la loi n° 2015-990 du 6 août 2015. Il est composé de magistrats des chambres civiles, de directeurs des services de greffe, chefs du service civil, de greffiers des chambres civiles et occasionnellement d'avocats. Les réunions de ce groupe de travail ont été, à compter du mois de mai 2017, exclusivement consacrées à la réforme issue des décrets n°2017-891 et 892 du 6 mai 2017, ainsi que mentionné dans les comptes rendus des réunions³⁴.

Pour accompagner le greffe, ce groupe de travail, après analyse de la réforme, a notamment élaboré un vade-mecum processuel, recherché des solutions pour surmonter les contraintes informatiques et adapté les trames informatiques.

Parallèlement un recensement des besoins en formations a été préalablement effectué pour les dispenser au greffe avant l'entrée en vigueur des réformes. Des formations internes ont été organisées sous forme de tutorat, notamment entre le personnel de la chambre sociale et celui des chambres civiles pratiquant déjà la procédure écrite sous forme électronique.

Ce recensement des besoins en formation a favorisé l'inscription à celles proposées au niveau national comme régional.

Ce groupe de travail a ainsi accompagné, pas à pas, aussi bien le greffe que les magistrats dans la mise en application technique et juridique des diverses dispositions des réformes.

³² Réponses apportées au questionnaire relatif au bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale adressé par la mission aux premiers présidents des 36 cours d'appels (33 retours sur les 36 envois).

³³ Cf fiche 20 les nouvelles technologies au service de la mise en œuvre des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale.

³⁴ De juin, juillet, septembre, novembre 2017 puis avril et octobre 2018.

2.3.2 *Un accompagnement variable selon les cours d'appel*

Si toutes les CA n'ont pas été en mesure d'anticiper l'entrée en vigueur des réformes, la plupart a organisé, après leur mise en place, des réunions de service parfois communes magistrats/greffe, voire avec les avocats.³⁵

D'autres mesures d'accompagnement ont été organisées dans de nombreuses CA, des tutorats, notamment entre greffiers des chambres civiles et greffiers des chambres sociales, habitués à la procédure orale sans représentation obligatoire. Les greffiers civilistes déjà habitués à la communication électronique ont formé leurs collègues à la procédure écrite avec représentation obligatoire gérée de manière électronique. Des tutorats ont pu être également organisés et appréciés entre cours d'appel³⁶.

Des formations procédurales animées par des magistrats, ont été organisées soit en interne, soit par les services de formation régionaux. Des formations à la communication électronique ont également été assurées par la société ESABORA à la demande des SAR.

Des fiches techniques, vade-mecum, modes opératoires sur les nouvelles procédures, ont été élaborées par certains chefs de service et greffiers.

Cependant, des greffes ont fait part à la mission d'une absence quasi-totale d'accompagnement au sein de leur CA, dans la mise en place des réformes. Des fonctionnaires des chambres sociales déplorent notamment n'avoir reçu ni formation procédurale, ni formation à la communication électronique et avoir dû se former de manière empirique sur leur poste de travail.

La mission a relevé que la faculté d'organiser un accompagnement efficace au sein de la juridiction ne dépend nullement de la taille de celle-ci mais plutôt de l'engagement des chefs de juridiction et de la direction du greffe. Des accompagnements efficaces ont ainsi permis aux personnels de greffe une mise en œuvre des réformes sans difficulté particulière au sein de cours appartenant indistinctement aux trois groupes³⁷.

2.3.3 *Un travail sur les trames informatiques à la charge des cours d'appel*

Une mise en œuvre efficace des réformes successives de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale passe nécessairement par la mise à disposition des personnels, d'outils et d'applicatifs informatiques adaptés et performants³⁸.

³⁵ Pour organiser le travail, faire le point sur les pratiques et les difficultés rencontrées et opérer une éventuelle harmonisation des pratiques.

³⁶ Entre les CA de St Denis de la Réunion et de Dijon.

³⁷ Notamment les cours d'appel de Toulouse évoquée supra (voir 2.3.1), d'Aix en Provence, de Rennes, d'Amiens, Riom. Notes de synthèse de la réforme du 6 mai 2017 à destination du greffe, des réunions spécifiques greffe et mixtes sur les nouvelles dispositions, l'organisation du travail, des formations internes et externe pour le greffe social, des tutorats civil/social : ces mesures ont été prises en amont et se poursuivent.

³⁸ Cf. fiche n° 20 : les nouvelles technologies.

La totalité des CA interrogées a fait part de la difficulté rencontrée avec les trames informatiques contenues dans l'applicatif WinCi CA. Certaines n'ont pas été mises à jour et d'autres mises en ligne sur l'espace Web de la DSJ avant l'entrée en vigueur des réformes, n'ont été intégrées dans le logiciel que postérieurement³⁹. Par ailleurs, des trames mises en ligne par la DSJ se sont avérées inadaptées ou erronées. Chaque CA a ainsi dû conduire un travail chronophage de création et/ou modification de trames afin de les adapter aux évolutions procédurales, avec pour conséquence d'exposer les services mais aussi les justiciables à une insécurité juridique.

A titre d'exemple, la CA de Paris indique avoir construit ses trames ou les avoir actualisées avec l'aide d'un greffier assistant du magistrat (GAM), le greffier correspondant local informatique (CLI) et référent applicatif WinCi CA et ComCi CA et des chefs de service⁴⁰. Là encore, certaines juridictions ont instauré des groupes de travail associant magistrats et fonctionnaires pour inventorier et fiabiliser les trames alors que d'autres ont laissé au greffe la charge de ce travail.

Les CA dotées de référents applicatifs WinCi CA et ComCi CA et de correspondants locaux informatiques (en général les cours d'appel les plus importantes) sont avantagées lors de la mise en œuvre informatique des réformes. Par ailleurs, la mission a constaté une volonté quasi unanime des CA de pouvoir conserver la liberté d'intervenir sur les trames afin de les *personnaliser*. Cette intervention peut parfois conduire à des erreurs notamment juridiques.

Pour faciliter la mise en œuvre de réformes d'ampleur telles celles, objet de la présente mission, il est indispensable que tous les acteurs, services de l'administration centrale, établissements et services chargés de la formation des personnels judiciaires, comme les praticiens eux-mêmes, disposent de toutes les informations nécessaires en amont et travaillent en concertation à la mise en place des réformes.

³⁹ Voir *supra* § 2.2.1.

⁴⁰ Vingt trames environ ont ainsi dû être actualisées et huit créées. Lors de la mise à disposition des trames par le ministère, ultérieurement, quatre à cinq trames concernant les renvois après cassation et les avis de désignation des CME ont été substituées aux trames créées localement.

Fiche 20. Les nouvelles technologies

Sommaire

1. LES REFORMES DE LA PROCEDURE D'APPEL EN MATIERE CIVILE, COMMERCIALE ET SOCIALE, ACTRICES D'UNE MUTATION TECHNOLOGIQUE DU TRAITEMENT DE CES CONTENTIEUX	170
1.1 Les principales sources	170
1.2 Etat des lieux de l'environnement informatique des cours d'appel	171
1.2.1 Les équipements en matériels	171
1.2.1.1 <i>Les équipements des personnels judiciaires.....</i>	<i>171</i>
1.2.1.2 <i>L'équipement des locaux communs.....</i>	<i>171</i>
1.2.2 L'applicatif WinCi CA et son module de messagerie automatisé ComCi CA.....	171
1.2.2.1 <i>Les équipements des personnels judiciaires.....</i>	<i>172</i>
1.2.2.2 <i>La communication électronique entre les cours d'appel et les avocats.....</i>	<i>172</i>
1.3 La communication électronique et les acteurs de la procédure	173
1.3.1 Une communication électronique pas toujours maîtrisée	173
1.3.1.1 <i>Le greffe.....</i>	<i>173</i>
1.3.1.2 <i>Les magistrats</i>	<i>173</i>
1.3.1.3 <i>Les avocats</i>	<i>173</i>
1.3.2 Une communication électronique freinée par des difficultés techniques	174
2. DES OUTILS ET APPLICATIFS PERFORMANTS, LEVIERS NECESSAIRES A UNE MEILLEURE MISE EN ŒUVRE DES REFORMES DE LA PROCEDURE CIVILE D'APPEL	178
2.1 La nécessité d'une meilleure maîtrise des outils par les praticiens	178
2.2 Un besoin de « facilitateurs » dans l'utilisation des nouvelles technologies....	179
2.3 La nécessité d'une technologie performante.....	180

1. LES REFORMES DE LA PROCEDURE D'APPEL EN MATIERE CIVILE, COMMERCIALE ET SOCIALE, ACTRICES D'UNE MUTATION TECHNOLOGIQUE DU TRAITEMENT DE CES CONTENTIEUX

1.1 Les principales sources

Le texte fondateur ayant inséré dans le CPC un titre XXI relatif à « la communication par voie électronique », figurant dans le livre 1^{er} « dispositions communes à toutes les juridictions¹ », a été le décret n° 2005-1678 du 28 décembre 2005². Ce décret s'est inscrit dans un mouvement de réforme de la procédure civile amorcée avec le rapport Coulon³ de 1997, suivi du rapport Magendie⁴ de 2004, dans le but de rendre la justice plus efficace et accessible.

Les décrets dit « Magendie » ont incontestablement contribué au développement de la communication électronique en matière civile devant les CA. En effet, le décret n° 2009-1524 du 9 décembre 2009, modifié par le décret n° 2010-1647 du 28 décembre 2010 puis ultérieurement par le décret n° 2017-891 du 6 mai 2017, a imposé, à peine d'irrecevabilité, à compter du 1^{er} janvier 2013, la remise des actes de procédure par voie électronique à la CA, dans les procédures civiles avec représentation obligatoire. Des arrêtés du 30 mars 2011⁵ puis du 20 décembre 2012⁶ ont précisé les modalités de ces échanges par voie électronique.

Paradoxalement, le premier arrêté technique permettant cette communication électronique a concerné la procédure d'appel sans représentation obligatoire. Cet arrêté du 14 décembre 2009⁷, annulé et remplacé par celui du 5 mai 2010⁸, toujours en vigueur, a prévu la faculté d'utiliser la voie électronique dans les échanges entre avocats et entre ceux-ci et les cours d'appel.

Le décret n° 2016-660 du 20 mai 2016 relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail a instauré à compter du 1^{er} août 2016, la représentation obligatoire devant la chambre sociale de la CA en cas d'appel d'une décision du CPH⁹. L'avocat n'a pas le monopole de cette représentation obligatoire qui peut aussi être exercée par un défenseur syndical.

Le décret n° 2018-1219 du 24 décembre 2018 a précisé les règles relatives à la communication électronique et clarifié le rôle du ministère public en appel¹⁰.

Le développement de la dématérialisation appelant de nouvelles conditions de travail et une utilisation accrue des équipements informatiques, il convient d'en dresser l'état des lieux.

¹ Articles 748-1 à 748-7 du CPC.

² Relatif à la procédure civile, à certaines procédures d'exécution et à la procédure de changement de nom.

³ Intitulé « Réflexions et propositions sur la procédure civile ».

⁴ Intitulé « Célérité et qualité de la justice, la gestion du temps dans le procès ».

⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2011/3/30/JUST1108798A/jo/texte>.

⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2010/5/5/JUSA1011838A/jo/texte>.

⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2009/12/14/JUSA0930567A/jo/texte>

⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2010/5/5/JUSA1011838A/jo/texte>.

⁹ Article R 1461-2 nouveau du code du travail.

¹⁰ Pour les appels formés à compter du 1^{er} janvier 2019, le droit d'appel principal du ministère public est étendu au procureur général. En cas d'appel incident formé par voie de conclusions, seul le ministère public pris en la personne du procureur général peut le former.

1.2 Etat des lieux de l'environnement informatique des cours d'appel

1.2.1 Les équipements en matériels

1.2.1.1 Les équipements des personnels judiciaires

Gérer de manière optimisée les procédures civiles et sociales dématérialisées nécessite que les acteurs en charge de ces procédures, personnels de greffe mais aussi magistrats, disposent de matériels performants et adaptés à la lecture simultanée de plusieurs documents pour ainsi, par exemple, rédiger sur un écran et consulter le dossier sur un autre ou faciliter les « copier-coller ».

L'analyse des questionnaires sur le bilan des réformes de la procédure civile, commerciale et sociale, transmis aux premiers présidents des 36 cours d'appel, et les entretiens réalisés par la mission, montrent que la plupart des juridictions se déclarent satisfaites du niveau de déploiement des équipements en matériels informatiques.

Ainsi, quasiment tous les ordinateurs des personnels de greffe sont équipés, ou en passe de l'être, de doubles écrans ou de grands écrans de taille 22'' ou 24''. De nombreux magistrats disposent d'un matériel portable afin de pouvoir travailler à distance. L'équipement en double écran est moins généralisé que pour le greffe mais peut facilement être obtenu sur demande. Quelques CA ont équipé leurs magistrats civilistes de deux écrans de grande taille, d'un scanner et d'un logiciel d'océrisation, mais s'agissant de ces deux derniers outils, cela reste marginal.

Le développement de cette politique d'équipement est le fruit de la prise de conscience par les chefs de cour et de greffe que pour être bien accepté et efficace, le changement des méthodes de travail induit par la communication électronique et la dématérialisation passe nécessairement par l'octroi aux personnels d'outils appropriés et performants.

1.2.1.2 L'équipement des locaux communs

Les salles d'audience sont quasiment toutes équipées d'ordinateurs dotés de WinCi CA reliés à une imprimante. Les greffiers peuvent ainsi effectuer toutes vérifications utiles pendant l'audience et, dans la plupart des cours, assurer le suivi de l'audience en temps réel. Une seule CA du groupe 2 indique ne pas disposer de salle d'audience informatisée. La consultation de l'applicatif par les magistrats à l'audience ne semble pas constituer une attente de la part de ces derniers.

Si le déploiement des matériels informatiques est considéré comme satisfaisant par les praticiens de la procédure civile et sociale en CA, les fonctionnalités et donc l'efficacité de l'applicatif métier WinCi CA et de son module ComCi CA sont plus discutées.

1.2.2 L'applicatif WinCi CA et son module de messagerie automatisé ComCi CA

Acquis par le Ministère de la justice auprès de la société ESABORA en 1998, le logiciel WinCi CA, adossé au RPVJ, permet aux CA de gérer toutes les procédures civiles, commerciales et sociales. Ce logiciel avait préalablement été déployé au titre d'initiatives locales informatiques dans certaines CA, ainsi qu'en témoignent les premières déclarations à la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL) datant de 1987 pour certaines chambres civiles et 1994 pour des chambres sociales.

Le système de communication électronique ComCi CA, intégré à l'application WinCi CA et déployé dans les CA à compter d'avril 2010, permet aux personnels de greffe ainsi qu'aux magistrats d'accéder directement à toutes les communications effectuées de façon dématérialisée avec les avocats. Il met en relation le RPVJ et le RPVA.

1.2.2.1 *Les équipements des personnels judiciaires*

L'analyse des questionnaires ainsi que les entretiens menés par la mission à l'occasion de ses déplacements dans les huit CA soulignent, s'agissant de l'accès aux fonctionnalités de l'appli WinCi CA et à son module ComCi CA, que si les personnels de greffe ont naturellement accès au mode « *création* » et « *modification* », la majorité des magistrats n'ont qu'un accès en mode « *consultation* », sur décision des premiers présidents, mesure de précaution prise suite à des erreurs de manipulation dans certains cas ou tendant à éviter des modifications inappropriées dans d'autres. Cela étant, la plupart des magistrats entendus par la mission ne souhaite pas un accès plus étendu.

En revanche, tous les magistrats ne sont pas équipés d'une connexion VPN de sorte qu'ils n'ont pas accès à leur messagerie professionnelle en dehors de leur bureau. Ils regrettent par ailleurs qu'il ne soit pas possible d'accéder à l'appli WinCi CA hors de la juridiction.

1.2.2.2 *La communication électronique entre les cours d'appel et les avocats*

Le RPVA, en service depuis 2005, fait l'objet de développements continus, opérés sous la responsabilité du CNB, qui ont permis de faciliter le passage à la communication électronique obligatoire.

A ce jour, les avocats ne sont cependant pas encore tous inscrits au RPVA¹¹. Le pourcentage d'inscrits varie de 50 à 100 %¹², étant précisé toutefois que parmi les non-inscrits, une majorité ne traite pas d'affaires civiles et ne se sent donc pas concernée au premier chef par la communication électronique.

La plupart des cours d'appel a signé avec les barreaux des conventions portant sur la communication électronique civile¹³. Elles ont pour objet de préciser le cadre général, les voies et moyens du système de consultation et d'échanges électroniques, sont conclues pour permettre la circulation dans les meilleures conditions possibles des informations relatives au déroulement des procédures civiles. Elles prévoient aussi les solutions à apporter aux difficultés techniques ou juridiques qui pourraient se poser dans l'usage de ces nouvelles technologies. Certaines comprennent un « *guide des bonnes pratiques communes* » fixant les règles impératives à respecter pour assurer un traitement rapide et efficace des échanges et listent les intitulés des messages entrants afin de limiter au maximum les erreurs de choix d'événements par les avocats.

La signature d'une convention n'est pas nécessairement le gage d'un fonctionnement fluide de la communication électronique. En effet, la mission a pu constater qu'elle n'était pas forcément maîtrisée par l'ensemble des utilisateurs de premier niveau, personnels de greffe et avocats.

¹¹ Initialement, l'accès au RPVA supposait l'acquisition d'un boîtier dit « Navista », avant que le système n'évolue vers la remise d'une clé garantissant l'identité numérique par l'intermédiaire d'un certificat électronique dont la validité est indéniable : c'est la clé RGS, répondant au référentiel de sécurité du même nom, dite « clé RPVA » mise en service depuis 2005 – Etat des lieux de la communication électronique entre les juridictions et les avocats à jour du 3 avril 2019.

¹² Entretien avec les barreaux des cours d'appel visités

¹³ Quelques conventions sont encore en cours d'élaboration.

1.3 La communication électronique et les acteurs de la procédure

1.3.1 Une communication électronique pas toujours maîtrisée

1.3.1.1 Le greffe

Si la communication électronique paraît relativement maîtrisée par les personnels de greffe, ces derniers, reconnaissent pour certains, ne pas utiliser toutes les fonctionnalités de l'appli, par méconnaissance due à un manque de formation ou simplement d'information.

Des utilisateurs¹⁴ ont par exemple indiqué que les applicatifs installés sur les ordinateurs des chambres sociales ne disposaient pas de toutes les fonctionnalités du logiciel installé dans les chambres civiles¹⁵ et que WinCi CA n'avait pas été actualisé afin de prendre en compte le calcul de l'expiration du délai prévu par l'article 909 du CPC à 3 mois pour les appels formés à compter du 1^{er} septembre 2017.

Le bureau OJ15 interrogé sur ces points a répondu que l'appli est identique quelle que soit la chambre concernée, mais que le problème relève d'une absence de paramétrage de certaines zones dans l'appli, ce qui suppose pour les CA l'obligation de se reporter au mode opératoire général de WinCi CA se trouvant sur l'espace web.

Il semble en effet que le greffe ne se reporte pas systématiquement à la documentation transmise avec chaque nouvelle version de WinCi CA, laquelle est également mise en ligne concomitamment sur l'espace web. Ce défaut d'information des utilisateurs peut provenir d'un manque de référents informatiques maîtrisant les applicatifs au sein de la cour¹⁶, comme d'un encadrement ne jouant pas le rôle de transmetteur des instructions utiles. Les mises en ligne des nouvelles versions précèdent toutefois les intégrations injectées automatiquement depuis Paris dans le logiciel. Cela oblige les greffes à créer ou modifier eux-mêmes les trames en attendant la version de mise à jour nationale qui peut intervenir plusieurs mois après.

Ces opérations techniques sont en principe réalisées par des administrateurs référents si la juridiction en dispose.

1.3.1.2 Les magistrats

Il ressort des réponses aux questionnaires et des entretiens menés auprès des CA que si les magistrats du siège disposent de WinCi CA et de son module de communication ComCi CA sur leur poste de travail, tous ne se sont pas approprié la gestion électronique de la mise en état, celle-ci étant confiée au greffe.

1.3.1.3 Les avocats

L'ensemble des cours d'appel regrette la maîtrise insuffisante de la communication électronique par les avocats et par leur secrétariat. Beaucoup d'erreurs subsistent dans les DA notamment. Les avocats sollicitent encore très souvent le greffe pour des questions procédurales mais surtout techniques. Les erreurs et questions les plus fréquemment citées concernent l'enregistrement des parties, les modes d'enregistrement des mandataires des parties, les codes des intitulés pour les évènements.

Les erreurs de procédure donnant lieu à sanction, les avocats s'assurent parfois auprès du greffe de la bonne réception et régularité des actes.

¹⁴ Cour d'appel de Bordeaux.

¹⁵ Parmi les fonctionnalités manquantes, est invoquée l'absence de création automatique d'un agenda comme c'est le cas pour les dossiers en représentation obligatoire classique.

¹⁶ Voir *infra* § 2.2.

1.3.2 Une communication électronique freinée par des difficultés techniques

La mise en œuvre du décret n° 2009-1524 du 9 décembre 2009¹⁷ et du décret n° 2016-660 du 20 mai 2016, dont les dispositions ont imposé l'emploi de la voie électronique pour les actes dans les procédures civiles et sociales avec représentation obligatoire, se heurte à bon nombre de difficultés techniques, qui ne semblent pas toutes pouvoir être résolues aussi rapidement qu'il conviendrait. La communication électronique, qui doit être un outil facilitant le déroulement de la procédure, peut devenir une contrainte en raison de ses insuffisances.

Outre le **fait de ne pouvoir accéder à WinCi CA en dehors de la CA**, ce qui limite l'autonomie du travail des magistrats civilistes à domicile, l'ensemble des personnels a insisté sur les dysfonctionnements réguliers¹⁸ affectant l'applicatif WinCi CA et son module ComCi CA et plus généralement les échanges entre le RPVJ et le RPVA.

WinCi CA est paramétré de façon à pouvoir accueillir des DA contenant au **maximum 4080 caractères**, ce qui est insuffisant la plupart du temps pour permettre aux avocats d'indiquer les chefs de jugement expressément critiqués. Cette contrainte est d'autant plus dangereuse qu'aucun avertissement ou limite automatique n'est prévu pour avertir l'avocat d'un éventuel dépassement. Cela les oblige donc, d'une part à s'assurer auprès du greffe de la réception pleine et entière de leur envoi et d'autre part le cas échéant, à annexer à la DA une pièce jointe en format numérique reprenant les points contestés. Cette pratique est source pour le greffe de manipulations supplémentaires et d'un risque d'oublier ce document dans l'envoi de la DA à l'intimé.

Le débit insuffisant du réseau est très souvent mis en cause. La capacité actuelle du RPVJ, limitée à quatre méga octets là où celle du RPVA en supporte dix, représente une contrainte supplémentaire pour les avocats puisqu'elle limite la taille de leurs envois, conclusions ou pièces.

En **matière sociale**, comme indiqué précédemment, le décret n°2016-660 du 20 mai 2016, relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail, a instauré, à compter du 1^{er} août 2016, la représentation obligatoire devant la chambre sociale de la CA en cas d'appel d'une décision du CPH¹⁹.

L'avocat n'a pas le monopole de cette représentation obligatoire. Elle peut être exercée par un défenseur syndical²⁰.

Une circulaire du 27 juillet 2016²¹ a considéré que le régime de la postulation territoriale²² n'était pas applicable devant les CA statuant en matière prud'homale, dans la mesure notamment où il échappe au monopole général d'assistance et de représentation par avocat puisque « *le défenseur syndical peut exercer des fonctions d'assistance ou de représentation devant les conseils de prud'hommes et les cours d'appel en matière prud'homale*²³ ».

¹⁷ Modifié par le décret n° 2010-1647 du 28 décembre 2010 puis ultérieurement par le décret n° 2017-891 du 6 mai 2017.

¹⁸ Dont de fréquentes lenteurs ou pannes de réseau.

¹⁹ Article R. 1461-2 du code du travail.

²⁰ Article R. 1461-1 du code du travail.

²¹ NOR : JUSC1632342C relative au nouveau régime de postulation territoriale et nouvelles modalités de représentation devant les CA statuant en matière prud'homale à partir du 1er août 2016 et 2 avis de la Cour de cassation du 5 mai 2017(17006 et 17007).

²² Concernant les contentieux civil et commercial.

²³ Article L. 1453-4 du code du travail.

Il en résulte qu'en cette matière, tout avocat peut intervenir, même devant une CA autre que celle du ressort dans lequel est établi son domicile professionnel. Cependant, en l'état des **paramétrages actuels du RPVA et du RPVJ, dont les échanges sont limités au ressort de chaque CA**, il devra soit faire appel à un avocat du ressort de la cour, soit faire appel au dispositif prévu à l'article 930-1 alinéa 2 : « *Lorsqu'un acte ne peut être transmis par voie électronique pour une cause étrangère à celui qui l'accomplit, il est établi sur support papier et remis au greffe*²⁴ ».

Les défenseurs syndicaux, qui peuvent représenter les parties, ne sont pas astreints à la communication électronique dans la mesure où ils n'ont pas accès au RPVJ, de sorte que les échanges avec la cour et les avocats ne se font que sous format « papier ». Cette situation génère un surcroît de travail pour le greffe qui, dans un même dossier doit communiquer avec les avocats électroniquement et avec les défenseurs syndicaux sous format papier.

Le statut du défenseur syndical n'est en outre pas pris en compte dans WinCi CA. Le greffe n'est donc pas en mesure d'enregistrer ce défenseur en sa qualité de représentant d'une partie de sorte que selon la chambre sociale, le défenseur syndical peut être enregistré différemment selon le greffe.

La communication électronique avec le parquet général est source de difficultés. Les CA ont également rencontré des problèmes dans le traitement des DA émanant du ministère public, lequel n'avait pas été prévu dans ComCi CA dans sa version initiale²⁵. La première version de la communication électronique civile intégrant le ministère public dans WinCi CA date de 2013 mais a nécessité un travail de paramétrage par les greffes²⁶.

En cas d'appel interjeté par le procureur de la République, depuis une boîte structurelle normée²⁷, par un message adressé sur la boîte structurelle du bureau d'ordre de la CA²⁸, une fois le lien d'instance d'appel créé, le procureur général près la CA devant laquelle l'appel est formé devient le seul destinataire de tous les actes de la procédure. Le greffe doit alors modifier, dans WinCi CA la qualité de l'intimé au profit du procureur général afin de permettre la communication entre les services du parquet général et du greffe et le fonctionnement du RPVA, ce qui n'est conforme ni au CPC²⁹ ni au COJ³⁰.

Alors qu'antérieurement, le greffe du parquet général civil devait envoyer ses conclusions sur la boîte structurelle du greffe de la chambre concernée qui se chargeait alors de les enregistrer pour les envoyer aux avocats via le RPVA, le parquet général a maintenant accès à WinCi CA, en visualisation et ses conclusions, transmises sur la messagerie Outlook spécifique du parquet général³¹, s'incrémentent dans WinCi CA.

²⁴ Le CNB a engagé des discussions avec le ministère de la justice afin de dégager les solutions techniques qui permettront, à terme, d'ouvrir la communication électronique au niveau national pour l'accomplissement des actes de procédure devant l'ensemble des chambres sociales des Cours d'appel. (Fiche d'information technique CNB Août 2016).

²⁵ Le parquet général avait purement et simplement été oublié.

²⁶ Un mode opératoire avait été créé par le bureau PM 3 du bureau de suivi des applicatifs informatiques (BSAI) le 14 janvier 2013 afin d'aider les utilisateurs à gérer le traitement des déclarations d'appel provenant des services du parquet.

²⁷ Parquet.tgi-ville@justice.fr

²⁸ Pour permettre l'intégration automatique du message dans le dossier de la CA, son objet doit contenir le code [DAMP].

²⁹ Art 691 CPC

³⁰ Cf mode opératoire DSJ/SDPM/BSAI-PM3 WinCiCA-ComCiCA traitement _DA_PARQUET du 14 janvier 2013;

³¹ parquet-general.ca-ville@justice.fr

Le manque d'ergonomie de WinCi CA a également été soulevé par les personnels de greffe qui regrettent par exemple de devoir procéder à des manipulations complexes et successives pour accéder à des informations de base ou effectuer des fusions dans le cas de dossiers comprenant plusieurs parties.

Le fait que **WinCi CA soit couplé avec le logiciel de traitement de texte WordPerfect** désormais inadapté et obsolète pose également un problème de conversion chronophage des projets de décision des magistrats qui travaillent à domicile sous format Word ou OpenOffice.

L'applicatif WinCi CA n'a par ailleurs pas été paramétré pour traiter de dossiers sériels à forte volumétrie. Ainsi, il est impossible d'enregistrer plus de 250 parties dans une affaire. Même si ce type de dossiers reste somme toute assez marginal, le greffe confronté à ce cas doit, soit mettre en place des contournements³² mais qui ralentissent le temps de traitement du dossier et le complexifient, soit contacter le bureau des applicatifs civils de la DSJ (OJ15) à même de mettre en place un exécutable hybride spécifique à la juridiction. Ce dernier a ainsi mis à jour le 9 février 2017 un mode opératoire WinCi CA pour la gestion des affaires à forte volumétrie, outil mis en place en dehors de l'application habituelle utilisée par les utilisateurs³³.

Enfin, est regrettée **la non compatibilité entre les applicatifs des juridictions de première instance**, plus précisément du TGI dont l'applicatif est également WinCi **et d'appel**, alors qu'une interopérabilité entre les deux applicatifs permettrait la récupération de l'historique des dossiers, ce qui dispenserait le greffe d'une nouvelle saisie chronophage.

Dans le même esprit, l'absence de communication entre les applicatifs métiers des bureaux d'aide juridictionnelle et les services civils de la CA de manière empêche que la demande et la décision d'aide juridictionnelle soient immédiatement connues des services de la cour, ce qui serait utile pour l'établissement des CNA.

Après les juridictions civiles, la communication électronique s'est étendue aux juridictions administratives et le CE accompagne le développement du travail dématérialisé en agissant autant sur les équipements que sur les applications.

³² A la cour d'appel de Paris, le greffe civil central demande à l'avocat de déposer plusieurs DA et fusionne ensuite les numéros RG, le problème étant de conserver la 1^{ère} date d'appel alors que les enregistrements se font sur plusieurs jours. La fusion des trames n'est également pas possible.

³³ Cette organisation spécifique a été mise en place dans le cadre du recours des sociétés TÜV Rheinland LGA Products GmbH et TÜV Rheinland France devant la cour d'appel d'Aix en Provence (procès des prothèses mammaires PIP).

APPROCHE COMPARATISTE AVEC LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES³⁴

L'application

L'application Télérecours permettant aux avocats et aux administrations de saisir et d'échanger de façon totalement dématérialisée avec les juridictions administratives a été ouverte en 2013. Une refonte des applications métiers, dont Télérecours, a été entamée en 2019 afin d'en améliorer l'ergonomie et les fonctionnalités et sera reconduite jusqu'en 2021 selon les principes de la méthode « AGILE³⁵ ».

La capacité du réseau permet la transmission de pièces d'une taille de 32 Méga octets.

Les équipements

S'agissant des équipements, tous les magistrats disposent d'un ordinateur portable et bénéficient sur leur lieu de travail de deux voire trois écrans 22''.

Les magistrats travaillent sur ordinateur ou tablette en audience. Les salles de réunion et de délibéré sont aménagées pour permettre le travail en réseau sur les données numériques (vidéo-projecteurs, grands écrans, prises réseaux).

Ils ont tous accès à distance aux applications, ressources internes de leur juridiction et aux dossiers dématérialisés placés sur les répertoires partagés à travers un tunnel sécurisé (« VPN »).

Les outils d'aide à la décision

Pour l'aide à la décision, les magistrats disposent de l'accès à la base de jurisprudence interne regroupant toutes les décisions des TA, CAA et CE (Ariane) et de fascicules de jurisprudence thématiques élaborés par le centre de recherche juridique du CE. Un projet d'évolution pour que le moteur de recherche puisse suggérer aux magistrats des résultats allant au-delà des stricts termes de leur recherche, en fonction des points communs que l'application pourra détecter, est envisagé.

Ils disposent également d'outils leur proposant des modèles de rédaction selon le moyen auquel ils ont à répondre (« poste rapporteur », « guide du rapporteur »). Un souhait est émis de passage en mode données pour que les suggestions de paragraphes puissent être plus facilement rattachées aux moyens indexés dans le formulaire de requête et pour que les banques de paragraphes locales puissent être plus facilement mutualisées entre les magistrats ou entre juridictions.

³⁴ Entretien avec le CE et réponses au questionnaire.

³⁵ Méthode AGILE : mise en production régulière de briques opérationnelles sans attendre la réalisation complète du produit et forte association des utilisateurs à la définition du besoin et aux tests.

2. DES OUTILS ET APPLICATIFS PERFORMANTS, LEVIERS NECESSAIRES A UNE MEILLEURE MISE EN ŒUVRE DES REFORMES DE LA PROCEDURE CIVILE D'APPEL

La mission constate que les problèmes technologiques constituent des freins ou, à tout le moins, des points de crispation pour les acteurs de la procédure (magistrats, greffe et avocats) dans la mise en œuvre des réformes. Le but desdites réformes étant notamment la qualité et la célérité de la justice, il est nécessaire que les praticiens disposent de moyens techniques performants, qu'ils soient en mesure de maîtriser.

2.1 La nécessité d'une meilleure maîtrise des outils par les praticiens

Si les personnels de greffe, principaux utilisateurs de l'appliquatif WinCi CA et du module de communication électronique ComCi CA, utilisent ces outils quotidiennement, beaucoup estiment cependant ne pas disposer de toutes les informations et formations nécessaires pour une maîtrise parfaitement efficace³⁶. Il apparaît indispensable que des formations au module de communication soient mises en place en amont ou en tout état de cause au plus près des mises en œuvre des réformes³⁷. S'agissant des mises à jour, des modes opératoires, fiches techniques, instructions élaborés par la DSJ et la DACS, il est primordial que les utilisateurs en aient connaissance dès leur mise à disposition, ce qui suppose une anticipation de tous les acteurs de la formation, mais aussi des équipes d'encadrement.

Pour que les magistrats s'approprient davantage l'outil informatique, il est nécessaire qu'ils soient plus nombreux à suivre les formations à l'appliquatif WinCi CA organisées par quasiment tous les services informatiques des SAR des cours d'appel.

S'agissant des avocats, la mission n'a pu que constater un défaut de maîtrise de l'outil RPVA, relevé par ces derniers comme par les magistrats et les personnels de greffe fortement sollicités sur les modalités d'utilisation de la communication électronique. Dans ses réponses au questionnaire sur le bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile et sociale, la CA de Paris indique que « *si la dématérialisation de la communication est acquise, les échanges avec les avocats pendant les séances du groupe de travail « procédure civile en appel » mettent en exergue la nécessité d'une meilleure formation des avocats à l'outil RPVA. L'Ecole de Formation du barreau a d'ailleurs été sollicitée en ce sens par la CA en février 2019. Pour un grand nombre d'avocats spécialisés en droit du travail, peu familiarisés avec la procédure écrite et de la communication électronique, la maîtrise de l'outil a été source de difficultés supplémentaires. Les formations internes au Barreau ont permis une amélioration que l'on commence à percevoir* ». La mission ne peut donc que se prononcer pour la poursuite d'actions de formation à la dématérialisation et ce dès la formation initiale des avocats.

³⁶ Voir *supra* § 1.3.1.

³⁷ Par exemple pour la gestion des agendas qui doivent être modifiés en fonction de changement de délais dans les décrets de procédure successifs.

2.2 Un besoin de « facilitateurs » dans l'utilisation des nouvelles technologies

Les retours d'expérience des CA disposant soit de véritables services informatiques³⁸, soit de personnels administrateurs, référents trames ou référents applicatifs³⁹, sont tous positifs. La présence de correspondants locaux informatiques (CLI) spécialement formés aux nouvelles technologies et applicatifs de la juridiction, chargés de la création ou adaptation de trames mais aussi de la gestion des inévitables problèmes ou questionnements techniques relatifs aux logiciels, est un véritable facilitateur pour tous les utilisateurs. En effet, si les praticiens des contentieux d'appel, magistrats et fonctionnaires, maîtrisent la procédure, en revanche, beaucoup font part d'une connaissance partielle de l'ensemble des fonctionnalités de WinCi CA et ComCi CA⁴⁰, ce qui constitue un frein à l'efficacité de leur travail.

Au-delà de la localisation de postes de ces CLI, la mise en place systématique, en interne, de communautés de travail composées de magistrats, fonctionnaires mais aussi de fins connaisseurs des outils informatiques, comme l'ont fait certaines cours, réfléchissant à l'adaptation des nouvelles technologies et outils informatiques aux réformes, doit être encouragée. Il est acquis qu'un accompagnement et un soutien accru aux utilisateurs du numérique ainsi qu'un renforcement de la chaîne de soutien sont indispensables, car ils constituent des aides à une mise en œuvre plus efficiente et plus rapide, mais aussi davantage harmonisée des réformes au sein d'une même juridiction.

La DSJ, dans le cadre du plan de transformation numérique de la justice, s'inscrit d'ailleurs dans la volonté de renforcer et professionnaliser l'équipe d'assistance auprès des utilisateurs. Une expérimentation de mise en place d'une cellule informatique de proximité, dans chaque ressort de CA a ainsi débuté⁴¹.

Il appartient à la cellule informatique de proximité d'assister les utilisateurs dans leur appropriation des outils et services informatiques. Les missions de support de proximité sont renforcées et l'aspect métier privilégié au sein d'une équipe d'intervention dédiée. Pour ce faire, des emplois de CLI pourront être redéployés progressivement dans le cadre des mesures de simplification de la procédure civile et pénale⁴². Parmi les attributions des CLI, figureraient l'assistance et l'accompagnement des utilisateurs dans le fonctionnement optimal des applicatifs métiers, des outils et des services numériques, mais aussi la formation informatique des utilisateurs de premier niveau⁴³.

Ce dispositif pourrait donc constituer un apport supplémentaire aux juridictions dans le cadre de la mise en œuvre de réformes.

³⁸ Les CA de plus grande taille.

³⁹ Il doit s'agir de fonctions identifiées, hors direction du greffe.

⁴⁰ Voir *supra* § 1.3.1.

⁴¹ La cour d'appel de Bordeaux a débuté son expérimentation le 1^{er} mars 2019. (Cf. site intranet de la CA de Bordeaux).

⁴² Note méthodologique DSJ SDRHG- juillet 2018 – Expérimentation 2019- Déploiement des équipes informatiques de proximité.

⁴³ Annexe 3 à la note méthodologique visée supra – DSJ-SDRHG- Fiche de poste CLI-proposition type

Certains barreaux⁴⁴ ont eux aussi désigné des référents techniques, chargés d'apporter une aide aux avocats relativement aux fonctionnalités et exigences de la communication électronique, en sus du mode opératoire « e.barreau » dont ils disposent. Eu égard au manque de maîtrise de la communication électronique par les avocats et leur secrétariat, signalé par les professionnels civilistes dans les CA, ces désignations devraient pouvoir s'étendre à chaque barreau, et ce, afin de limiter les sollicitations du greffe, encore fort nombreuses, y compris sur les modalités de mise en forme des DA par voie électronique.

L'action concertée de ces référents issus des cours d'appel d'une part et de l'autre part des barreaux doit être encouragée afin de fluidifier l'application des réformes et notamment les échanges électroniques.

2.3 La nécessité d'une technologie performante

Le bureau OJ15 de la DSJ a décrit à la mission les principaux projets en cours tendant à remédier à certaines difficultés techniques de WinCi CA⁴⁵ évoquées supra⁴⁶.

Ainsi, le passage de la **capacité du RPVJ** de quatre à dix Méga octets est prévu le 1^{er} septembre 2019 dans le cadre de l'entrée en vigueur de la réforme sur la multi postulation et la territorialité⁴⁷. Le SG a prévu pour ce faire l'augmentation de la capacité des serveurs des juridictions, pré requis indispensable. Un recensement des besoins serveurs est actuellement en cours.

L'évolution prochaine de WinCi CA permettra l'extension du champ de la **communication électronique en matière sociale** à la France entière à compter du 1^{er} septembre 2019. Elle permettra, dans ce domaine, l'utilisation de la communication électronique civile par les avocats de n'importe quel barreau avec les greffes de toutes les chambres sociales des cours d'appel. Cette évolution n'a été prévue qu'à cet effet. Cependant, WinCi CA et ComCi CA ne pouvant être bridés pour un seul type de contentieux, dans les faits, tous les avocats pourront accéder à la communication électronique civile avec toutes les cours d'appel.

Afin de permettre cette communication, l'évolution embarquera **la table nationale des avocats** ainsi que la table nationale des messages entrants concernant les conclusions et les bordereaux de pièces que les cours seront tenues d'utiliser afin que l'avocat d'un barreau n'ait qu'un seul code à utiliser pour un même type d'acte et ce quelle que soit la cour à laquelle il adresse un message⁴⁸.

La nouvelle version de WinCi CA comportera également des évolutions pour intégrer les **MARD**.

Aucune évolution de l'appliquatif n'est prévue pour la constitution d'une table des défenseurs syndicaux, celle-ci étant en effet trop lourde et ne permettrait pas au greffe d'avoir les mêmes fonctionnalités que celles apportées par la table des avocats.

Il n'est pas prévu d'évolution spécifique sur la communication électronique civile pour le ministère public, autre que celle du décret du 6 mai 2017, prise en compte dans WinCi CA, et ce, conformément à la position des services centraux de ne pas faire évoluer les applicatifs historiques hors modifications réglementaires⁴⁹.

⁴⁴ Barreaux de Nice, Toulon et Aix en Provence.

⁴⁵ Version WinCi CA 7.15 à venir.

⁴⁶ Cf. § 1.3.2.

⁴⁷ LOI n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite loi Macron

⁴⁸ Il est vraisemblable que cela nécessite pour les cours d'appel de revoir les conventions établies et signées avec les barreaux locaux puisqu'elles ne devront plus utiliser leur propre référentiel, mais uniquement le référentiel national.

⁴⁹ Un mode opératoire relatif aux services du parquet daté du 30 juin 2017 figure dans l'espace web de la DSJ.

Des exemples d'applications dématérialisées et performantes existent déjà.

Ainsi, pour la Cour de cassation, un arrêté du 17 juin 2008 a autorisé la dématérialisation légale des procédures, ce qui a permis une dématérialisation complète des dossiers civils à compter de 2009. Un bureau virtuel, couplé à l'applicatif Nomos, permet aux magistrats un accès, y compris à distance, personnalisé et sécurisé aux données des dossiers qu'ils ont à traiter. Il permet également un accès à des ressources documentaires et comporte des liens avec les bases de données Jurinet et JuriCA, mais aussi du Conseil constitutionnel, du CE, du Tribunal des conflits ou des juridictions européennes.

La CA de Paris, sous l'impulsion de son premier président, a mis en place en 2012, une application web dénommée « Arpège Partage » permettant un partage de données entre magistrats civilistes et greffiers et offrant un accès à distance aux messages, conclusions, bordereaux de communication de pièces des parties enregistrées dans WinCi CA, ce qui facilite le travail à domicile des magistrats. Cet espace de partage permet également l'échange de documents tels que des trames, de la jurisprudence, de la doctrine.

Le bureau OJI5 questionné sur cet outil, a indiqué à la mission qu'il ne suivait pas cette application mais qu'un projet de convention avait été évoqué entre le secrétariat général, la DSJ et la CA de Paris, sans toutefois aboutir.

Dans l'optique du traitement à terme de l'intégralité des procédures civiles par **le projet Portalis**⁵⁰, le comité thématique civil⁵¹ réuni à la fin de l'année 2018 a décidé qu'il n'y aurait plus d'évolutions des applicatifs historiques, hors prise en compte des évolutions réglementaires. Les services de l'administration centrale et notamment le secrétariat général et la DSJ continuent donc de travailler sur des évolutions indispensables des applicatifs civils.

Portalis se présente comme un outil à destination des justiciables, des auxiliaires de justice et des juridictions.

Un portail du justiciable, déployé à l'échelle nationale courant 2019, permettra à ce dernier de saisir en ligne la juridiction souhaitée⁵² avec une transmission dématérialisée de pièces le cas échéant. Il pourra également recevoir convocations, avis, récépissés par ce biais et ensuite consulter l'état d'avancement de sa procédure civile.

S'agissant de la communication électronique, déjà existante pour les applications civiles avec les avocats, Portalis est conçu pour étendre la dématérialisation des échanges à tous les contentieux via le portail des juridictions.

⁵⁰ Le projet Portalis, engagé depuis 2012, vise notamment à moderniser progressivement les applicatifs de la chaîne civile afin d'aboutir à une dématérialisation complète de la justice civile à l'horizon 2022.

⁵¹ Le comité technique civil est composé des directeurs d'administration centrale et du secrétaire général. Il a une vocation plus large que le projet Portalis et arbitre notamment les évolutions nécessaires des applicatifs tels que WinCi CA lors des évolutions réglementaires.

⁵² CA, TGI (hors compétence commerciale), TI, TASS, CPH, juridictions pénales, TPE (hors AE).

A terme, Portalis comprendra un portail des juridictions qui remplacera les applicatifs métiers civils existants obsolètes. Il s'agit d'une « application web centralisée », accessible sur l'ensemble du territoire national. Les dossiers⁵³ seront dématérialisés sur l'intégralité de la chaîne, ce qui règlera l'absence actuelle d'interopérabilité des applicatifs entre eux et donc réduira les saisies et manipulations. Le portail des juridictions est également conçu pour régler le problème de la non mise à jour des trames, du dysfonctionnement de certaines fusions d'édition, du manque de fluidité dans les échanges entre professionnels de la justice.

Il comprendra un « bureau virtuel métier », inspiré du bureau virtuel de la Cour de cassation, qui permettra d'avoir la liste des audiences, la liste des dossiers en cours avec la possibilité d'y accéder, les données et documents relatifs auxdits dossiers que le magistrat a à traiter.

Ce bureau virtuel comprendra aussi une liste des liens vers des sources documentaires qui constitueront une bibliothèque nationale enrichie par chaque magistrat, des outils d'aide à la décision, la possibilité de télécharger sur le poste de travail des trames de motivation⁵⁴ et de se constituer une bibliothèque personnelle. L'objectif d'une bibliothèque de motivation est de participer à l'harmonisation de la jurisprudence, de faciliter la rédaction des décisions et de contribuer à leur sécurité juridique grâce à la disposition de trames à jour et davantage harmonisées, tout cela en prévision de la mise en œuvre de l'Open Data.

La date du déploiement du « portail CA » comprenant le bureau virtuel est à ce jour prévu à l'horizon 2021-2022⁵⁵.

⁵³ Procédures avec ou sans représentation obligatoire.

⁵⁴ « Ossatures » de décision, notes d'information...

⁵⁵ Présentation générale projet Portalis et entretien avec la cheffe du projet Portalis.

Fiche 21. **Approche comparatiste : la pratique des cours
administratives d'appel**

Sommaire

1.	LES EFFECTIFS	188
1.1	L'allocation des moyens humains	188
1.2	Les effectifs de magistrats.....	189
1.3	L'évaluation de la charge de travail	190
1.4	La gestion de la carrière des magistrats.....	191
1.5	Le greffe : effectifs, formation, attributions	192
1.6	L'équipe autour du magistrat	193
2.	L'ACTIVITE	195
2.1	Des particularités en matière de compétence juridictionnelle	195
2.2	Le suivi de l'activité.....	196
2.3	Un taux de réformation envisagé comme indicateur de qualité.....	197
2.4	Des délais de traitement préservés malgré une augmentation significative du contentieux	198
3.	LES PRINCIPES GENERAUX DE L'APPEL.....	201
3.1	L'effet dévolutif de l'appel	201
3.1.1	<i>L'appel, voie d'achèvement.....</i>	<i>202</i>
3.2	Les spécificités procédurales	203
3.2.1	<i>La représentation obligatoire.....</i>	<i>203</i>
3.2.2	<i>Le caractère inquisitorial de la procédure</i>	<i>203</i>
3.2.3	<i>Une procédure unifiée.....</i>	<i>204</i>
3.2.4	<i>L'exécution provisoire de droit des décisions de première instance</i>	<i>204</i>
3.3	Des réformes pragmatiques favorisant le traitement diligent du contentieux	205
3.3.1	<i>Des restrictions au droit d'appel.....</i>	<i>205</i>
3.3.2	<i>Le rejet par ordonnance des requêtes manifestement mal fondées.....</i>	<i>206</i>
3.3.3	<i>Le renvoi direct des affaires devant la juridiction compétente.....</i>	<i>207</i>
3.3.4	<i>Le non-lieu à statuer</i>	<i>207</i>
3.3.5	<i>La demande de confirmation des requêtes</i>	<i>207</i>
3.3.6	<i>Des mesures destinées à favoriser la médiation.....</i>	<i>208</i>
3.4	Une transformation numérique performante au service de l'efficience	208
4.	LE TRAITEMENT DES AFFAIRES	210
4.1	Le rôle majeur du président de chambre.....	210
4.1.1	<i>Les ordonnances de « tri »</i>	<i>211</i>
4.1.2	<i>La dispense d'instruction</i>	<i>211</i>
4.1.3	<i>Le suivi de l'instruction.....</i>	<i>211</i>
4.2	L'instruction des dossiers	212
4.2.1	<i>Une mise en état reposant principalement sur le greffe</i>	<i>212</i>
4.2.2	<i>Un rapporteur doté de pouvoirs d'instruction efficaces</i>	<i>213</i>
4.2.2.1	<i>La « cristallisation » des moyens</i>	<i>213</i>
4.2.2.2	<i>La demande de mémoire récapitulatif.....</i>	<i>214</i>

4.2.2.3	<i>L'interpellation en vue du maintien du recours</i>	214
4.3	Le jugement	214
4.3.1	L'audience	214
4.3.1.1	<i>Une collégialité de principe</i>	214
4.3.1.2	<i>Le rôle du rapporteur public</i>	215
4.3.1.3	<i>La place de l'oralité</i>	215
4.3.2	L'élaboration de la décision	216
4.3.2.1	<i>Le délibéré</i>	216
4.3.2.2	<i>La « troïka » : une spécificité des CAA</i>	217
4.3.2.3	<i>Des outils performants d'aide à la décision et à la rédaction</i>	217
4.3.2.4	<i>La rédaction des arrêts</i>	218

La lettre de mission transmise à l'Inspection générale de la Justice (IGJ) le 11 février 2019 sollicite une approche comparatiste, destinée à mettre en perspective, pour chacun des points précédemment évoqués, l'appréciation qui pourra être faite du fonctionnement actuel des cours d'appel, au regard des cours administratives d'appel et des cours d'appel étrangères. Les délais de traitement des procédures d'appel seront comparés à ceux constatés devant les juridictions administratives, d'une part, et les juridictions étrangères, d'autre part. Une étude spécifique des conditions dans lesquelles la collégialité y est assurée est également requise.

La mission a examiné le mode de fonctionnement des cours administratives d'appel (CAA) sur les différents thèmes entrant dans son périmètre d'analyse. Elle a exploité les réponses apportées au questionnaire adressé au Conseil d'Etat (CE) et rencontré quatre de ses membres¹.

Bien que les spécificités des deux ordres de juridiction ne permettent pas de se livrer à une comparaison opérante de leurs modes respectifs de traitement du contentieux d'appel, cette étude croisée est susceptible d'ouvrir, sur certains points, des pistes intéressantes de réflexion prospective pour l'institution judiciaire.

Des spécificités marquées rendant inopérante une comparaison stricte

Une stricte comparaison du fonctionnement des cours d'appel judiciaires (CA) et administratives, qu'elle soit qualitative ou quantitative, manquerait nécessairement de rigueur et de pertinence compte tenu des différences significatives existant entre les deux ordres de juridiction et tenant notamment :

- au nombre de juridictions concernées : huit CAA² contre 36 cours judiciaires ;
- à la volumétrie d'affaires jugées : 32 985 pour les CAA en 2018³ contre 238 204 pour les cours d'appel judiciaires ;
- à la nature du contentieux traité : exclusivement administratif pour les CAA, civil, social, commercial⁴ et pénal pour les cours d'appel judiciaires ;
- aux effectifs affectés au traitement de ce contentieux : 593 ETP dans les CAA dont 334 agents de greffe, 225 magistrats et 8 membres du CE⁵ contre 1261 postes de magistrats du siège et 2251 emplois de greffe localisés au 1^{er} janvier 2018 dans les cours d'appel de l'ordre judiciaire⁶ ;
- au budget alloué : 336,5 M€ pour la justice administrative contre 3,44 Md€ pour la justice judiciaire⁷ ;
- à l'organisation des deux ordres et spécialement :
 - o l'autonomie de gestion budgétaire du CE, qui gère directement⁸ les CAA comme les tribunaux administratifs (TA), tout en étant également leur juge de cassation ;

¹ Le secrétaire général du Conseil d'Etat et son adjoint ainsi que les présidents des CAA de Lyon et Paris.

² Implantées à Paris, Lyon, Nancy, Nantes, Bordeaux, Marseille, Douai et Versailles.

³ Source : données brutes transmises à la mission par le Conseil d'Etat.

⁴ 128 types de contentieux différents : cf. fiche 1 « Multiplicité des contentieux et diversité des procédures : vers une harmonisation ? ».

⁵ Source : loi de finances initiale 2018.

⁶ Cf. fiches 4 « Effectifs de magistrats des cours d'appel » et 5 « Effectifs de greffe des cours d'appel ».

⁷ En crédits de paiement votés en loi de finances initiale 2018.

⁸ En sa qualité de responsable de programme.

- la dyarchie judiciaire, qui impose notamment des compromis dans les choix de gestion, par exemple pour la répartition des audiences entre matière civile et pénale ou l'affectation des effectifs ;
- la « discipline contentieuse » régissant l'activité juridictionnelle des magistrats administratifs⁹ et induisant, dans la quasi-totalité des affaires jugées, une stricte conformation à la jurisprudence de la juridiction supérieure, CAA pour les TA et Conseil d'Etat pour les CAA¹⁰.

Ces éléments de contexte invitent donc à conduire toute comparaison avec prudence et doivent en permanence éclairer les analyses qui pourront être portées sur les développements ci-après.

1. LES EFFECTIFS

1.1 L'allocation des moyens humains

S'il n'existe pas, dans les juridictions administratives, de circulaire de localisation des emplois (CLE) comparable à celle utilisée dans les services judiciaires, l'effectif théorique des juridictions est néanmoins fixé annuellement par arrêté du vice-président du CE, à l'issue de conférences de gestion organisées avec les présidents des CAA entre octobre et décembre de l'année antérieure¹¹.

Cet effectif repose tout d'abord sur une norme non écrite selon laquelle les CAA sont dotées d'une chambre pour 800 affaires jugées par an¹². Des pondérations sont opérées pour les juridictions particulièrement affectées par du contentieux de masse répétitif¹³, pour lesquels le nombre d'affaires ouvrant droit à la localisation d'une chambre est augmenté.

Chaque chambre dispose en principe d'un président et de cinq magistrats, outre un vice-président pour les plus grosses juridictions.

Les chambres des CAA ont une à trois dominantes selon la taille de la cour¹⁴ mais elles ont aussi une vocation polyvalente imposant à tous d'assumer les contentieux les plus rares¹⁵ et le contentieux important des étrangers¹⁶, généralement réparti entre toutes les chambres. Seules trois CAA sont spécialisées¹⁷.

⁹ Juger conformément à la loi implique non seulement le respect des dispositions textuelles mais aussi celui de la jurisprudence de la Cour suprême : la décision de justice doit dépendre le moins possible du juge qui tranche le litige afin de garantir la sécurité juridique, la prévisibilité de la décision et l'égalité de traitement des justiciables.

¹⁰ Ce principe s'explique notamment par des raisons historiques : si la justice judiciaire s'est construite de la base (parlements d'Ancien Régime) vers le sommet (Tribunal de cassation créé seulement en 1790), l'ordre administratif a connu le développement strictement inverse puisque le CE a été créé avant les conseils de préfecture et, jusqu'à la transformation de ces derniers en tribunaux administratifs, le CE était le juge administratif de droit commun. Le droit administratif est également très largement jurisprudentiel.

¹¹ L'augmentation ou la réduction d'effectifs qui en découle prend effet à la rentrée judiciaire du mois de septembre de l'année suivante.

¹² Une chambre pour 1000 dossiers traités annuellement dans les TA.

¹³ Exemple du contentieux des étrangers ou des contentieux sociaux.

¹⁴ Droit fiscal, des marchés publics, de l'urbanisme, de l'environnement, de la responsabilité hospitalière, de la fonction publique, des collectivités territoriales, police, droit du travail...

¹⁵ Agriculture, domaine public, professions réglementées, sport, éducation...

¹⁶ 50 % des entrées en moyenne nationale.

¹⁷ La CAA de Paris, notamment pour les arrêtés relatifs à la représentativité syndicale, les décisions du CSA, les visas d'exploitation cinématographique, et les contentieux relatifs à l'organisation des Jeux Olympiques de 2024 (Article R 311-2 du CJA) ; la CAA de Nantes pour le contentieux des éoliennes en mer, celui des visas et des naturalisations (Article R 311-4 du CJA) et la CAA de Versailles pour le contentieux de l'Agence de la biomédecine.

L'activité prise en compte pour la détermination annuelle de l'effectif théorique ne résulte pas uniquement des données d'activité de la juridiction concernée pour l'année antérieure mais aussi d'une évaluation prospective du nombre prévisionnel d'affaires nouvelles pour l'année à venir, reposant notamment sur :

- le nombre et la nature des décisions rendues par les juridictions de première instance du ressort concerné, auquel est appliqué leur taux moyen d'appel dans le contentieux considéré ;
- la prise en compte d'un éventuel impact des réformes législatives ou réglementaires récentes ;
- la consultation des administrations du ressort pour anticiper, par exemple, l'ouverture de centres de rétention ou des modifications du contentieux¹⁸.

L'allocation des moyens humains doit ainsi permettre de couvrir les futures entrées et de réaliser les objectifs annuels fixés à chaque CAA, notamment en termes de délais de traitement.

L'effectif réel des magistrats est en pratique souvent supérieur à l'effectif théorique : lorsqu'un surnombre perdure, il est pérennisé et inclus dans l'effectif théorique.

Les hypothèses de vacances de postes sont donc extrêmement rares¹⁹.

Il n'existe pas de magistrat placé à l'instar des juridictions judiciaires. Lorsqu'un poste est vacant ou qu'un surcroît d'activité le justifie, il est possible de déléguer des effectifs affectés à une autre juridiction, pour une durée maximale de 6 mois. Un transfert des dossiers vers une juridiction supportant une moindre charge de travail est également envisageable mais le recours à ces dispositions est peu fréquent.

1.2 Les effectifs de magistrats

Les CAA ont été créées par la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif²⁰, pour alléger la charge du CE, dont les délais de traitement étaient alors supérieurs à trois ans.

Les cinq cours d'appel initiales ont très tôt été en difficulté pour traiter leurs affaires, le CE s'étant délesté de son contentieux sans renforcement corrélatif de leurs effectifs.

Leurs propres délais de jugement ayant rapidement dépassé trois ans, des contrats d'objectifs ont été mis en place afin d'octroyer des moyens supplémentaires aux CAA en contrepartie d'engagements de célérité.

Leurs effectifs ont ainsi été considérablement renforcés entre 2003 et 2007 : les ETP affectés ont progressé de 48% en 5 ans, passant de 180 en 2002 à 266 en 2007.

Ces mesures volontaristes ont été efficaces puisque les délais de jugement ont été réduits à 2 ans.

¹⁸ Un groupe de travail a été constitué au CE en vue d'apprécier les déterminants de la demande de justice aux fins d'affiner encore ces projections d'activité : ses travaux sont en cours.

¹⁹ Deux postes seulement seront vacants en septembre 2019, à la CAA de Douai.

²⁰ Initialement à Paris, Lyon, Nancy, Nantes et Bordeaux et depuis à Marseille, Douai et Versailles. La création d'une 9ème cour compétente pour l'Occitanie est actuellement à l'étude.

Leurs effectifs sont plus stables depuis une dizaine d'années, l'objectif étant désormais pour les CAA de continuer à statuer dans des délais raisonnables en absorbant l'augmentation du contentieux par des réformes procédurales visant à juger mieux sans moyens supplémentaires²¹.

Ils ont néanmoins connu une augmentation de 8,6 % entre 2010 et 2016. Au plus fort de l'effectif des magistrats (entre 2010 et 2014), c'est une hausse de près de 12,7 % des effectifs des CAA qui a été constatée, même s'ils ont été réduits depuis.

Il est à noter que le recensement des effectifs affectés dans les juridictions administratives repose sur un effectif réel moyen (ERM) correspondant à un temps de présence réelle, dont sont déduits les temps partiels, les congés maternité ou maladie et le temps de montée en puissance progressive des primo-arrivants, qui ne sont comptabilisés que pour un demi ETP durant leurs six premiers mois d'activité.

L'ERM, dont les évolutions au cours des dix dernières années sont recensées dans le présent tableau, représente donc la réelle « force de travail de la juridiction ».

Tableau n°1 : effectif réel moyen des CAA

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ERM²² (CAA)	249,3	244,3	242,7	251,2	263	271,5	273,8	268,1	264	256,7	256,8

Source : IGJ d'après les données communiquées par le Conseil d'Etat.

1.3 L'évaluation de la charge de travail

A la différence des services judiciaires, qui ne disposent en l'état d'aucun référentiel permettant d'évaluer la charge de travail des magistrats²³, ce sujet constitue une préoccupation ancienne de l'ordre administratif.

L'évaluation de la charge de travail reposait traditionnellement sur une norme non écrite dite « Braibant », élaborée en 1965 par le CE, qui évaluait alors à 150 ou 160 jugements la productivité annuelle attendue d'un rapporteur au tribunal administratif.

Initialement fixée pour les TA à huit dossiers attribués par audience tous les 15 jours, la pratique dans les CAA était d'affecter quatre dossiers de fond et deux à quatre dossiers relevant du droit des étrangers à chaque magistrat par audience.

Chaque dossier était a priori comptabilisé pour une unité, sans pondération selon la nature du contentieux.

Du fait de cette vision purement comptable, les dossiers les plus complexes étaient parfois délaissés au profit d'affaires plus simples, afin d'améliorer les statistiques d'activité. Les chefs de juridiction étaient ainsi contraints de compenser ces possibles effets pervers en ajoutant d'autres objectifs individuels, tels que l'ancienneté du stock, ou d'introduire des modulations en fonction des spécificités locales.

Cette norme se référait en outre à des contentieux qui n'affectent plus significativement l'activité des CAA aujourd'hui.

²¹ Développement de la médiation, possibilités accrues de rejet par ordonnance des requêtes manifestement irrecevables, ordonnances de séries prises par les tribunaux sur la base d'un arrêt devenu irrévocable de la cour administrative d'appel dont ils relèvent, extension du recours à des formations à juge unique pour certains contentieux (en matière de droit des étrangers, de fonction publique, notamment)...

²² Effectif réel moyen.

²³ Cf. fiche 4 « Effectifs de magistrats des cours d'appel ».

C'est pourquoi, sur la base des recommandations d'un rapport rendu en décembre 2017 par la mission d'inspection des juridictions administratives relatif à la charge de travail des magistrats, certaines juridictions commencent à abandonner les normes chiffrées uniformes au profit d'objectifs concertés et individualisés par magistrat, en fonction de la difficulté de leurs dossiers, de l'ancienneté de leur stock et de leur expérience.

Chaque CAA a mis en place son propre mode de répartition de la charge de travail, définie en fonction de l'activité de la juridiction, dans une note du chef de juridiction fixant la norme de dossiers à juger par magistrat.

Dans certaines cours, elle repose sur un système de points attribués à chaque dossier selon leur complexité. Une base de 95 points correspondra ainsi au traitement de 95 « vrais » dossiers par an : les dossiers moins complexes (contentieux des étrangers par ex.) sont comptabilisés par fraction d'unité et les affaires présentant une technicité particulière²⁴ peuvent être « surcotées ». Cette norme est également divisée au prorata des temps partiels.

L'entretien d'évaluation annuelle des magistrats inclut un examen du nombre de dossiers traités et une discussion sur les objectifs qui lui ont été fixés et à venir. Le montant de la partie variable de la prime annuelle (représentant 25 à 30% de la rémunération globale) est déterminé en fonction de ces résultats.

Le ratio d'efficacité des magistrats des CAA a nettement progressé entre 2008 et 2018 :

Tableau n°2 : ratio d'efficacité des magistrats des CAA

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ratio d'efficacité	109,2	115,8	114,4	116,3	110,8	106,6	109,2	113,8	115,7	121,7	127,9

Source : I.G.J d'après les données communiquées par le Conseil d'Etat.

Ces résultats ne rendent toutefois pas compte de la seule capacité de traitement des magistrats rapporteurs mais intègrent aussi les sorties par ordonnance assurées pour l'essentiel par les aides à la décision²⁵ : le ratio d'efficacité est en effet calculé en divisant le nombre total de sorties de la juridiction par l'effectif réel moyen de l'ensemble des magistrats, y compris les présidents et les rapporteurs publics²⁶.

Or, l'amélioration sensible de productivité constatée en 2017 et 2018 résulte d'une augmentation importante des vacations d'aide à la décision.

1.4 La gestion de la carrière des magistrats

Après une formation préalable de six mois au CE, les juges administratifs n'occupent qu'un nombre limité de fonctions au sein des TA et CAA : ils sont rapporteurs ou rapporteurs publics, au sein de chambres dont l'activité est coordonnée par un président de chambre.

Leur première affectation ne peut en principe pas intervenir dans une CAA, même s'il n'existe aucune hiérarchie ou différence d'ancienneté entre les magistrats exerçant en TA ou en CAA : les passages de l'une à l'autre de ces juridictions sont possibles à toute étape de leur parcours professionnel.

²⁴ En raison de leur technicité ou du nombre de parties par exemple.

²⁵ Cf. *infra*.

²⁶ Cf. *infra*.

Leur première mutation ne peut toutefois intervenir qu'à l'issue de deux années de fonctions. La polyvalence des magistrats est favorisée sur l'ensemble de leur carrière même s'ils tendent à se spécialiser, de fait, dans certains contentieux.

Il est toutefois possible d'accéder au poste de président d'une chambre spécialisée sans avoir d'expertise particulière dans le contentieux considéré. A l'exception des postes de chef de juridiction, qui sont profilés, il n'existe pas de fiches de poste comme les juridictions judiciaires peuvent en diffuser désormais. Les magistrats candidats à la mutation, dans le cadre du mouvement annuel, formulent ainsi un choix de juridiction, sans connaissance de leur affectation dans une chambre pour traiter un contentieux particulier.

La carrière des magistrats administratifs, nommés conseillers et promus premiers conseillers à l'issue de quelques années, après une inscription quasi automatique au tableau d'avancement, apparaît donc beaucoup plus linéaire que celle des magistrats judiciaires.

Alors que ces derniers doivent effectuer une mobilité lors du passage au premier grade (à l'issue de sept années en moyenne)²⁷, la promotion des magistrats administratifs au grade de premier conseiller n'implique pas de changement de poste.

A l'exception des présidents de juridiction, qui ne peuvent rester plus de sept ans à la tête d'une même juridiction, les autres catégories de magistrats n'ont en outre aucune obligation de mobilité.

La localisation des juridictions administratives, essentiellement concentrées dans des métropoles ou des villes moyennes, impose en outre moins de mobilités géographiques que pour les juges judiciaires.

Les effectifs dans les CAA connaissent donc une plus grande stabilité que ceux des cours d'appel judiciaires même si, en raison du statut de leurs juges, qui forment un corps recruté par la voie de l'ENA, les détachements à l'extérieur de la sphère juridictionnelle sont plus nombreux.

1.5 Le greffe : effectifs, formation, attributions

L'article R. 226-1 du CJA prévoit que le greffe de chaque cour d'appel comprend un greffier en chef, des greffiers et d'autres agents du greffe, tous fonctionnaires du ministère de l'intérieur.

Les greffiers en chef²⁸ et les greffiers²⁹ des CAA sont nommés sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat, après avis du président de la cour administrative d'appel.

Les agents de greffe de catégorie A sont nommés parmi les fonctionnaires du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat, rattachés pour leur recrutement et leur gestion au ministre de l'Intérieur.

Les agents de greffe des TA et des CAA de catégories B et C sont nommés parmi les fonctionnaires des corps de l'Intérieur et de l'outre-mer.

²⁷ L'article 8 de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature a apporté un léger assouplissement à la règle de la mobilité géographique pour l'avancement au premier grade qui devient possible

dans la juridiction dans laquelle le magistrat est affecté à l'issue d'une période de sept années et non plus cinq ans.

²⁸ Ils ont au moins le grade d'attaché mais sont généralement attachés principaux ou conseillers d'administration.

²⁹ Ils doivent avoir au moins le grade de secrétaire administratif et sont donc recrutés au niveau baccalauréat et non bac + 2 comme dans les juridictions judiciaires. Il existe toutefois également, comme dans les juridictions judiciaires, des agents de catégorie C « faisant fonction de greffier ».

Le nombre de greffiers et celui des autres agents du greffe³⁰ est arrêté par le secrétaire général du CE, après avis des présidents de juridiction et sur proposition du secrétaire général des TA et des CAA.

Les fonctionnaires sont affectés sur des emplois budgétaires relevant du CE et placés sous l'autorité exclusive du chef de juridiction. La loi de finances 2018 prévoyait globalement la localisation de 334 postes dans les greffes des CAA.

Leur répartition dans les différentes juridictions est opérée en fonction du nombre de magistrats, selon un ratio dit « CCP » prévoyant la localisation d'un poste de greffe pour un nombre déterminé de dossiers tenant compte de l'activité réelle³¹. Le schéma de base est d'un agent de catégorie B et de deux agents de catégorie C par chambre, en TA comme en CAA. Des compléments sont apportés en fonction des spécificités locales (nombre de recours urgents, notamment en matière de contentieux des étrangers).

Les CAA bénéficient en principe d'un poste de greffier par poste de magistrat, même si ce ratio est aujourd'hui supérieur au plan national³².

Sous l'autorité du chef de juridiction, le greffier en chef encadre les services du greffe et veille au bon déroulement de la procédure juridictionnelle. Il assiste le chef de juridiction dans la gestion des agents du greffe ainsi que dans celle des locaux, des matériels et des crédits de la juridiction.

Comme dans les juridictions judiciaires, les greffiers de chambre des CAA sont les garants de la procédure, bien qu'ils ne bénéficient pas tous d'une formation initiale en droit. Les nouveaux greffiers de chambre et agents de greffe ne disposent pas de formation obligatoire dans une école des greffes mais peuvent suivre un parcours de formation dispensé par le Centre de formation des juridictions administratives, qui comprend notamment deux journées d'accueil au Conseil d'Etat, une initiation à la procédure et au droit administratifs ainsi qu'une formation spécifique de « greffier de chambre ». Les juridictions complètent généralement ce dispositif par des formations internes et/ou la mise en place de tutorats.

Les greffiers participent à l'aide à la décision des magistrats en rédigeant notamment des projets d'ordonnance³³ et concourent officiellement à l'instruction des dossiers depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2017, du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, dit JADE (Justice administrative de demain) ayant modifié en ce sens l'article R 226-1 du CJA³⁴.

1.6 L'équipe autour du magistrat

La relative stabilité des effectifs de magistrats administratifs sur une période récente a été compensée par un renforcement des aides à la décision, qui ne sont pas comptabilisés dans le schéma d'emploi ni dans les calculs de performance.

³⁰ Qui sont, comme dans les services judiciaires, des adjoints administratifs.

³¹ Entrées, sorties, ancienneté du stock...

³² 334 agents de greffe pour 225 magistrats et 8 membres du CE.

³³ Par exemple d'irrecevabilité lors de l'analyse des requêtes.

³⁴ *Sous l'autorité du chef de juridiction, du président de section ou du président de chambre, le greffier est chargé du bon déroulement de la procédure juridictionnelle pour les dossiers qui lui sont confiés. Il encadre les agents de greffe chargés de le seconder. Il assiste le magistrat chargé de l'instruction dans la conduite de celle-ci. A cette fin, il peut proposer toute mesure utile pour la mise en état des dossiers. Il est chargé de la mise en œuvre et du suivi des mesures retenues par le magistrat et peut signer à cette fin les courriers en informant les parties.*

Ces fonctions sont essentiellement assurées par :

- les assistants du contentieux, agents titulaires de catégorie A, en principe attachés d'administration de l'Etat, affectés à temps plein³⁵ pour une durée de 6 mois auprès du président de la juridiction : ils apportent leur concours à des travaux préparatoires à la décision (étude de dossiers simples, rédaction de projets de jugement ou d'ordonnance correspondants)³⁶ ;

- les assistants de justice³⁷, titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat et travaillant dans la juridiction à raison de 90 heures par mois dans le cadre d'un contrat de deux ans renouvelable deux fois³⁸ ;

- les avocats en formation, venant effectuer un stage de six mois dans le cadre de leur projet individuel pédagogique (dits « stages PPI »)³⁹ ;

- les agents vacataires d'aide à la décision, généralement étudiants en master 1 ou 2 ou anciens assistants de justice, recrutés sur contrat à plein temps pour une durée maximale d'une année ;

- les futurs juristes assistants, inspirés de ceux recrutés dans les juridictions judiciaires et introduits dans les juridictions administratives par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de réforme de la justice⁴⁰ : il s'agit de titulaires d'un doctorat en droit ou d'un autre diplôme sanctionnant une formation juridique au moins égale à cinq années d'études supérieures et disposant de deux années d'expérience professionnelle dans le domaine juridique, nommés à temps complet ou non pour une durée maximale de 3 années renouvelable une fois ;

- les magistrats honoraires, choisis pour une durée de trois ans renouvelable, sur une liste arrêtée par le vice-président du Conseil d'Etat pour exercer les fonctions de rapporteur en formation collégiale dans la limite d'un magistrat honoraire par formation de jugement. Leur nombre était jusqu'alors de dix seulement au plan national car ils ne pouvaient intervenir que dans les recours contre les obligations de quitter le territoire français (OQTF) mais leur recrutement pourrait se développer par les effets de l'article 35 de la loi du 23 mars 2019 précitée, qui leur permet désormais de statuer plus largement sur les recours relevant de la compétence du juge statuant seul et sur certains référés et recours en annulation en matière de droit des étrangers⁴¹.

Ces aides à la décision sont donc globalement comparables à celles dont bénéficient les magistrats de l'ordre judiciaire⁴², à l'exception de l'assistant du contentieux qui ne connaît pas d'équivalent.

³⁵ Sur la base d'un contrat de vacataire.

³⁶ A titre d'exemple : 4 postes d'assistants du contentieux affectés en 2018 à la CAA de Paris.

³⁷ Article L 227-1 du CJA.

³⁸ En 2018 : un assistant de justice affecté à chacune des 9 chambres que compte la CAA de Paris.

³⁹ En 2018, la CAA de Paris bénéficiait d'une dotation de 63 à 70 mois pour accueillir ces stagiaires ainsi que d'autres types de stages universitaires de plus courte durée.

⁴⁰ Article L. 228-1 du CJA.

⁴¹ Article L 222-2-1 du CJA.

⁴² Cf. fiche 16 « Méthodes de travail, équipe autour du juge et gestion des ressources humaines ».

Comme dans les cours d'appel judiciaires, ces personnels effectuent des recherches juridiques, élaborent des notes argumentées à l'intention des magistrats (dites « notes au rapporteur »), les assistent dans le traitement des séries et rédigent des projets d'arrêts ou d'ordonnances⁴³, qu'ils ne signent pas. L'article R. 731-4 du CJA leur permet expressément d'assister aux délibérés, ce qu'ils ne peuvent pas faire dans les juridictions de l'ordre judiciaire.

Dans certaines juridictions, les assistants du contentieux et les assistants de justice peuvent aussi être conduits à assurer le suivi des demandes d'exécution des jugements ou arrêts voire des recours en matière d'aide juridictionnelle.

Alors que leur rôle est présenté comme essentiel pour permettre aux CAA d'absorber à moyens constants l'augmentation actuelle de leur contentieux, l'absence de formation organisée au plan national contraint chaque juridiction à former elle-même ces personnels, ce qui est chronophage et peu sécurisant pour les pratiques.

Au 31 décembre 2018, les CAA comptaient 1 aide à la décision pour 3,5 magistrats⁴⁴, comme dans les tribunaux administratifs, mais cette proportion résulte d'un constat objectif et ne relève d'aucune norme ou droit acquis.

Il n'existe pas de ratio disponible pour les juridictions judiciaires.

2. L'ACTIVITE

2.1 Des particularités en matière de compétence juridictionnelle

Il n'existe pas, dans la procédure administrative, de restriction au droit d'appel mais, si l'article R. 811-1 CJA dispose que *toute partie présente dans une instance devant le tribunal administratif ou qui y a été régulièrement appelée, alors même qu'elle n'aurait produit aucune défense, peut interjeter appel contre toute décision juridictionnelle rendue dans cette instance*, il liste également plusieurs situations dans lesquelles le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort dans les jugements au fond.

En 2018, les TA ont ainsi jugé 210 000 affaires dont 62 000 n'étaient pas susceptibles d'appel. Il s'agit des litiges considérés comme étant à moindre enjeu⁴⁵ ou de ceux devant être jugés très rapidement⁴⁶.

Depuis la réforme du décret n°2015-233 du 27 février 2015, le CE reste encore compétent pour statuer en appel contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs :

- en matière électorale (art R. 321-1 CJA : élections municipales et cantonales)

⁴³ Notamment dans les contentieux de masse (ex. droit des étrangers) ou s'agissant des ordonnances d'irrecevabilité de requêtes manifestement dénuées de fondement).

⁴⁴ Stagiaires non inclus.

⁴⁵ Retraits de points du permis de conduire, communication des décisions administratives, litiges sociaux...

⁴⁶ Exemple de l'urbanisme.

Tableau n°3 : volume des appels devant le CE en matière électorale

	2013	2014	2015	2016	2017
Appel devant le CE	214 (soit 2%)*	611 (soit 5%)	244 (soit 3%)	235 (soit 2 %)	248 (soit 3%)

* il s'agit de la proportion par rapport au total des recours enregistrés dans l'année considérée devant le CE

Source : IGJ d'après les données communiquées par le Conseil d'Etat.

Cette procédure est donc maintenant résiduelle.

- pour certains référés⁴⁷ : il s'agit notamment des décisions rendues en application de l'article L 521-2 relatif au référé liberté, qui concerne les libertés fondamentales :

Tableau n°4 : volume des appels devant le CE en matière de référés

	2013	2014	2015	2016	2017
Appel devant le CE	164*	146	131	171	213

* affaires enregistrées au cours de l'année de référence.

Source : IGJ d'après les données communiquées par le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, dans certaines matières, le CE intervient en premier ressort et dernier ressort.

Enfin, il est juge de cassation lorsque le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort. En 2017, 13,5 % des saisines du Conseil d'Etat ont été en premier ressort et 23 % de ses saisines concernaient des décisions rendues par les TA⁴⁸.

Toutes ces affaires échappent donc à l'examen des cours administratives d'appel.

Tableau n°5 : répartition des appels entre le CE et les CAA

	2016	2017	2018
Nb décisions TA (en données nettes)	191 387	201 080	209 669
dont susceptibles d'appel devant CAA	131 110	141 298	148 063
%	68,5%	70,3%	70,6%
dont susceptibles d'appel devant CE	3 106	3 764	4 363
%	1,6%	1,9%	2,1%
dont susceptibles d'un pourvoi devant CE	57 171	56 018	57 243
%	29,9%	27,9%	27,3%

Source : IGJ d'après les données communiquées par le Conseil d'Etat.

Près d'un tiers des décisions rendues par les TA ne sont donc pas susceptibles d'alimenter l'activité des CAA.

2.2 Le suivi de l'activité

Au niveau local, les chefs de juridiction effectuent le suivi de l'activité⁴⁹ par nature de contentieux.

Ils disposent de tableaux de bord qui présentent également l'activité considérée en nombre de dossiers par ERM.

⁴⁷ Exemple de l'art L 523-1 du CJA qui procède à un renvoi à l'art L 521-1 du CJA.

⁴⁸ Source : rapports d'activité du CE.

⁴⁹ Entrées, sorties, stocks, délai de jugement.

L'analyse et la rédaction d'une note et d'un projet de jugement, en amont de la séance d'instruction et de l'audience, constituent la part la plus importante du travail accompli par les magistrats rapporteurs⁵⁰.

Il n'existe pas d'outil informatique de suivi de l'activité à proprement parler. Les tableaux de bord de l'ensemble des juridictions sont compilés au niveau central et rediffusés par le SG du Conseil d'Etat. Les juridictions peuvent ainsi comparer leur performance entre elles.

De plus, chaque année, des lettres d'objectifs sont négociées et arrêtées par le Conseil d'Etat avec chacune des juridictions administratives et déterminent des priorités de traitement des contentieux. Des moyens supplémentaires, en personnels d'aide à la décision principalement, peuvent conditionner la mise en œuvre de démarches de résorption des stocks ou la prise en charge d'un nouveau type de contentieux⁵¹.

2.3 Un taux de réformation envisagé comme indicateur de qualité

Les taux d'appel et de cassation, qui ne sont pas des indicateurs de performance pour les juridictions judiciaires, sont particulièrement suivis dans les juridictions administratives avec un objectif assigné aux chefs de juridiction de ne pas dépasser un taux maximum d'annulation de 15%.

Il s'agit d'un des corollaires du principe de « discipline contentieuse » évoqué précédemment.

Tableau n°6 : taux de réformation/annulation des jugements de TA en appel

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nb de jugements susceptibles d'appel devant les CAA	141227	142051	139498	144681	140527	140689	125118	129917	131110	141298	148063
nb d'appels	28147	28346	27528	28246	28474	28879	29839	30597	31215	31229	33773
taux d'appel	19,9%	20,0%	19,7%	19,5%	20,3%	20,5%	23,8%	23,6%	23,8%	22,1%	22,8%
taux de réformation/annulation	22,6%	21,9%	23,5%	25,5%	22,6%	23,5%	22,4%	21,1%	20,5%	19,4%	19,9%

Source : IGJ d'après les données communiquées par le Conseil d'Etat.

⁵⁰ On estime en moyenne à une journée de travail d'un magistrat administratif le temps de préparation d'un dossier dit « ordinaire ».

⁵¹ Source : rapport de la Cour des comptes de décembre 2018 « Approche méthodologique des coûts de la justice : enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires », pages 84 à 88.

Le taux de réformation des jugements des TA par les CAA a connu durant ces 10 dernières années un infléchissement, pour se stabiliser depuis deux ans autour de 19,5 %.

Tableau n°7 : taux de cassation des arrêts des CAA

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nb d'arrêts d'appel	26210	27159	26727	28123	28209	28983	29926	30537	29055	29956	31179
nb de pourvois	2987	2842	2930	3004	3240	3435	3264	2991	3245	3137	3189
taux de pourvoi	11,4%	10,5%	11,0%	10,7%	11,5%	11,9%	10,9%	9,8%	11,2%	10,5%	10,2%
taux de cassation totale ou partielle	15,1%	16,9%	18,3%	20,4%	17,9%	17,1%	18,1%	19,4%	16,8%	16,3%	13,1%

Source : IGJ d'après les données communiquées par le Conseil d'Etat.

Le taux de cassation des arrêts des CAA a également connu une diminution, pour atteindre son taux le plus bas de 13,1 % en 2018, donc en deçà des objectifs de 15 % assignés aux chefs de cour.

2.4 Des délais de traitement préservés malgré une augmentation significative du contentieux

Le nombre d'affaires nouvelles augmente en moyenne de 5,2 % par an dans les TA et de 8,2 % dans les CAA depuis leur création en 1989.

En données brutes⁵², le nombre d'affaires annuellement enregistrées par les CAA est en constante augmentation depuis 2011, avec une nette accélération de cette tendance depuis 2013.

Les affaires nouvelles sont ainsi passées de 29 733 en 2008 à 34 108 en 2018, soit 14,71 % de hausse en dix ans⁵³.

Les interlocuteurs de la mission ont indiqué que les mesures prises en vue de permettre leur traitement, notamment par le renforcement des dispositifs d'aide à la décision mais aussi grâce aux réformes procédurales initiées, ont permis de stabiliser le nombre d'affaires jugées à un chiffre pratiquement équivalent à celui des affaires enregistrées, soit un taux de couverture qui a progressé significativement entre 92,43 % en 2008 et 104,71 % en 2011. Il baisse toutefois depuis lors et était de 96,71 % en 2018.

Le délai moyen de jugement des affaires ordinaires (hors référés, procédures d'urgence et ordonnances), de presque 17 mois en 2008, a progressivement diminué pour se stabiliser autour de 14 mois entre 2011 et 2017 et atteindre 11 mois et six jours en 2018.

⁵² Les chiffres d'activité des juridictions administratives distinguent en effet les données brutes des données nettes, qui excluent les affaires dites de « série », c'est-à-dire celles qui présentent à juger en droit, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification des faits, une question qui a déjà fait l'objet d'une décision juridictionnelle.

⁵³ 21,48 % d'augmentation en données nettes.

L'âge moyen du stock a également connu quelques fluctuations sur la même période, autour de neuf à dix mois, à l'exception de l'année 2010 où il a culminé à presque 14 mois. En hausse par rapport aux cinq années précédentes, il était de dix mois et 16 jours en 2018.

Le délai prévisible moyen de jugement du stock est en revanche en baisse régulière depuis 2008 : il a ainsi été ramené au cours de la période sous revue de plus de 13 mois en 2008 à dix mois et 23 jours en 2018, soit une diminution de presque trois mois en dix ans.

Un effort particulièrement significatif a été porté sur le nombre d'affaires enregistrées depuis plus de 24 mois : il a été fixé comme objectif aux présidents des CAA de ne pas avoir en stock en fin d'année civile plus de 3 % de requêtes de plus de deux ans.

Leur nombre a ainsi été pratiquement divisé par deux entre 2008 (1871) et 2018 (995)

Tableau n°8 : activité des CAA de 2008 à 2018 (en données brutes)

Données brutes	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Affaires enregistrées	29 733	29 268	27 774	28 521	28 557	29 034	29 945	30 972	31 352	31 326	34 108
Affaires jugées	27 485	29 307	28 783	29 866	29 545	29 172	30 005	30 674	30 759	31 315	32 985
Affaires en stock	30 918	31 087	30 041	28 733	27 759	27 648	27 638	27 968	28 674	28 644	29 774
Dont affaires enregistrées depuis plus de 24 mois	1 871	1 602	1 780	1 532	1 376	1 173	753	508	548	954	995
Age moyen du stock	10 mois 17 jours	10 mois 8 jours	1 an 1 mois 22 jours	10 mois 1 jours	9 mois 21 jours	9 mois 11 jours	9 mois 1 jours	9 mois 1 jours	9 mois 4 jours	9 mois 25 jours	10 mois 16 jours
Taux de couverture	92,43%	100,13%	103,63%	104,71%	103,45%	100,47%	100,20%	99,03%	98,10%	99,96%	96,71%
Délai moyen de jugement des affaires de l'enregistrement à la notification	1 an 4 mois et 25 jours	1 an 3 mois et 22 jours	1 an 3 mois 7 jours	1 an 2 mois et 17 jours	1 an 2 mois et 2 jours	1 an 2 mois et 11 jours	1 an 2 mois et 2 jours	1 an 1 mois et 15 jours	1 an 1 mois et 25 jours	1 an 2 mois et 13 jours	11 mois et 6 jours
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	1 an 1 mois et 15 jours	1 an 22 jours	1 an 16 jours	11 mois et 16 jours	11 mois 8 jours	11 mois et 11 jours	11 mois et 2 jours	10 mois et 28 jours	11 mois et 6 jours	10 mois et 29 jours	10 mois et 23 jours

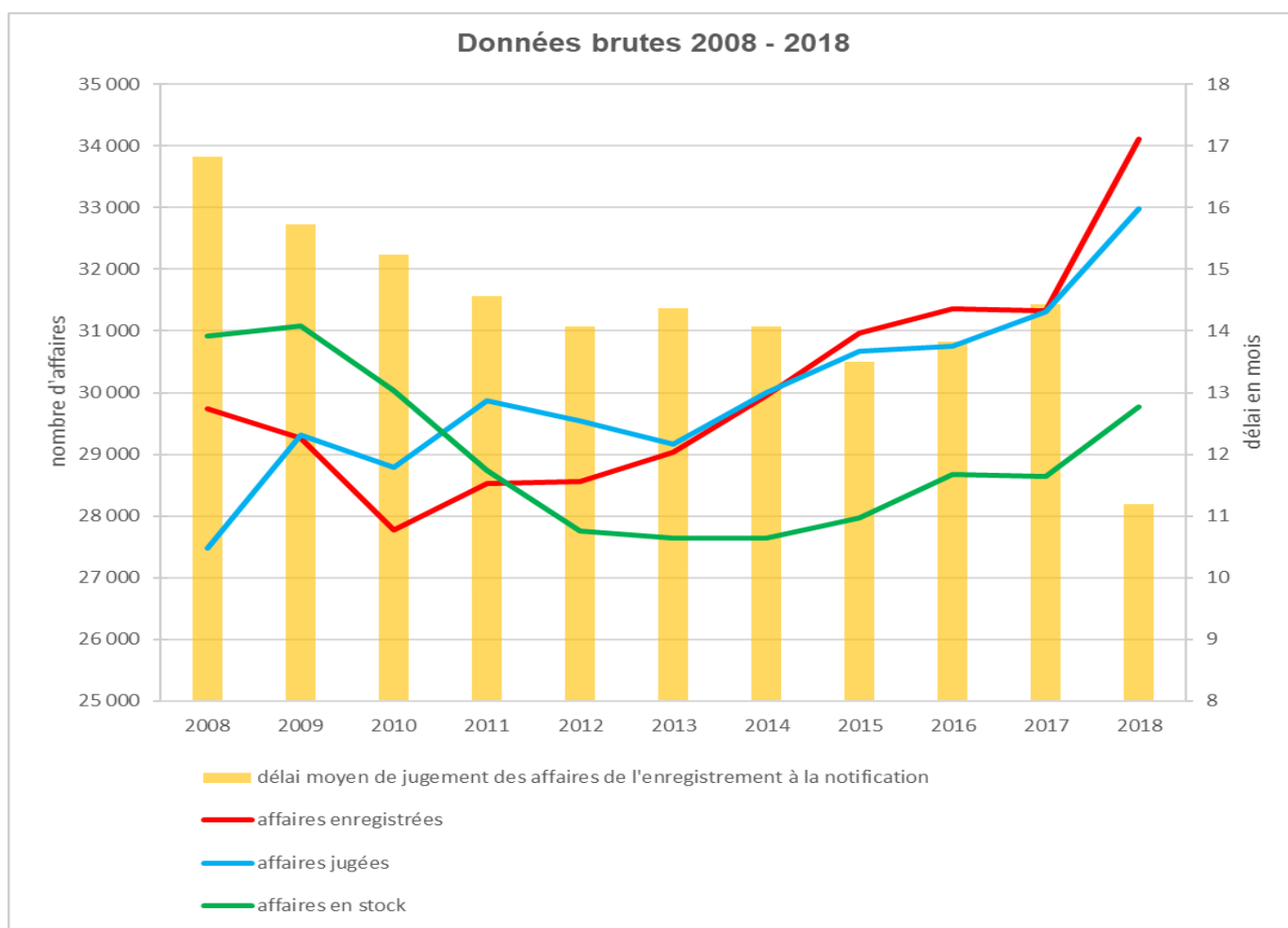
* Ce délai est calculé hors-référés et procédures d'urgence et compte non tenu des ordonnances ; il s'agit du « délai constaté pour les affaires ordinaires ».

Source : IGJ d'après les données communiquées par le Conseil d'Etat.

Graphique n° 1 : évolution de l'activité des CAA de 2008 à 2018

Source : IGJ d'après les données communiquées par le Conseil d'Etat.

A effectifs de magistrats constants, les CAA ont donc réussi à absorber une augmentation substantielle de leur contentieux et à diminuer de façon significative le stock d'affaires les plus anciennes, essentiellement grâce à un recours accru aux aides à la décision (cf. supra) et à des réformes technologiques et procédurales ayant considérablement facilité le traitement des dossiers. La gestion du contentieux



3. LES PRINCIPES GENERAUX DE L'APPEL

3.1 L'effet dévolutif de l'appel

Lorsqu'il n'est pas conduit à annuler la décision juridictionnelle de première instance pour irrégularité¹, le juge d'appel statue dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel : il doit apprécier le bien-fondé de la réponse apportée par les premiers juges à la question ou aux questions que pose le litige et procéder à un nouvel examen de l'affaire.

¹ Ce qui ouvre la voie à l'évocation ou au renvoi de l'affaire devant le tribunal administratif.

Toutefois, l'effet dévolutif de l'appel n'est susceptible de se produire pleinement que si le juge d'appel censure le motif fondant la décision du juge de première instance. Il sera alors saisi, par l'effet dévolutif de l'appel, des conclusions et des moyens soumis au premier juge dans le cadre du litige, alors même que ces conclusions et moyens n'auraient pas été réitérés devant lui.

Alors que l'évocation est une simple faculté, le juge d'appel ne peut se soustraire à l'effet dévolutif de l'appel.

Le nouvel examen du litige par la voie de l'effet dévolutif est toutefois encadré par les deux limites qui bornent la compétence du juge d'appel :

- d'une part, l'office du juge d'appel ne peut dépasser le cadre du procès tel qu'il a été fixé en première instance (ce qui a été jugé), hors le cas d'une omission des premiers juges à statuer sur une partie des conclusions mais il ne pourra alors y être statué en appel que par la voie de l'évocation ;

- d'autre part, cet office est limité par les conclusions des parties (ce dont il est fait appel), le juge d'appel ne pouvant, pas plus que celui de première instance, se prononcer sur les conclusions dont il n'est pas saisi.

En outre, la situation de l'appelant ne peut pas être aggravée sauf appel incident².

3.1.1 L'appel, voie d'achèvement

L'appel devant les juridictions administratives présente plutôt les caractéristiques d'une voie d'achèvement dans la mesure où les parties peuvent soulever des éléments nouveaux en appel : toute justification nouvelle peut être apportée et des moyens nouveaux peuvent être soulevés dès lors qu'ils se rattachent à une cause juridique ouverte en première instance.

Cette réserve n'a que peu d'incidence dans le contentieux de la légalité des actes administratifs dès lors que les causes juridiques y sont limitées à deux (légalité externe et légalité interne) et que l'une et l'autre sont le plus généralement ouvertes en première instance.

Elle a davantage de portée en contentieux indemnitaire et contractuel où les causes juridiques sont plus nombreuses. Toutefois, certaines causes juridiques peuvent tout de même être invoquées pour la première fois en appel³. Dans la pratique l'irrecevabilité des moyens nouveaux en appel est donc très rare.

En second lieu, s'il n'annule pas le jugement pour irrégularité de forme ou de procédure, il appartient au juge d'appel d'assurer lui-même le règlement complet de l'affaire. Il ne peut en aucun cas renvoyer certains éléments de l'affaire au juge de première instance⁴.

Lorsqu'il annule le jugement pour irrégularité de forme ou de procédure, le juge d'appel peut renvoyer l'affaire au tribunal mais, dans la pratique, les cours évoquent généralement l'affaire et purgent définitivement le litige au fond. Les renvois aux TA sont exceptionnels.

² Par exemple en matière indemnitaire.

³ Responsabilité sans faute, responsabilité quasi-contractuelle et quasi-délictuelle après invalidation d'un contrat par le premier juge.

⁴ CE, 27 juillet 2009, M. Maugery, n° 313555, 313556.

Dans le détail, la question est plus nuancée car une partie de la jurisprudence a pu renvoyer plutôt à une notion de réformation⁵ mais l'appel administratif est globalement une voie d'achèvement. Le litige évolue toutefois davantage en matière judiciaire qu'administrative.

3.2 Les spécificités procédurales

Le contentieux administratif porte sur l'action de l'administration, caractérisée par la particularité de ses objectifs (le service public et l'intérêt général) et de ses moyens (les prérogatives de puissance publique), qui justifient le respect de règles procédurales originales pour l'accès au juge et le déroulement de l'instance⁶.

3.2.1 La représentation obligatoire

La procédure est écrite.

L'article R. 431-11 CJA pose le principe du ministère d'avocat obligatoire pour tous les contentieux d'appel sauf pour les recours pour excès de pouvoir, les contraventions de grande voirie⁷ et les demandes d'exécution des décisions juridictionnelles⁸.

L'Etat est toutefois dispensé du ministère d'avocat, en demande comme en défense ou en intervention⁹.

Hors ces hypothèses, les requêtes présentées sans le ministère d'avocat sont irrecevables.

3.2.2 Le caractère inquisitorial de la procédure

Alors que le juge civil conçoit traditionnellement le procès comme étant la chose des parties, le juge administratif dirige seul l'instruction des affaires afin de remédier à l'inégalité structurelle entre les parties au procès : il joue une sorte de rôle de rééquilibrage des forces en présence (particulier v/s administration).

Il revient ainsi au juge, lorsque la requête est assortie d'allégations sérieuses non démenties par l'administration en défense, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toutes mesures propres à lui procurer les éléments permettant de forger sa conviction, au besoin en enjoignant à l'administration de produire tout document susceptible de confirmer ou infirmer les allégations du défendeur.

Il peut ainsi interpréter et requalifier si nécessaire des conclusions et moyens, de manière à donner un effet utile aux écrits du requérant.

Dans le même esprit, les irrecevabilités sont d'ordre public dans la procédure administrative.

⁵ Une jurisprudence du Conseil d'Etat de 1999 imposait à l'appelant de critiquer expressément le jugement attaqué, excluant la simple reprise en appel des écritures de 1ère instance, mais d'autres arrêts ultérieurs sont venus en atténuer la portée puisqu'il suffit en pratique d'ajouter quelques phrases à la requête de 1ère instance pour considérer que la requête d'appel est suffisamment motivée.

⁶ Cf. intervention de M. Patrick Frydman, président de la CAA de Paris, lors d'un colloque organisé le 15 mars 2018 à la cour d'appel de Paris : « Procédures et méthodes de travail : regards croisés du juge administratif et du juge judiciaire. »

⁷ Article L. 774-8 du CJA.

⁸ Article R. 811-7 du CJA.

⁹ Article R. 431-17 du CJA.

3.2.3 *Une procédure unifiée*

Alors que la procédure civile est entièrement codifiée dans le CPC, la procédure administrative est très largement jurisprudentielle. Pourtant, elle est unique pour tous les contentieux concernés.

Il n'existe préalablement aucun droit de procédure à acquitter.

Les délais sont également uniformes, seules trois hypothèses de délai spécial de jugement sont prévues devant les cours administratives d'appel :

- en cas de démission d'office d'un conseiller municipal ou départemental qui aurait sans excuse valable refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par la loi (articles L. 2121-5 et L. 3121-4 du CGCT), les articles R. 2121-5 (conseillers municipaux) et R. 3121-1 (conseillers départementaux) du CGCT disposent que la contestation du jugement *est instruite et jugée sans frais par la cour administrative d'appel dans le délai de trois mois*, sans toutefois assortir le non-respect de cette exigence du dessaisissement de la cour ;

- décisions de la DIRECCTE sur les plans de sauvegarde de l'emploi : en vertu de l'article L. 1235-7-1 du code du travail, la cour administrative d'appel doit, comme le tribunal administratif, se prononcer dans un délai de trois mois sous peine d'être dessaisie au profit du Conseil d'Etat ;

- permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements ou contre les permis d'aménager un lotissement : l'article R. 600-6 du code de l'urbanisme (issu d'un décret du 17 juillet 2018) assigne aux cours, à l'instar des tribunaux, un délai de dix mois pour juger mais sans dessaisissement.

Outre ces cas particuliers, il existe la possibilité de saisir le juge d'appel en référé d'une demande de suspension de l'exécution de la décision administrative ou d'un référé provision¹⁰.

Les textes ne fixent pas de délai au juge d'appel pour statuer sur les référés.

3.2.4 *L'exécution provisoire de droit des décisions de première instance*

Les jugements des TA sont exécutoires nonobstant l'appel.

Les appelants peuvent toutefois demander le sursis à exécution du jugement dans trois hypothèses :

- un jugement ayant annulé la décision administrative : le sursis est octroyé si *les moyens invoqués par l'appelant paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement*¹¹.

- un jugement ayant prononcé une condamnation pécuniaire : le sursis est accordé si l'exécution du jugement *risque d'exposer l'appelant à la perte définitive d'une somme qui ne devrait pas rester à sa charge dans le cas où ses conclusions d'appel seraient accueillies*¹².

¹⁰ Cf. *infra*.

¹¹ Article R 811-15 du CJA.

¹² Article R 811-16 du CJA.

- si les conditions des deux articles précédents ne sont pas remplies, le sursis à exécution peut tout de même être octroyé *si l'exécution de la décision de première instance attaquée risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux en l'état de l'instruction*¹³.

Les demandes de sursis à exécution peuvent être rejetées par ordonnance sans audience¹⁴. Il ne peut y être fait droit qu'après audience mais, depuis le décret n° 2019-82 du 7 février 2019, il y est statué par un juge unique¹⁵.

Peu de demandes de sursis à exécution sont en pratique présentées aux CAA. Elles sont utilisées essentiellement pour accélérer les délais de jugement au fond, ce qui conduit à prononcer un non-lieu sur la demande de sursis.

3.3 Des réformes pragmatiques favorisant le traitement diligent du contentieux

La création des CAA, par la loi du 31 décembre 1987 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989, avait pour objectif de désengorger le Conseil d'Etat et d'améliorer les délais de traitement du contentieux administratif d'appel.

Lorsque les cinq CAA initialement créées ont peiné à évacuer leurs stocks et que leurs propres délais de traitement se sont allongés, trois nouvelles CAA ont été progressivement installés et leurs effectifs ont été adaptés grâce à des contrats d'objectifs leur octroyant de substantiels moyens supplémentaires en contrepartie d'engagements de célérité.

Ces objectifs ont été atteints puisque la durée moyenne des procédures est passée de près de trois ans à un peu plus d'une année aujourd'hui.

La dynamique engagée depuis 2008 vise à absorber, à moyens constants, l'augmentation progressive du contentieux grâce à des réformes procédurales permettant d'en accélérer le traitement sans perte de qualité des décisions rendues.

3.3.1 Des restrictions au droit d'appel

Dans cet objectif, le décret n° 2003-543 du 24 juin 2003 puis des décrets ultérieurs ont tout d'abord réduit les possibilités d'appel dans plusieurs domaines, considérés à moindre enjeu¹⁶, dans lesquels les TA statuent en premier et dernier ressort¹⁷.

L'appel a également été supprimé par le décret n° 2015-233 du 27 février 2015 pour les questions préjudicielles posées par le juge judiciaire.

Dans d'autres matières, les CAA sont devenues juges de premier et dernier ressort : urbanisme commercial¹⁸, éoliennes terrestres¹⁹ et contentieux relevant spécifiquement des CAA de Paris²⁰ et Nantes²¹.

La suppression, par le décret 2016-1480 du 2 novembre 2016, de la dispense du ministère d'avocat qui existait pour le contentieux de la fonction publique a également contribué à faire chuter de 12 % ce contentieux en 2017.

¹³ Article R. 811-17 du CJA.

¹⁴ Article R. 222-1 dernier alinéa du CJA.

¹⁵ Article R. 222-25 du CJA.

¹⁶ Notamment pour les contentieux sociaux, les impôts locaux, les permis de conduire, les actions indemnitaires d'un montant inférieur à 10 000 €, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2022, en matière d'autorisations de construire dans les zones dites « tendues ».

¹⁷ Article R. 811-1 du CJA.

¹⁸ Article R. 311-3 du CJA.

¹⁹ Article R. 311-5 du CJA.

²⁰ Article R.311-2 du CJA : notamment arrêtés relatifs à la représentativité syndicale, décisions du CSA, visas d'exploitation cinématographique, contentieux relatifs à l'organisation des Jeux Olympiques de 2024.

²¹ Article R. 311-4 du CJA : éoliennes en mer.

3.3.2 *Le rejet par ordonnance des requêtes manifestement mal fondées*

L'article R. 222-1 du CJA donne compétence aux chefs de juridiction et à certains magistrats les plus anciens pour statuer par ordonnance sur des demandes sans procéder à un examen approfondi.

Cette disposition permet ainsi de rejeter par ordonnance des requêtes manifestement irrecevables.

Le décret n° 2011-819 du 8 juillet 2011 a ouvert la possibilité aux présidents de chambre et aux présidents assesseurs, dans le contentieux des étrangers, de rejeter également par ordonnance sans audience les requêtes manifestement mal fondées.

Le décret du 2 novembre 2016²² dit « JADE » a étendu cette faculté à tous les contentieux²³ : *Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, les premiers vice-présidents des tribunaux et des cours, le vice-président du tribunal administratif de Paris, les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours et les magistrats ayant une ancienneté minimale de deux ans et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller désignés à cet effet par le président de leur juridiction peuvent, par ordonnance : [...] rejeter, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire, les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.*

Ces ordonnances sont motivées. Leur auteur n'a pas à indiquer les motifs qui justifient qu'il y soit recouru mais le Conseil d'Etat contrôle que cette faculté est exercée « sans abus »²⁴. Le recours à cette faculté a pris de l'ampleur depuis le 1er janvier 2017.

Aujourd'hui, plus de 31 % des recours sont traités par cette voie, très majoritairement dans le contentieux des étrangers.

Tableau n°9 : part des ordonnances R. 222-1 et R. 776-9* (jusqu'en 2016) dans les décisions rendues par les CAA (données nettes)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Toutes décisions	27194	28230	27756	29205	29132	28925	29886	30509	30533	31249	32837
% ord. R.222-1 et R.776-9*	20,7%	18,8%	16,2%	13,9%	15,4%	14,9%	14,6%	14,4%	18,4%	27,5%	31,1%

* Modifié par un décret du 8 juillet 2011, l'article R. 776-9 permettait de rejeter par ordonnance les requêtes d'appel manifestement mal fondées en contentieux des étrangers. Cette possibilité a été élargie à partir du 1er janvier 2017 à tous les contentieux (Article R. 222-1 dernier alinéa).

Source : IGJ d'après les données communiquées par le Conseil d'Etat.

Ces dispositions ont permis aux CAA d'augmenter le nombre de sorties en 2018 (+ 2,4 % en 2017 et + 5,13 % en 2018) alors que l'effectif réel moyen a baissé de 2016 à 2017 (de 264 à 256,7) et a stagné de 2017 à 2018. Le taux de couverture a ainsi pu être préservé à la fin de l'année 2018 (97 %) alors que les entrées ont considérablement augmenté (+ 8,15 %).

²² Portant modification du code de justice administrative (partie règlementaire) et entré en vigueur le 1er janvier 2017.

²³ Article R. 776-9 (contentieux des étrangers) puis R. 222-1 du CJA.

²⁴ CE, 5 octobre 2018, SA Finamur, n° 412560.

C'est dans ce cadre réglementaire qu'est également prévu le dispositif afférent au traitement des séries²⁵, entendues au sens large comme les requêtes identiques à des affaires sur lesquelles une juridiction d'ordre supérieur a déjà été amenée à se prononcer : *Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, les premiers vice-présidents des tribunaux et des cours, le vice-président du tribunal administratif de Paris, les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours et les magistrats ayant une ancienneté minimale de deux ans et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller désignés à cet effet par le président de leur juridiction peuvent, par ordonnance : [...] statuer sur les requêtes relevant d'une série, qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qu'elle a déjà tranchées ensemble par une même décision devenue irrévocable, à celles tranchées ensemble par une même décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux ou examinées ensemble par un même avis rendu par le Conseil d'Etat en application de l'article L.113-1 et, pour le tribunal administratif, à celles tranchées ensemble par un même arrêt devenu irrévocable de la cour administrative d'appel dont il relève.*

L'examen global du mode spécifique de gestion des séries mis en place par l'ordre administratif figure dans le focus « Traitement des séries » du présent rapport.

3.3.3 Le renvoi direct des affaires devant la juridiction compétente

Le président de la CAA peut également renvoyer, par simple ordonnance, directement à la juridiction administrative qu'il estime compétente ou, en cas de difficulté particulière, au CE, les requêtes déposées à tort devant la cour qu'il préside²⁶, ce qui permet l'accélération de leur traitement.

Le dossier est alors transféré directement par Télérecours²⁷.

3.3.4 Le non-lieu à statuer

Le non-lieu à statuer n'est pas expressément prévu par le CJA mais peut concerner différents types d'hypothèses. Il peut être total ou partiel, définitif ou en l'état.

Il y a non-lieu quand un événement postérieur à l'introduction de la requête rend celle-ci sans objet. C'est le cas, par exemple, lorsque l'administration a retiré la décision attaquée ou payé la somme réclamée par le requérant.

Le juge est alors dispensé de l'obligation de statuer sur les conclusions dont il est saisi.

Une décision de non-lieu, qui met fin à un litige contentieux sans statuer, n'est, par elle-même, ni créatrice de droits ni susceptible de mesures d'exécution²⁸.

Les non-lieux en matière administrative représentent toutefois une part minoritaire des sorties.

3.3.5 La demande de confirmation des requêtes

Depuis le décret dit « JADE », une mesure encore plus dissuasive est entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017 : la possibilité pour le rapporteur de demander la confirmation d'une requête dès lors que l'évolution du dossier laisse penser qu'elle a perdu tout intérêt pour son auteur. En l'absence de réponse dans le délai d'un mois, le désistement d'office est constaté.

²⁵ Article R. 222-1 6° du CJA.

²⁶ Article R. 351-3 du CJA.

²⁷ Cf. *infra*.

²⁸ CE, sect., 9 janv. 1959, Boigé : Lebon, p. 31 ; RDP 1959, p. 788.

Cette disposition, également présentée comme très efficace, joue surtout en 1^{ère} instance et moins en appel.

3.3.6 Des mesures destinées à favoriser la médiation

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21^{ème} siècle a institué de nouvelles procédures destinées à réguler la demande de justice et à y répondre avec plus de pertinence et d'efficacité, notamment par la généralisation des possibilités de médiation à l'ensemble des litiges administratifs.

Il existe désormais aux articles L. 213-1 et suivants du CJA un régime complet de la médiation administrative²⁹, directement inspiré des pratiques judiciaires. La médiation peut intervenir sur initiative des parties ou du juge.

L'article L. 213-6 CJA prévoit une interruption des délais de recours, y compris d'appel, si les parties conviennent de recourir à la médiation.

Il peut être demandé au juge d'homologuer et de donner force exécutoire à l'accord obtenu.

L'article L. 213-7 CJA permet au juge d'appel de proposer aux parties une médiation, mais son recours est moins aisé qu'en première instance car le litige s'est « crispé » sur des questions de droit du fait du premier jugement.

En 2018, les TA ont proposé 1158 médiations dont 57 % ont été acceptées. Les CAA ont proposé 80 médiations, dont seulement 26 % ont été acceptées.

Le développement de ces pratiques est toutefois préconisé, afin de gagner en rapidité et en souplesse, notamment pour les différends de proximité comme le contentieux de la fonction publique ou dans le domaine économique et financier à lourds enjeux, par exemple en matière de marchés publics.

D'autres projets de réformes sont actuellement encore à l'étude, notamment pour rationaliser l'octroi de l'AJ en appel³⁰ ou en vue d'interdire la présentation de moyens nouveaux en appel³¹.

S'agissant des juridictions judiciaires, les données statistiques disponibles ne permettent pas d'isoler le nombre de médiations ordonnées et leurs suites³².

3.4 Une transformation numérique performante au service de l'efficacité

L'ordre administratif bénéficie d'une modernisation plus ancienne et aboutie de ses outils informatiques que les juridictions judiciaires³³.

Un premier tournant a été pris au début des années 2000 avec l'informatisation des bases internes de jurisprudence « Ariane » : elle a permis aux magistrats d'effectuer des recherches beaucoup plus exhaustives, topiques et rapides³⁴.

²⁹ La médiation est définie largement comme *tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction.*

³⁰ En vue de s'assurer de l'accord du justiciable pour faire appel.

³¹ Cette volonté se heurte toutefois à l'obstacle de la dispense du ministère d'avocat dans de nombreux contentieux d e première instance.

³² Cf. fiche 15 « Les modes alternatifs de règlement des différends ».

³³ Cf. fiche 20 « Les nouvelles technologies ».

³⁴ Cf. *infra* : l'élaboration de la décision.

Un second virage a été pris avec l'ouverture en 2013 de l'application Télérecours, qui permet aux avocats et aux administrations de saisir et d'échanger de façon totalement dématérialisée avec les juridictions administratives. Très rapidement, 70 % des recours devant les tribunaux administratifs (95 % devant les CAA) ont été introduits par cette voie, qui a permis la dématérialisation intégrale des requêtes, échanges de mémoires et actes de procédure entre les juridictions et les parties.

Le transfert d'un dossier d'une juridiction à l'autre³⁵ se fait également automatiquement par ce biais.

L'application administrative ne connaît pas les limitations techniques préjudiciables auxquelles se heurtent les juridictions judiciaires puisqu'elle autorise la transmission de pièces jointes pouvant représenter jusqu'à 32 Mo³⁶.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, son utilisation a été rendue obligatoire à toutes les parties éligibles, c'est-à-dire à celles représentées par un avocat, aux administrations³⁷ et aux organismes de droit privé chargés de la gestion permanente d'un service public.

Il est estimé que le greffe avait ainsi gagné ¾ heure de travail par dossier.

Cette base de données, accessible à distance grâce à un kit VPN, devient le dossier de travail du magistrat qui n'accède pas, pour sa part, à Télérecours³⁸.

Il n'y a ainsi, en CAA, plus de dossier papier déposé par les avocats : le dossier de la procédure, totalement dématérialisé, se constitue au fur et à mesure des échanges électroniques grâce au téléchargement et classement, par le greffe, des pièces sur un répertoire partagé.

Ce dossier contentieux numérisé bénéficie d'une arborescence détaillée, par fichiers et par signets à l'intérieur des fichiers afin de se déplacer très rapidement d'une pièce à l'autre.

La recherche par mots-clés à l'intérieur des documents permet de retrouver les éléments importants de l'argumentation ou les preuves apportées à son appui.

L'écran offre aussi des possibilités d'agrandissement des pièces peu lisibles ou des plans d'urbanisme.

Enfin, la dématérialisation permet aux magistrats de copier/coller dans leur rapport les éléments déterminants des pièces du dossier dont ils veulent garder trace.

Le travail dématérialisé offre également de grandes facilités logistiques et favorise le travail collaboratif : les différents intervenants (rapporteur, rapporteur public, président réviseur) peuvent consulter simultanément un dossier numérique placé sur le répertoire partagé de la juridiction et, lors des séances d'instruction ou des délibérés, tous les membres de la formation de jugement peuvent visualiser l'intégralité des pièces du dossier sur leur écran ou en vidéo-projection et se forger une opinion en meilleure connaissance de cause.

Sont exceptionnellement « rematérialisés » certains dossiers trop complexes pour être traités par voie exclusivement numérique³⁹ mais dans une logique de rationalisation⁴⁰ et de contrôle étroit du principe de dématérialisation.

³⁵ De même niveau en cas de dessaisissement ou de la 1^{ere} instance vers la juridiction supérieure.

³⁶ Cf. fiche 20 « Les nouvelles technologies ».

³⁷ A l'exception des communes de moins de 3 500 habitants.

³⁸ Il s'agit d'un choix essentiellement opérationnel : pour des raisons notamment de sécurité, les magistrats ne travaillent pas sur les transmissions dématérialisées mais uniquement sur les dossiers numériques constitués par les greffiers sur le serveur partagé, accessible à distance.

Le dispositif continue à être optimisé puisque le prochain développement de l'application Télérecours, selon les principes de la méthode « AGILE »⁴¹, opérera, à compter de 2020, l'enregistrement et le classement automatique des dossiers, rendant le recours à un espace partagé désormais inutile au bénéfice de données renseignées directement dans l'application.

L'écriture dans des champs de formulaires dématérialisés permettra à tous les utilisateurs⁴² d'exploiter pleinement le potentiel des outils numériques en effectuant des recherches dans le texte des écritures déposées, en facilitant la comparaison, en les indexant et en les affichant lisiblement sur tout support⁴³.

Déployé depuis fin novembre 2018 par le Conseil d'Etat, « Télérecours citoyens » permet en outre désormais à chaque justiciable de saisir directement en ligne le juge administratif de tous les recours ne nécessitant pas d'avocats (aides sociales, permis de construire, environnement, droits au séjour, libertés publiques...) formés auprès des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel ou au Conseil d'Etat.

Expérimenté de mai à novembre 2018 dans les TA de Cergy-Pontoise, de Melun ainsi qu'au Conseil d'Etat, ce nouveau service de téléprocédure offre aux justiciables un appréciable gain de temps, des échanges sécurisés, une réduction des coûts (d'affranchissement et de photocopies), des possibilités de suivi en temps réel de leur dossier, la possibilité de recevoir une notification par mail pour être alerté d'un mouvement sur le dossier, de communiquer directement avec la juridiction, de prendre connaissance de la date d'audience ou de la décision rendue.

Facultatif, il contribue à rendre la justice administrative plus accessible, plus simple et plus efficace.

Cette dématérialisation, beaucoup plus poussée et opérationnelle que celle que connaissent les cours d'appel judiciaires⁴⁴, est source d'économie, de gain de temps et de *progrès en termes de simplicité, de fiabilité et de rapidité des échanges*⁴⁵. Elle contribue à l'amélioration de la justice rendue et à l'optimisation des ressources.

4. LE TRAITEMENT DES AFFAIRES

4.1 Le rôle majeur du président de chambre

A réception des requêtes, les affaires sont distribuées par le président de la CAA à une chambre et attribuées à un rapporteur.

Les chambres ont généralement une à trois dominantes selon leur taille mais prévaut un principe de polyvalence et de répartition sur toutes les chambres de la cour du contentieux des étrangers, qui représente 50 % du contentieux administratif national.

³⁹ Exemple en matière d'urbanisme : manque de lisibilité des plans.

⁴⁰ En cas de réimpression, le dossier papier suit l'ensemble des étapes de la procédure afin d'éviter des impressions multiples et successives par chaque magistrat.

⁴¹ Mises en production régulière de briques opérationnelles sans attendre la réalisation complète du produit et forte association des utilisateurs à la définition du besoin et aux tests.

⁴² Magistrats, greffiers, avocats, administrations, justiciables.

⁴³ Ordinateur, tablette, smartphone.

⁴⁴ Cf. fiche 20 « Les nouvelles technologies ».

⁴⁵ Actes du colloque organisé le 15 mars 2018 par la Cour d'appel de Paris : « Procédures et méthodes de travail : regards croisés du juge administratif et du juge judiciaire ».

4.1.1 Les ordonnances de « tri »

Le président de chambre opère un premier tri entre les dossiers pouvant être traités par ordonnance sur le fondement de l'article R. 222-1 du CJA et ceux qui relèvent de la formation collégiale avec audience.

Les présidents et, depuis 2017, les présidents de chambre ayant au moins deux ans d'ancienneté, désignés par le chef de juridiction, peuvent rejeter par ordonnance, éventuellement sans instruction, une proportion importante de requêtes et notamment celles affectées d'une irrecevabilité manifeste, ayant fait l'objet d'un désistement, justifiant un non-lieu, fondées sur des moyens inopérants, manifestement mal fondées ou relevant d'une série⁴⁶.

Même s'il est préférable de détecter dès l'enregistrement les affaires en relevant, ces ordonnances peuvent intervenir à tout moment de la procédure.

Les présidents de chambre statuent également à juge unique sur les référés et les demandes de sursis à exécution.

4.1.2 La dispense d'instruction

En vertu de l'article R. 611-8 du CJA⁴⁷, le président de chambre peut également dispenser la requête d'une phase préalable d'instruction lorsqu'il lui apparaît que la solution de l'affaire est déjà certaine.

La mise en œuvre de ce dispositif, institué en 2016, ne concerne toutefois que 0,82 % des affaires.

Tableau n°10 : pourcentage d'affaires dispensées d'instruction en CAA

	2016	2017	2018
total dispenses d'instruction	291	215	268
nb d'affaires jugées	30534	31250	32846
ratio	0,95%	0,69%	0,82%

Source : IGJ d'après les données communiquées par le Conseil d'Etat.

L'immense majorité des requêtes donne ainsi lieu à une mise en état.

4.1.3 Le suivi de l'instruction

Au cours de cette phase, le président de chambre suit les conditions dans lesquelles le greffe et les rapporteurs assurent l'instruction des dossiers⁴⁸.

Il peut fixer une date butoir pour le dépôt des nouveaux moyens ou demander un mémoire récapitulatif, arrêter des calendriers de procédure pour les affaires urgentes, ordonner la production de pièces, la clôture ou la réouverture de l'instruction, adresser des mises en demeure ou inviter les parties à faire valoir leurs observations sur un moyen d'ordre public qui n'aurait pas été soulevé.

⁴⁶ Cf. supra.

⁴⁷ Lorsqu'il apparaît au vu de la requête que la solution de l'affaire est d'ores et déjà certaine, le président du tribunal administratif ou le président de la formation de jugement ou, à la cour administrative d'appel, le président de la chambre ou, au Conseil d'Etat, le président de la chambre peut décider qu'il n'y a pas lieu à instruction.

⁴⁸ Article R. 611-17 du CJA.

Ces pouvoirs peuvent être délégués au rapporteur, qui assure la communication, peut demander la production de pièces supplémentaires et fixe les délais pour produire les mémoires.

Enfin, le président de chambre peut dispenser le rapporteur public d'exposer publiquement ses conclusions à l'audience dans certaines affaires.

4.2 L'instruction des dossiers

Cette phase est particulièrement importante car la procédure, essentiellement écrite, repose sur l'échange des mémoires et des pièces entre l'administration et les différentes parties.

L'instruction des dossiers jugés en formation collégiale relève de la compétence du magistrat rapporteur assisté des agents du greffe.

4.2.1 Une mise en état reposant principalement sur le greffe

Les nouveaux articles R. 226-1 et R. 611-10 du CJA⁴⁹ ont pour effet d'accroître le rôle du greffier dans le cadre notamment de l'instruction.

L'article R. 226-1 du CJA est complété ainsi : *Il assiste le magistrat chargé de l'instruction dans la conduite de celle-ci. A cette fin, il peut proposer toute mesure utile pour la mise en état des dossiers. Il est chargé de la mise en œuvre et du suivi des mesures retenues par le magistrat et peut signer à cette fin les courriers en informant les parties.*

L'article R. 611-10 précise que *sous l'autorité du président de la chambre à laquelle il appartient et avec le concours du greffier de cette chambre, le rapporteur fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, le délai accordé aux parties pour produire leurs mémoires. Il peut demander aux parties, pour être jointes à la procédure contradictoire, toutes pièces ou tous documents utiles à la solution du litige.*

Les greffiers repèrent ainsi les irrecevabilités, les désistements, les tardivetés et préparent des ordonnances, validées par les magistrats.

Les greffiers de chambre habilités annuellement par le président signent les décisions portant sur certaines mesures d'instruction *prises par les magistrats.*

L'ensemble des procédures est numérisé et il n'existe ni dossier papier ni audience de mise en état ou mise en état virtuelle comme dans les cours d'appel judiciaires.

La communication entre les parties et avec la juridiction s'opère de façon totalement dématérialisée, exclusivement par le biais de l'application « Télérecours ».

En pratique, le greffier, qui a seul accès à cette application⁵⁰, télécharge les pièces ainsi transmises pour créer un dossier dématérialisé unique, classé sur un serveur partagé accessible à l'ensemble de la juridiction, y compris à distance, par VPN. Le rapporteur suit ainsi ses procédures sur ordinateur.

Il est souvent alerté d'une difficulté ou d'un événement spécifique par le greffe, avec lequel il communique au moyen de fiches d'instruction, également dématérialisées dans certaines CAA⁵¹. Ce mode d'échange entièrement numérisé entre magistrat et greffe sera généralisé avec la refonte, prévue courant 2020, des applicatifs internes⁵².

⁴⁹ Modifiés par le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

⁵⁰ A l'exclusion du magistrat.

⁵¹ A Lyon par exemple.

⁵² Cf. *supra*.

4.2.2 *Un rapporteur doté de pouvoirs d'instruction efficaces*

La procédure administrative étant essentiellement inquisitoriale, le conseiller rapporteur peut instruire le dossier de façon beaucoup plus active que le magistrat judiciaire.

Il vérifie en premier lieu la compétence de la juridiction et la recevabilité de la requête, en opérant un tri entre les irrecevabilités régularisables, qui donnent lieu à une invitation à régulariser dans un délai précis, et les autres.

C'est, en tout premier lieu, lui qui assure la communication des pièces ou mémoires transmis par les parties.

Hormis les quelques hypothèses où des minima sont fixés par les textes, il détermine librement les délais pour répondre, en général de l'ordre de deux mois.

Le conseiller rapporteur peut décider de ne pas communiquer une pièce ou un mémoire à la partie adverse. L'usage de cette faculté nécessite toutefois de connaître, dès la phase d'instruction, suffisamment bien le dossier pour déterminer les pièces qui seront utiles au jugement car la décision ne pourra pas se fonder sur des pièces non communiquées.

Cette délicate pré-analyse bénéfique néanmoins du double regard offert par le rapporteur public et le président de chambre, qui prennent connaissance de toutes les pièces avant l'audience et peuvent décider de leur communication si le rapporteur n'en a pas pris l'initiative. Au besoin, les débats peuvent également être ré ouverts.

En complément des transmissions spontanément effectuées les parties, il peut leur demander de produire des pièces supplémentaires, au besoin par le biais d'une mise en demeure assortie d'une sanction particulièrement incitative : une présomption d'acquiescement aux faits considérés, à condition toutefois qu'ils ne soient pas contredits par le dossier.

Le juge rapporteur peut aussi se substituer aux parties pour soulever des moyens d'ordre public.

En tout état de cause, il décide d'arrêter la communication des mémoires lorsqu'il estime qu'ils n'y a plus d'éléments nouveaux.

Il dispose également d'une large palette d'outils permettant une mise en état efficace des dossiers, récemment renforcés par le décret « JADE » précité ainsi que par le décret n°2019-82 du 7 février 2019 : demande de mémoire récapitulatif, « cristallisation » des moyens, interpellation en vue du maintien du recours...

4.2.2.1 *La « cristallisation » des moyens*

Généralisant une possibilité offerte, à la demande des parties, dans le seul contentieux de l'urbanisme, le nouvel article R. 611-7-1 du CJA confère au président de la formation de jugement ou de la chambre chargée de l'instruction le pouvoir, sans clore l'instruction, de demander aux parties de communiquer, dans un délai déterminé, l'ensemble des moyens invoqués afin de mettre fin à la production de tout nouveau moyen.

Cette ordonnance de « cristallisation » n'est ni motivée ni susceptible de recours et peut être retirée.

Elle doit être notifiée aux parties au moins un mois avant la date à compter de laquelle elles ne pourront plus invoquer de moyens nouveaux.

4.2.2.2 *La demande de mémoire récapitulatif*

Le nouvel article R. 611-8-1 du CJA confère également au président de la formation de jugement ou de la chambre chargée de l'instruction la faculté de demander aux parties de produire, dans un délai déterminé, un mémoire récapitulatif des *conclusions et moyens précédemment présentés dans le cadre de l'instance en cours*. En cause d'appel, il peut être demandé à la partie de reprendre également les conclusions et moyens présentés en première instance qu'elle entend maintenir.

Les conclusions et moyens non repris seront réputés abandonnés.

Ces dispositions sont assorties d'une sanction particulièrement incitative puisque le président peut fixer un délai, qui ne peut être inférieur à un mois, à l'issue duquel, faute d'avoir produit ce mémoire récapitulatif, la partie est réputée s'être désistée de sa requête ou de ses conclusions incidentes.

4.2.2.3 *L'interpellation en vue du maintien du recours*

Si le demandeur, malgré la mise en demeure qui lui a été adressée, n'a pas produit le mémoire complémentaire dont il avait expressément annoncé l'envoi, les nouvelles dispositions de l'article R. 612-5 du CJA insèrent dans l'office du juge la faculté de demander au requérant s'il entend maintenir sa demande et ce dans un délai déterminé.

À défaut de réponse dans ce délai, le requérant est réputé s'être désisté d'office.

Malgré ces outils pragmatiques, les juridictions administratives sont encore confrontées à des difficultés de clôture de l'instruction similaires à celles fréquemment rencontrées dans les cours d'appel judiciaires et liées à des productions tardives, transmises par les avocats postérieurement à la réception de l'avis d'audience, qui nécessitent parfois des renvois.

A défaut de fixation spécifique d'une date antérieure, la clôture intervient automatiquement trois jours francs avant l'audience.

A l'issue de cette phase de mise en état, si le président de chambre le juge utile, une séance d'instruction peut être organisée avant la transmission du dossier au rapporteur public. Ce dernier y participe, avec le président, le magistrat de la chambre et le rapporteur.

Des possibilités de formation élargie pour le jugement existent si la difficulté ou la complexité de l'affaire le justifient.

4.3 **Le jugement**

4.3.1 *L'audience*

4.3.1.1 *Une collégialité de principe*

A l'exception des requêtes réglées par ordonnance, des référés et des sursis à exécution, les CAA traitent très peu d'affaires à juge unique.

Les articles L. 3, L. 222-1 et R. 222-25 du CJA posent en effet un principe général de collégialité, présentée par M. Jean-Marc Sauvé⁵³, ancien vice-président du CE, comme *l'une des conditions et l'une des manifestations de l'indépendance de la juridiction. Elle assure une grande autonomie morale à ses décisions et elle est une garantie de qualité.*

⁵³ Dans une allocution du 15 mai 2009.

Si ce principe connaît en première instance des exceptions conduisant les TA à statuer en pratique à juge unique sur près de la moitié des affaires⁵⁴, 97 % des arrêts des CAA ont été rendus en collégiale en 2017.

En 2018, 61 % des affaires sont passées en audience collégiale, 1,7 % en juge unique avec audience⁵⁵ et le reliquat a été rejeté par ordonnance sans audience.

Initialement, la formation de jugement de droit commun des CAA était de cinq magistrats. Leur nombre a toutefois été réduit à trois, comme dans les TA, ce qui a pu poser la question de la légitimité des CAA pour statuer en appel dans la mesure où seul le président de chambre est plus expérimenté que les juges de première instance. Toutefois, le collectif de travail y est accru, les magistrats traitent moins de dossiers et peuvent donc y consacrer davantage de temps et, surtout, le jugement de 1^{ère} instance a cadré le litige.

Participent ainsi à l'audience trois magistrats éclairés par les conclusions du rapporteur public et assistés d'un greffier.

Pour les affaires complexes, cette collégialité peut être élargie et la cour peut statuer en chambres réunies, associant cinq magistrats, ou en formation plénière réunissant tous les présidents de chambre de la CAA.

Le dossier est préalablement connu de l'ensemble des participants à l'audience.

Le président donne la parole au rapporteur qui présente l'affaire⁵⁶, puis au rapporteur public qui développe ses conclusions et enfin aux parties qui peuvent y répondre.

Seul le deuxième assesseur n'intervient pas lors des débats.

4.3.1.2 *Le rôle du rapporteur public*

Spécificité de la juridiction administrative, son rôle est défini par l'article L.7 du CJA : *Un membre de la juridiction, chargé des fonctions de rapporteur public, expose publiquement et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent.*

L'avis ainsi oralement présenté relève de la seule appréciation du rapporteur et n'engage pas la position que prendra ultérieurement la formation de jugement.

Le sens des conclusions du rapporteur public est annoncé 48 heures avant l'audience, ce qui permet aux avocats d'orienter leurs plaidoiries et peut faire évoluer la position de la cour.

En matière de contentieux des étrangers, le président de la formation peut, sur proposition du rapporteur public, dispenser ce dernier d'exposer publiquement ses conclusions, sauf lorsqu'une mesure d'expulsion est en jeu.

4.3.1.3 *La place de l'oralité*

Il a pu être relevé⁵⁷ un *croisement des courbes de l'oralité devant les deux ordres de juridiction et un rapprochement des pratiques.*

⁵⁴ Dans 48 % des dossiers en 2017.

⁵⁵ Ordonnances rendues par le président de chambre seul.

⁵⁶ Il rappelle les différents mémoires enregistrés et les conclusions des parties.

⁵⁷ Par Maître Alain Frêche, à l'occasion d'un colloque organisé le 15 mars 2018 par la cour d'appel de Paris : « Procédures et méthodes de travail : regards croisés du juge administratif et du juge judiciaire ».

Alors qu'historiquement, le caractère accusatoire de la procédure civile conférait à l'audience judiciaire, au cours de laquelle pouvaient être évoqués des arguments nouveaux, le rôle de finaliser l'instruction, la tendance est aujourd'hui à une certaine limitation de l'oralité dans un objectif de rationalisation et d'efficacité.

A l'inverse, la procédure inquisitoriale administrative, essentiellement écrite, laissait traditionnellement peu de place aux échanges, la conviction du juge s'acquérant par les écritures, en dehors desquelles aucun argument n'était admissible.

Il semblerait pourtant que l'oralité connaisse devant les juridictions administratives un renforcement progressif.

Pour des raisons de célérité, les échanges d'écritures sont limités dans les procédures rapides (référés), dont la clôture intervient à l'issue d'une audience au cours de laquelle les parties échangent des arguments devant être pris en considération par le juge, qui endosse alors un rôle actif pour enrichir les débats de questions pertinentes.

Mais l'oralité se développe aussi dans les audiences de fond.

Alors que jusqu'à 2009 l'intervention du commissaire du gouvernement clôturait l'audience, le rapporteur public présente désormais ses conclusions avant les plaidoiries, ce qui permet aux parties de s'exprimer plus longuement pour répondre aux arguments ainsi développés. Elles ne peuvent toutefois pas soulever d'argument ou moyen ne figurant pas dans leurs écritures.

4.3.2 L'élaboration de la décision

4.3.2.1 Le délibéré

A l'instar de la séance d'instruction et de l'audience, le délibéré administratif jouit d'une collégialité effective et structurée, à la différence de celui parfois pratiqué, actuellement, dans les cours d'appel judiciaires.

Le sens de la décision étant souvent déterminé à l'issue de la séance d'instruction⁵⁸ ou induit par la jurisprudence des juridictions supérieures, le délibéré est généralement très rapide.

A l'exclusion du rapporteur public, tous les membres de la formation de jugement y participent : le rapporteur, qui étudie le dossier le premier et prépare le projet d'arrêt, le président qui l'a révisé et le 2^{ème} assesseur qui va les départager en cas de désaccord. La décision est prise à la majorité, la composition de jugement étant toujours en nombre impair.

Les arrêts sont signés par le rapporteur⁵⁹, le président et le greffier.

La décision est prononcée en audience publique, généralement 15 jours après l'audience au fond. Les notes en délibéré sont acceptées.

A compter du prononcé de l'arrêt, les parties peuvent avoir connaissance du sens de la décision grâce à l'application Sagace, et ce avant même sa notification, qui intervient en général très peu de temps après son prononcé. Sur ce point, il en va de même pour les juridictions judiciaires : dès le prononcé de la décision, l'équivalent électronique de l'arrêt est adressé via le RPVA par le greffe aux avocats des parties.

⁵⁸ Cf. *supra*.

⁵⁹ A la différence des juridictions judiciaires.

4.3.2.2 *La « troïka » : une spécificité des CAA*

A l'instar du Conseil d'Etat, les présidents des CAA réunissent tous les 15 jours les présidents de chambre, qui signalent les affaires dans lesquelles leur chambre s'apprête à trancher des questions de droit nouvelles.

Intervenant entre le délibéré et le prononcé de la décision, cette pratique poursuit un double objectif d'information et d'harmonisation de la jurisprudence.

Ainsi, si la troïka est en accord avec le projet d'arrêt, il peut être prononcé, mais en cas de désaccord, elle demandera à la chambre de délibérer à nouveau.

A l'issue de ce nouveau délibéré, le prononcé de l'arrêt peut intervenir si la décision est conforme à la position de la troïka ou si le président de la CAA l'autorise.

Ce dernier peut également décider de soumettre le dossier à une formation supérieure de la cour : chambres réunies ou formation plénière. C'est en effet le président de la juridiction, et non de chambre, qui arrête les rôles proposés par le rapporteur public. Il dispose également d'un pouvoir de radiation afin que l'affaire soit jugée par une formation supérieure, y compris après l'audience.

Il s'agit d'une autre déclinaison du principe de « discipline contentieuse » évoqué précédemment⁶⁰. L'objectif est d'éviter des divergences de jurisprudence, au sein des cours ou entre elles.

4.3.2.3 *Des outils performants d'aide à la décision et à la rédaction*

Pour nourrir cet objectif d'efficacité et d'harmonisation, les magistrats de l'ordre administratif disposent d'une base de jurisprudence exhaustive, regroupant toutes les décisions des TA, CAA et du Conseil d'Etat⁶¹, la recherche de précédents topiques étant considérée comme le premier facteur d'homogénéisation des décisions.

A usage purement interne⁶², elle est ouverte à toutes les juridictions.

Tous les magistrats ont accès à distance aux ressources internes de leur juridiction et à l'ensemble des dossiers dématérialisés placés sur les répertoires partagés, grâce à un « tunnel sécurisé » de type VPN.

Ils disposent par ailleurs d'un ordinateur portable relié à deux ou trois écrans 22 pouces sur leur lieu de travail.

Le centre de recherche juridique du Conseil d'Etat diffuse également des fascicules thématiques de jurisprudence, ainsi que des « banque de paragraphes⁶³ ».

Tous les arrêts des CAA sont en outre notifiés aux TA qui en sont à l'origine et des points de jurisprudence sont régulièrement organisés avec les présidents des TA par les présidents de CAA.

Les CAA diffusent enfin toutes des lettres périodiques de jurisprudence.

⁶⁰ Cf. introduction.

⁶¹ A l'exclusion des ordonnances de tri et de recevabilité.

⁶² Les décisions n'étant pas anonymisées.

⁶³ Il s'agit de bases nationales de rédactions types sur des moyens récurrents, personnalisables par les juridictions, qui permettent d'harmoniser les modes de rédaction et offrent des possibilités de recherches par requêtes stéréotypées.

4.3.2.4 *La rédaction des arrêts*

La décision administrative est divisée en 3 parties : les visas, les motifs et le dispositif.

Normée sur la forme et le fond, elle est soumise à une charte graphique⁶⁴ et d'écriture unifiées. Lorsqu'un précédent existe, la décision reproduit purement et simplement le texte de l'arrêt de principe dont elle s'inspire.

Parce que l'accessibilité au juge suppose également la compréhension de la décision rendue, le Conseil d'Etat a conduit, dans plusieurs cours et tribunaux, une expérimentation portant sur un nouveau mode de rédaction, conçu pour être plus lisible.

Cette initiative a permis de généraliser dans l'ensemble des juridictions administratives, depuis septembre 2015, un nouveau mode de rédaction des visas, plus court et synthétique.

Une évolution similaire de la rédaction des motifs est en cours, afin de privilégier un raisonnement déductif qui ne soit pas une compilation d'arguments, de proscrire les « considérants » ou termes désuets et de privilégier les phrases courtes et le style direct.

⁶⁴ Définissant la police de caractères, l'espacement, l'usage des majuscules ou du « gras » et des italiques...

Fiche 22. Approche comparatiste : les juridictions étrangères

Sommaire

1. ARCHITECTURE GENERALE DES RECOURS EN MATIERES CIVILE, COMMERCIALE ET SOCIALE	222
1.1 Diversité des organes juridictionnels.....	222
1.2 Variété des types de recours.....	223
2. LA VOIE DE L'APPEL	223
2.1 Fonction et office de la juridiction d'appel.....	223
2.2 Conditions d'accès des justiciables à la juridiction d'appel.....	224
2.2.1 <i>Types de conditions posées pour l'accès à la juridiction d'appel.....</i>	<i>224</i>
2.2.2 <i>Griefs.....</i>	<i>225</i>
2.2.3 <i>Assistance d'un conseil.....</i>	<i>225</i>
2.2.4 <i>Consignation et droit de procédure</i>	<i>225</i>
2.2.5 <i>Conditions particulières</i>	<i>226</i>
2.2.6 <i>Autorisation d'appeler.....</i>	<i>226</i>
2.2.7 <i>Examen des conditions d'accès à la juridiction d'appel.....</i>	<i>226</i>
2.2.8 <i>Décision relative à l'accès à la juridiction d'appel</i>	<i>226</i>
2.3 Les Caractéristiques de la procédure d'appel	227
2.3.1 <i>Dématérialisation des procédures.....</i>	<i>227</i>
2.3.2 <i>Existence de procédures accélérées</i>	<i>227</i>
2.3.3 <i>Existence de délais.....</i>	<i>227</i>
2.3.4 <i>Instruction des affaires avant la fixation à l'audience</i>	<i>228</i>
2.3.5 <i>Composition de la juridiction d'appel.....</i>	<i>228</i>
2.3.6 <i>Assistance des magistrats</i>	<i>228</i>
2.3.7 <i>Existence d'un bureau virtuel.....</i>	<i>228</i>
2.3.8 <i>Diffusion et harmonisation de la jurisprudence</i>	<i>229</i>
2.3.9 <i>Caractère exécutoire des décisions de première instance.....</i>	<i>229</i>
2.3.10 <i>Spécialisation de juridictions d'appel concernant des contentieux spécifiques.....</i>	<i>229</i>

Si dans certains pays, l'appel a un effet dévolutif absolu, dans d'autres, la juridiction d'appel n'a pas pour fonction de juger à nouveau l'ensemble du litige.

En Belgique, aux Pays-Bas, en Suisse et en Italie, les Cours d'appel statuent à nouveau en fait et en droit. La loi peut prévoir qu'il est néanmoins impossible de faire de nouvelles demandes, de faire valoir de nouveaux moyens ou de fournir de nouvelles pièces, comme c'est le cas en Italie. En revanche, en Espagne, en Allemagne et au Québec, les juridictions d'appel ont pour fonction de statuer sur les erreurs de droit et n'examinent les faits qu'à titre dérogatoire.

Dans l'ensemble des pays, c'est en principe la juridiction d'appel, statuant en formation restreinte, qui examine les conditions de recevabilité de l'appel. En Allemagne, elle l'examine d'office. Toutefois, si une autorisation est nécessaire pour interjeter appel, celle-ci est délivrée par la juridiction de première instance.

1. ARCHITECTURE GENERALE DES RECOURS EN MATIERES CIVILE, COMMERCIALE ET SOCIALE

Dans l'ensemble des pays étudiés, l'architecture des recours en matières civile, commerciale et sociale varie selon la nature de la décision et la matière considérée. Il existe également différents types de recours, les pays étudiés opérant une distinction entre l'appel et d'autres types de recours dépourvus d'effet dévolutif et/ou suspensif.

Le caractère fédéral d'un État peut également avoir une incidence sur l'architecture des recours. Dans l'ensemble, cette architecture est marquée par une pluralité des instances juridictionnelles ayant compétence pour connaître des recours et par une grande variété des procédures existantes.

1.1 Diversité des organes juridictionnels

Il existe, dans tous les États étudiés, une distinction entre les juridictions d'appel et une juridiction unique compétente pour statuer sur les pourvois relatifs à l'application du droit (Cour fédérale de Justice en Allemagne, Cour Suprême du Canada, Tribunal Suprême en Espagne, Cour Suprême des Pays-Bas, Cour de Cassation en Italie et en Belgique).

Une légère atténuation à ce principe peut être observée dans l'État fédéral espagnol. En effet, l'examen des pourvois en cassation exercés contre les décisions rendues par les tribunaux civils des Communautés autonomes relève des tribunaux supérieurs de Justice (juridictions situées au sommet de l'organisation judiciaire de chaque Communauté autonome) dès lors que ces pourvois sont fondés, à titre exclusif ou non, sur une violation du droit civil, du droit local ou propre à la Communauté, et quand le Statut de la Communauté l'a expressément prévu.

Un point commun entre l'ensemble des États objets de l'étude est la pluralité des instances susceptibles de statuer comme juridiction d'appel.

Cette multiplicité est liée, en premier lieu, à l'existence de juridictions *sui generis* traitant de contentieux spécifiques comme par exemple le contentieux social : Conseil central d'appel aux Pays-Bas compétent en matière sociale, Cour du Travail en Belgique, ordre juridictionnel distinct en matière prud'homale en Allemagne, Tribunal des professions au Québec.

En second lieu, cette pluralité tient au fait que la juridiction d'appel peut être la juridiction de degré immédiatement supérieure à celle ayant rendu le jugement, et varie donc en fonction de la juridiction ayant statué en première instance¹.

1.2 Variété des types de recours

L'ensemble des pays étudiés connaît une différence entre des recours ayant pour effet de juger à nouveau l'affaire et les pourvois. Toutefois, l'étude des différentes législations révèle une grande diversité des procédures de recours.

En Allemagne, outre les procédures de l'appel (*Berufung*) et du pourvoi (*Revision*), il existe un mécanisme de pourvoi direct (*Sprungrevision* ou *Sprungrechtsbeschwerde*) devant la Cour fédérale de Justice à l'encontre des décisions rendues au fond et en première instance. Ce pourvoi direct, soumis à des conditions restrictives, vaut renonciation à l'appel.

Des spécificités peuvent être relevées concernant les recours contre des décisions qui ne tranchent pas l'objet du litige. En Allemagne, un tel recours, appelé *Sofortige Beschwerde*, n'a en principe pas d'effet suspensif ni dévolutif. Sa particularité tient au fait qu'il est d'abord examiné par la juridiction de première instance qui dispose alors de la faculté d'amender la décision qu'elle a elle-même rendue et, si elle estime qu'il n'y a pas lieu d'en modifier la teneur, transmet alors la procédure au tribunal de degré supérieur.

L'existence d'un recours extraordinaire pour vice de procédure peut être relevée en Espagne.

L'architecture des recours varie également selon le domaine du droit concerné. Le droit allemand prévoit ainsi des particularités en matière familiale. En effet, les juridictions compétentes statuent alors au moyen d'ordonnances. Celles-ci peuvent faire l'objet d'un recours particulier (*Beschwerde*), en principe dépourvu d'effet dévolutif et d'effet suspensif.

2. LA VOIE DE L'APPEL

2.1 Fonction et office de la juridiction d'appel

En Belgique, aux Pays-Bas, en Suisse et en Italie, les cours d'appel statuent à nouveau en fait et en droit. La loi peut prévoir qu'il est néanmoins impossible de faire de nouvelles demandes, de faire valoir de nouveaux moyens ou de fournir de nouvelles pièces, comme c'est le cas en Italie.

En revanche, en Espagne, en Allemagne et au Québec, les juridictions d'appel ont pour fonction de statuer sur les erreurs de droit et n'examinent les faits qu'à titre dérogatoire.

¹ En Allemagne, les appels portés à l'encontre des jugements rendus par les tribunaux d'instance sont jugés par les tribunaux régionaux et les appels contre les décisions des tribunaux régionaux sont portés devant les tribunaux supérieurs régionaux.

En Espagne, les jugements des tribunaux de paix peuvent faire l'objet d'un appel devant les tribunaux de première instance et les jugements prononcés en première instance par les tribunaux de première instance peuvent faire l'objet d'un appel devant les audiences provinciales.

En Belgique, l'appel des décisions du juge de paix est porté devant le tribunal de première instance et l'appel des décisions du tribunal de première instance est jugé par la cour d'appel.

De même en Italie où les recours contre les jugements des Juges de paix se font devant le tribunal ordinaire et les jugements rendus par le tribunal ordinaire sont susceptibles d'un appel devant la cour d'appel.

C'est par une réforme de la procédure civile issue d'une loi du 27 juillet 2001, que l'Allemagne a considérablement limité l'office du juge lors de la procédure d'appel. Alors qu'auparavant l'appel permettait de procéder à un nouvel examen en fait et en droit de l'affaire, il est désormais restreint à un contrôle de la régularité juridique de la décision attaquée. Le juge d'appel allemand se limite, sauf exceptions², à examiner les éventuelles erreurs de droit contenues dans le jugement attaqué ainsi que les vices susceptibles d'entacher les constatations de fait résultant de ce jugement. En principe, le juge d'appel allemand est lié par les constatations de fait résultant du jugement attaqué.

En Espagne également, le juge d'appel est chargé d'examiner l'interprétation de la loi ou une atteinte éventuelle au droit procédural. Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'une nouvelle analyse des preuves est admise.

La Cour d'appel du Québec analyse le jugement rendu et le dossier tel que constitué en première instance. Elle corrige les erreurs de droit et n'intervient sur les questions de fait que s'il est démontré qu'une erreur manifeste et déterminante a été commise par la juridiction de première instance.

2.2 Conditions d'accès des justiciables à la juridiction d'appel

2.2.1 Types de conditions posées pour l'accès à la juridiction d'appel

Si l'accès à la juridiction d'appel est soumis à des conditions dans l'ensemble des pays étudiés, celles-ci sont très variables d'une législation à l'autre. Dans certains États, l'octroi d'une autorisation d'appeler peut être une condition de recevabilité de l'appel.

Les conditions de délais sont communes à l'ensemble des pays, seule la durée de celui-ci varie d'un État à l'autre :

- en Espagne, le délai d'appel est de 20 jours ;
- en Allemagne, en Italie, en Belgique, en Suisse et au Québec, ce délai est en principe d'un mois à compter de la signification du jugement attaqué ;
- en Allemagne, il ne peut toutefois pas excéder un délai maximal de cinq mois suivant le prononcé de la décision ;
- en Italie un délai maximal de six mois à compter de la publication du jugement.
- la législation des Pays-Bas prévoit que l'appelant assigne l'intimé en appel dans le délai de trois mois après le jugement de première instance.

Le montant du litige peut également être une condition d'accès à la juridiction d'appel :

- aux Pays-Bas, l'appel en matière civile est conditionné par le montant du litige qui doit être à 1.750 euros ;
- en Belgique, le taux du ressort est de 2.500 euros pour les décisions du juge de paix, du tribunal de commerce et du tribunal de première instance ;

² Par exception, la juridiction d'appel allemande n'est pas liée par les constatations de fait du jugement attaqué lorsque des éléments concrets permettent de douter de leur exactitude et de leur caractère exhaustif et que ces constatations ont été déterminantes pour la décision. Le juge d'appel peut également fonder sa décision sur des faits nouveaux lorsqu'ils sont présentés au soutien de moyens nouveaux qui ont été jugés recevables soit parce qu'ils concernent un aspect négligé en première instance, soit parce qu'ils n'ont pas pu être invoqués en première instance. La jurisprudence a également pu admettre que de nouveaux éléments factuels soient présentés pour la première fois en cause d'appel, notamment car ils ne sont pas contestés par la partie adverse.

- en Espagne, les décisions rendues dans le cadre d'une procédure orale ne sont susceptibles d'appel que lorsqu'elles concernent des montants supérieurs à 3.000 euros ;
- en Allemagne, la partie appelante doit pouvoir justifier d'un grief dont le montant excède 600 euros, faute de quoi elle doit être autorisée à interjeter appel ;
- en Suisse, dans les affaires patrimoniales, l'appel n'est recevable que si le montant du litige est d'au moins 10.000 francs (environ 8.800 euros).

2.2.2 *Griefs*

En Allemagne, eu-égard au caractère restrictif de l'office de la juridiction d'appel, la recevabilité de l'appel est soumise à la production d'un mémoire indiquant « *les éléments permettant de considérer qu'une violation de la règle de droit a été commise* » ou bien « les éléments concrets de nature à susciter des doutes quant à l'exactitude ou à l'exhaustivité des constatations de fait dans la décision attaquée ».

La législation belge prévoit que les griefs doivent être énoncés, à peine de nullité de l'acte d'appel.

À l'inverse, aux Pays-Bas, la matière civile, à la différence de la matière pénale, ne connaît pas l'obligation d'exposer les griefs *ab initio*.

2.2.3 *Assistance d'un conseil*

Dans certains États, il est facultatif d'être assisté d'un avocat en appel. C'est le cas de la Belgique.

Dans d'autres, comme l'Italie et l'Allemagne ou les Pays-Bas, l'appelant doit constituer avocat. En Espagne, l'intervention d'un avocat ou d'un conseil juridique (*Procurador*) est en principe obligatoire dans tous les domaines.

Au Québec, l'assistance d'un avocat est obligatoire pour les personnes morales mais facultative pour les personnes physiques.

2.2.4 *Consignation et droit de procédure*

L'exigence d'une consignation ou de l'acquittement d'un droit de procédure est commune à plusieurs États. En Espagne, depuis une loi du 3 novembre 2009, le droit d'appel est soumis au paiement d'une consignation d'un montant de 50 euros. En Italie, l'appel est soumis à une contribution unifiée.

En Belgique, l'appelant doit s'acquitter de 20 euros au titre de la contribution à l'aide juridique et de « droits de greffe » d'un montant de 50 ou de 165 euros, selon la juridiction ayant rendu le jugement de première instance. Les droits de greffe sont versés à la fin de la procédure. À ces frais, s'ajoutent, lorsque l'appelant n'obtient pas gain de cause, le paiement d'une somme de 165 ou de 400 euros selon la juridiction ayant statué.

En Suisse, dans le canton de Genève, les parties doivent payer un émoulement forfaitaire de décision dont le montant est fixé en montant de la valeur et de la nature du litige.

La procédure devant la Cour d'appel du Québec ainsi que la procédure d'appel aux Pays-Bas exigent le paiement d'un droit de procédure qui varie, selon la nature de la décision attaquée et selon que l'appelant est une personne physique ou une personne morale. Le montant de ces droits varie entre 60 et 270 euros environ au Québec et entre 313 et 5.200 euros aux Pays-Bas.

En Allemagne, les parties sont également tenues de s'acquitter d'une taxe permettant l'accès à la justice (*Gerichtsgebühr*). Le montant de cette taxe varie en fonction du montant du litige et d'un coefficient multiplicateur en fonction de la nature et de l'issue de la procédure (désistement, conciliation *etc.*).

2.2.5 Conditions particulières

En Italie, le code de procédure civile dispose qu' « *il peut être interjeté appel contre les décisions de premier grade sous réserve que l'appel ne soit pas exclu par la loi ou par accord des parties conformément à l'article 360 du CPC* ».

Ainsi, les parties peuvent convenir de ne pas ouvrir la voie de l'appel.

2.2.6 Autorisation d'appeler

En Allemagne, l'autorisation d'appeler est l'une des deux conditions alternatives de recevabilité de l'appel. Dans ce pays en effet, l'appelant doit, soit justifier d'un grief dont le montant excède 600 euros, soit, à défaut, avoir été autorisé par la juridiction de première instance à interjeter appel. Cette autorisation est en général délivrée dans le jugement attaqué lui-même.

Le Québec connaît également une distinction entre les « appels de plein droit » et « les appels sur permission ». Comme en Allemagne, l'autorisation d'appeler peut être en lien avec le montant du litige puisque le code de procédure civile prévoit que ne peuvent faire l'objet que d'un appel sur permission les jugements dans lesquels la valeur de l'objet du litige est inférieure à 60.000 \$ (soit environ 40.000 euros).

Lorsqu'une permission d'appeler est exigée, celle-ci n'est accordée que s'il s'agit d'une question de principe, d'une question nouvelle ou d'une question de droit faisant l'objet d'une jurisprudence contradictoire.

2.2.7 Examen des conditions d'accès à la juridiction d'appel

C'est en principe la juridiction d'appel qui examine les conditions de recevabilité de l'appel. Elle peut alors statuer en formation restreinte.

En Allemagne, la juridiction d'appel examine d'office la recevabilité d'un appel. Toutefois, si une autorisation d'appeler est nécessaire, celle-ci est délivrée par la juridiction de première instance.

Au Québec, la permission d'appeler est accordée par un juge de la Cour d'appel.

2.2.8 Décision relative à l'accès à la juridiction d'appel

En Allemagne, la décision de la juridiction de première instance d'autoriser ou non l'appel est insusceptible de recours.

Si l'appel est manifestement irrecevable pour des motifs liés au non-respect d'exigences formelles, il peut être rejeté par la cour d'appel au moyen d'une ordonnance sans débat préalable. Cette ordonnance peut faire l'objet d'un recours (*Nichtzulassungsbeschwerde*) devant la Cour fédérale de Justice. De même, lorsque la Cour d'appel décide, par ordonnance, d'écarter un recours dont elle considère de manière unanime qu'il n'a aucune chance de prospérer, cette décision est aussi susceptible d'un recours devant la Cour fédérale.

En Espagne et aux Pays-Bas, la décision de rejet prend la forme d'une décision motivée susceptible de recours en réclamation (« *recurso de queja* ») devant l'Audience provinciale.

Au Québec, où existe la distinction entre « l'appel de plein droit » et « l'appel sur permission », la requête pour permission d'appeler doit être présentée à un juge de la cour d'appel. Il est possible de demander à la Cour suprême du Canada l'autorisation de faire appel d'un jugement refusant une permission d'appeler.

2.3 Les Caractéristiques de la procédure d'appel

2.3.1 Dématérialisation des procédures

En Allemagne, depuis le 1^{er} janvier 2018, les parties ont la possibilité de communiquer par voie électronique avec l'ensemble des juridictions. À l'occasion d'une procédure d'appel, les parties peuvent communiquer la déclaration d'appel, la motivation de l'appel et toutes leurs écritures et pièces par voie électronique. Les *Länder* disposent néanmoins de la faculté de retarder l'entrée en vigueur de ces dispositions jusqu'au 1^{er} janvier 2022, date à laquelle les avocats et autorités publiques seront en principe tenues d'adresser l'ensemble de leurs communications par voie dématérialisée.

De même aux Pays-Bas, où un vaste programme de numérisation est en cours de déploiement dans la justice. Si le tout numérique, initialement prévu pour fin 2017, n'est pas encore en vigueur dans les Cours d'appel, il est prévu à terme que l'ensemble de la procédure soit accessible aux parties à travers un site sécurisé. De plus, les parties pourront engager une procédure, plaider, échanger des pièces et recevoir la décision *via* un portail numérique. À terme, les professionnels du droit auront l'obligation de recourir à la procédure numérique.

Devant la Cour d'appel du Québec, certaines demandes peuvent être transmises au greffe par voie électronique, mais uniquement à la condition que toutes les parties y consentent.

2.3.2 Existence de procédures accélérées

En Allemagne, le code de procédure civile ne procède pas à une distinction entre un « circuit court » et un « circuit long ».

Aux Pays-Bas, cette distinction n'existe pas non plus. Néanmoins, après l'échange d'un mémoire de griefs et d'un mémoire en réponse, les avocats des parties sont invités par la juridiction d'appel à opter soit pour un examen sur la seule base des éléments du dossier, soit pour la tenue d'une audience de plaidoiries.

Il existe au Québec une voie ordinaire et une voie accélérée selon la nature du dossier ou selon la décision d'un juge de la Cour d'appel. De même, en Belgique, il existe également un circuit court réservé en principe aux causes n'appelant que des débats succincts, qui sont alors plaidées au plus tard dans les trois mois suivant leur introduction.

2.3.3 Existence de délais

Le droit allemand enseigne la procédure d'appel dans des délais fixés soit par la loi, soit par la juridiction saisie. L'appelant dispose d'un délai de deux mois à compter de la signification du jugement pour produire un mémoire d'appel qui sera notifié par la juridiction à la partie intimée. Lors de cette notification, la juridiction d'appel peut fixer un délai à la partie intimée pour produire des conclusions en réponse, puis impartir le cas échéant un délai à la partie appelante afin de communiquer ses conclusions en réplique. Le non-respect de ces délais entraîne en principe l'inadmissibilité des moyens.

Aux Pays-Bas, c'est uniquement la juridiction d'appel, dans le cadre de la mise en état, qui encadrera les délais de la procédure d'appel.

2.3.4 Instruction des affaires avant la fixation à l'audience

En Allemagne, la mise en état est en principe réalisée par le président de la chambre saisie ou par le conseiller rapporteur.

Le code de procédure civile canadien prévoit la procédure de gestion de l'appel. Cette procédure permet de fixer des délais dans le traitement du dossier par la cour d'appel. Le juge convoque alors les parties pour préciser les questions véritablement en litige et établir les moyens propres à simplifier la procédure et abrégé les débats. Il pourra notamment fixer des délais pour produire les documents. Les décisions de gestion lient alors les parties.

En Belgique, lors de l'audience d'introduction de l'affaire, le juge invite les parties à fixer des dates d'échéance obligatoires pour la rédaction et l'échange des conclusions. À défaut d'accord entre les parties, c'est ce juge qui déterminera les échéances.

2.3.5 Composition de la juridiction d'appel

Si le principe est la collégialité à trois juges, il est néanmoins possible dans plusieurs des pays étudiés de restreindre ou d'élargir la formation de la juridiction d'appel.

Dans plusieurs États (Allemagne, Italie, Québec, Belgique), la juridiction d'appel statue en principe en formation collégiale de trois magistrats.

Toutefois, l'affaire peut parfois être confiée à un juge unique. En Allemagne, cette faculté est prévue lorsque la décision attaquée a été rendue par un tribunal statuant à juge unique et si l'affaire ne présente pas de complexité particulière.

Au Québec, la liste des requêtes pouvant être présentées à un juge unique est prévue par le code de procédure civile.

En Belgique, la cour d'appel peut également siéger à juge unique, composée du président de chambre ou d'un conseiller à la cour.

Au Canada, certaines requêtes peuvent même est traitées par un greffier de la Cour d'appel, comme par exemple les requêtes pour joindre ou disjoindre des appels.

À l'inverse, au Québec, le juge en chef de la cour d'appel peut augmenter le nombre de juges, la cour d'appel pouvant même prendre des décisions en formation plénière.

2.3.6 Assistance des magistrats

En Allemagne, les juges ne bénéficient pas de l'aide d'assistants.

En revanche, en Belgique, les magistrats sont assistés par des référendaires (docteurs, titulaires d'une licence ou d'un master en droit) dans l'étude des dossiers et la préparation des projets de jugements.

Aux Pays-Bas, les magistrats sont assistés par des secrétaires, des assistants, des greffiers et des juristes.

2.3.7 Existence d'un bureau virtuel

Aux Pays-Bas, les magistrats disposent d'un bureau virtuel, l'ensemble des dossiers étant numérisés.

En Allemagne, une loi du 5 juillet 2017 a introduit l'existence du dossier dématérialisé. Cependant, l'entrée en vigueur de cette disposition a été différée au 1^{er} janvier 2026. À ce jour, seuls les tribunaux régionaux de Landshut, de Stuttgart et de Mannheim ont mis en place la dématérialisation des procédures.

2.3.8 *Diffusion et harmonisation de la jurisprudence*

Aux Pays-Bas, la jurisprudence est compilée sur le site rechtspraak.nl.

En Allemagne, il n'existe pas d'outils spécifiques pour assurer la diffusion de la jurisprudence des juridictions d'appel vers celles de première instance. Il existe néanmoins des portails privés de diffusion du droit. De plus, dans les affaires les plus emblématiques, la juridiction peut publier un communiqué de presse.

2.3.9 *Caractère exécutoire des décisions de première instance*

En Allemagne, les décisions de première instance ne sont en principe exécutoires qu'à l'expiration du délai de recours : l'appel fait donc obstacle à l'exécution de la décision.

Toutefois, certaines décisions de première instance sont exécutoires nonobstant appel, soit en raison de la nature de la décision, soit car elle a été déclarée exécutoire par provision moyennant la constitution d'une sûreté. L'exécution provisoire peut toutefois être suspendue par la juridiction d'appel.

Aux Pays-Bas, les décisions de première instance peuvent être déclarées exécutoires nonobstant appel par le juge si le demandeur en fait la demande. La suspension de l'exécution provisoire peut être sollicitée devant la Cour d'appel.

En Suisse, l'appel a en principe un effet suspensif, sauf pour des décisions portant sur des mesures provisionnelles. La juridiction d'appel peut toutefois autoriser l'exécution anticipée et ordonner des mesures conservatoires si nécessaire.

En Belgique, à part quelques exceptions (état des personnes notamment), l'appel ne suspend pas l'exécution d'un jugement, sauf décision spécialement motivée.

2.3.10 *Spécialisation de juridictions d'appel concernant des contentieux spécifiques*

En Allemagne, les tribunaux régionaux et les tribunaux supérieurs régionaux sont tenus de disposer de formations de jugement spécialisées en matière bancaire et financière, en matière de construction, en matière de soins médicaux et en matière de contrats d'assurance. Les *Länder* sont par ailleurs autorisés à mettre en place des chambres commerciales auprès des tribunaux régionaux. Ils peuvent également désigner certaines juridictions pour connaître de contentieux spécifiques en cause d'appel.

Aux Pays-Bas, il est possible de mentionner, parmi les instances juridictionnelles de recours *sui generis*, le Conseil Central d'appel (*Centrale Raad van Beroep*), composé de juges administratifs mais compétent pour connaître de certains recours relevant en France du contentieux social. Par ailleurs, il existe en appel des spécialisations correspondant aux spécialisations de certaines juridictions de première instance (Chambre maritime à Rotterdam ou propriété intellectuelle et brevets à La Haye par exemple).