

## Observations complémentaires du Syndicat de la magistrature sur le chantier procédure civile présentées à la DACS à la suite du rapport rendu le 15 janvier 2018

### 1. Sur le volet numérique :

Le Syndicat de la magistrature estime que la nature régaliennne des fonctions judiciaires et les enjeux essentiels en termes d'égalité devant la loi nécessitent une mise en œuvre raisonnée de la dématérialisation de la justice. Il ne s'agit pas de s'opposer par principe à ce que des démarches puissent être effectuées, y compris par des particuliers, par la voie numérique. Toutefois, compte tenu de la persistance de la fracture numérique, le Syndicat de la magistrature s'oppose tant à une dématérialisation intégrale du processus judiciaire (ou même simplement de la saisine de la juridiction) qu'à l'introduction de mesures « incitatives », qui, pour les justiciables les plus précaires auront concrètement un effet punitif (allongement des délais de jugement, conséquences éventuelles en matière de frais de justice ou d'exécution provisoire comme cela est envisagé par les rapporteurs du chantier relatif à la transformation numérique).

Or, le rapport laisse penser que le caractère facultatif de la dématérialisation pour les particuliers ne sera que temporaire : ainsi le rapport indique que « *l'accès à une justice civile convertie au numérique doit être dans un premier temps limité aux particuliers qui le souhaitent, le cas échéant pendant une période d'expérimentation, avant sa généralisation* ». Le Syndicat de la magistrature y est opposé.

Pour ce qui concerne la saisine, le rapport est plus radical, en tout cas dans une de ses parties : il préconise un acte unique de saisine judiciaire par la voie électronique, à peine d'irrecevabilité. Le Syndicat de la magistrature est favorable à la possibilité donnée aux justiciables de saisir la justice par voie électronique et de suivre en ligne le déroulement des procédures qui les concernent. En revanche, il s'insurge contre l'idée d'une saisine prévue exclusivement par la voie dématérialisée, sans possibilité de saisine papier. Quid des personnes n'ayant pas accès au numérique (précaires, déserts numériques) ? Quid des personnes n'ayant pas les capacités d'utilisation du numérique (personnes âgées, personnes en situation de handicap) ? Quid enfin de

toutes les hypothèses où les champs ne seront pas correctement renseignés ou les pièces pas intégralement transmises en l'absence d'aide et d'accompagnement des requérants dans la formulation de leurs demandes ?

Le Syndicat de la magistrature préconise de prévoir une saisine unique par requête et sans représentation obligatoire pour permettre à tout justiciable, y compris les plus précaires, d'avoir accès à un juge.

Les auteurs du rapport préconisent plus généralement de rendre obligatoire la dématérialisation de la saisine et des échanges dès lors « qu'intervient dans le procès un auxiliaire de justice (...), une administration de l'Etat ou une collectivité territoriale, une personne morale de droit public, un organisme de sécurité sociale, un service ou une personne privée chargée de la gestion d'un service public administrative (...) » mais aussi les personnes morales de droit privé « dont l'identification numérique peut être aisément mise en place, le défenseur syndical en matière prud'homale, le délégué d'association de défense des mutilés et invalides en matière de protection sociale ».

Le Syndicat de la magistrature relève le caractère extensif des procédures visées, dès lors qu'il serait question d'imposer cette dimension dématérialisée sur la base de la qualité d'une seule des deux parties au procès et alors même qu'il peut exister un inégal accès et une inégale capacité à maîtriser les outils numériques (y compris en présence d'un mandataire, comme dans la matière prud'homale).

En conséquence, le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé au développement des outils évoqués par le rapport (modes sécurisés de communication électronique, stockage partagé des documents numérisés ou numériques, dispositifs de signature numérique), dès lors qu'aucun de ces outils n'est imposé aux parties et qu'une méthode claire et garantiste - vraisemblablement via une comparution physique avec une explication des modalités - de recueil de l'accord à la dématérialisation est instauré.

Le rapport évoque également le recours à la visioconférence - le qualifiant de « séduisant » pour l'écarter pour deux motifs : l'équipement insuffisant ou inadapté des juridictions et « l'attachement encore exprimé au caractère symbolique d'un lieu de justice », en somme, des oppositions techniques et de l'ordre du « ressenti » et non pas de l'essence de la justice. Cette présentation justifie une opposition très ferme du Syndicat de la magistrature.

Le rapport ouvre la voie à une visioconférence imposée aux avocats pour la mise en état et le suivi des mesures d'instruction : en effet, le rapport indique à l'inverse que, pour les justiciables personnes physiques, « *le recours à cet accès à distance devrait se faire avec leur accord et dans un lieu de justice* ».

Le Syndicat de la magistrature est opposé à la diffusion de la visioconférence, qui produit une déshumanisation du rapport judiciaire, prive le juge et les parties des capacités d'un dialogue, de possibilités de conciliation et va ainsi à rebours des

attentes. La condition tenant à l'accord des personnes risque d'être largement illusoire, notamment si des incitatifs sont prévus.

Concernant la **généralisation de la communication électronique à l'ensemble des juridictions civiles**, le rapport n'évoque pas les conséquences de cette proposition sur le déroulement de la procédure orale mais il apparaît clairement que les propositions en matière de dématérialisation aboutiront lentement mais sûrement à la disparition de cette procédure.

Pourtant, elle est essentielle à l'accès au droit, permet, lorsque le juge en a les moyens, de rétablir un équilibre entre parties inégales mais aussi de rechercher la conciliation entre les parties.

**Sur la faculté donnée aux parties de suivre l'avancement de leur affaire et de consulter les actes de procédure**, le Syndicat de la magistrature est favorable à la possibilité de consultation, à la condition qu'elle ne soit pas exclusive de la faculté pour les justiciables d'interroger directement la juridiction (soit via le SAJJ, soit via le service en cas de besoin) sur l'avancement de la procédure.

S'agissant de la consultation des actes de procédures, à nouveau, le principal problème tient au fait que la dématérialisation renverse les responsabilités. Ce n'est plus au demandeur de transmettre ses conclusions mais au défendeur de se rendre sur la plateforme pour les consulter. En l'état des difficultés que rencontrent les plus précaires avec les démarches administratives, en ligne notamment, il convient donc, sans introduire d'incitatifs, de déterminer en amont si le défendeur donne son accord à l'échange dématérialisé de pièces. Il doit, en outre, être toujours possible à une partie d'exiger en cours de procédure le recours à une « re-matérialisation » des actes (notamment dans l'hypothèse où une partie cesserait d'être représentée ou, même, de manière plus générale, des personnes pouvant, en cours de procédure, ne plus être en capacité d'exercer leur droit par la voie numérique, par exemple en cas de précarisation de leurs conditions d'existence).

S'agissant du pilotage de l'activité, le rapport, proposant de **mettre à disposition des juridictions les outils numériques nécessaires tant au pilotage de leur activité qu'à la résolution des affaires** ne donne pas de détails, évoquant simplement leur objectif : « *faciliter la production d'indicateurs d'activité, de performance et de qualité ainsi que des outils d'alerte* ». Le vocabulaire employé (celui de la performance) traduit bien l'orientation politique qui présiderait à l'élaboration de ces outils.

En soi, il est pertinent que l'autorité judiciaire puisse disposer d'outils lui permettant d'avoir une vision fine de son activité. Toutefois, ils ne doivent pas être conçus comme des instruments de performance mais bien destinés à faciliter la gestion du nombre importants de procédure et à révéler les difficultés de la justice, qui ne manqueront pas de se traduire en demande de créations de postes de fonctionnaires, greffiers et magistrats.

Quant aux outils visant à la « résolution des affaires », le rapport en évoque deux types :

- des « *outils d'aide à la décision : blocs de motivation, trames, accès aux bases de données existantes, barèmes etc...* » : cette liste contient des outils pertinents (l'accès aux bases de données notamment), d'autres insuffisamment précis (les barèmes sont une donnée positive tant qu'ils ne sont pas impératifs) tandis que les derniers doivent être rejetés s'il s'agit d'imposer des trames ou motivation-types nationales. En effet, s'il est pertinent que les services (voire plusieurs services d'un même ressort) élaborent en commun des ressources auxquels chacun pourra choisir d'avoir recours, il faut refuser une imposition nationale de trames ou motivation-types qui présentent un risque majeur d'uniformisation des jurisprudences, au mépris de l'indépendance juridictionnelle.

- des « *outils d'intelligence artificielle, permettant à la juridiction, par la consultation d'une mémoire actualisée, de connaître et d'analyser son activité et sa jurisprudence* » (via l'open data) : cette préconisation est imprécise. La consultation - et la discussion en juridiction ou entre plusieurs juridictions d'un même ressort de cour d'appel - de la jurisprudence est évidemment une évolution très positive liée à l'open data, à la condition que les jurisprudences minoritaires y soient accessibles (ce qui renvoie aux conditions de référencement). L'invocation d'outil d'intelligence artificielle est plus préoccupante, notamment dans la mesure où les rapporteurs du chantier relatif à la transformation numérique ont préconisé « *des jugements types numériques par référence à des jurisprudences affirmées* », proposition qui nierait les capacités d'évolution du droit par la jurisprudence, qui lui est pourtant consubstantielle.

Le rapport est peu disert sur la proposition de **désigner un délégué à la numérisation de la justice. Le Syndicat de la magistrature n'a pas, en soi, d'opposition à cette création, sous plusieurs réserves :**

- ce délégué devrait être rattaché aux services ministériels en charge de l'accès au droit, afin que la préoccupation pour les risques que la numérisation porte en la matière soit une considération première ;
- ce délégué et ses effectifs devront être soumis à une déclaration d'intérêts afin de prévenir les conflits d'intérêts.

Le service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) est une avancée qui a été portée et soutenue par le Syndicat de la magistrature, à condition que lui soit donnés les moyens d'une véritable universalité (notamment via la mise en œuvre nationale de Portalis). Il doit bien s'agir d'un service d'information pertinente et au sein duquel toute demande en justice peut être déposée, indifféremment sur tout le territoire national, à charge pour l'institution de transmettre à la juridiction compétente. Ces fonctions nécessitent l'affectation de personnels très compétents sur le plan juridique et en matière d'accueil des personnes.

Dès les premières discussions sur les SAUJ, le Syndicat de la magistrature a alerté sur le risque que le ministère envisage une réduction des effectifs de fonctionnaires et de greffiers dans les services au motif que les SAUJ s'y substitueraient, alors qu'ils exercent une mission que ces personnels n'étaient aujourd'hui pas en capacité

d'exercer ou qui se faisait en supplément de leur charge de travail, dans un contexte de pénurie. Le Syndicat de la magistrature insiste donc sur la nécessité que la généralisation des SAUJ soit accompagnée de créations de postes en nombre suffisant et d'une valorisation de ces fonctions.

La perspective de faire des SAUJ des « points d'entrée numérique » vient contredire cette philosophie. Le rapport Montaigne cité par le rapport évoque ainsi la possibilité de « bornes numérique » pour saisir les juridictions et ouvre la voie à la création de fonctions d'accompagnement purement « techniques » - dont on imagine qu'il sera rapidement confié à des emplois précaires et sans exigence de formation en droit - au renseignement du dispositif de saisine. La même évolution menace les maisons d'accès au droit et points d'accès au droit.

Le Syndicat de la magistrature est opposé à la proposition formulée par les rapporteurs du chantier relatif à la transformation numérique qui évoquent la possibilité de confier à des associations une mission d'aide à la saisine des juridictions et aux démarches numériques en la matière. Le Syndicat de la magistrature y voit une privatisation d'une fonction qui nécessite compétence, universalité et gratuité, ainsi qu'un financement pérenne, autant de conditions qui ne sont absolument pas garanties dans le domaine associatif.

A l'inverse, pour le Syndicat de la magistrature, les SAUJ doivent être dotés :

- des moyens humains nécessaires, en greffiers et fonctionnaires qualifiés, via des créations de poste,
- des moyens informatiques, mis à disposition des personnels, qui pourront ainsi soit recevoir directement les saisines par la voie papier, soit, après en avoir expliqué les modalités, assister les personnes dans une saisine dématérialisée, si cela correspond à leur demande et sans l'imposer.

## **2. Sur la création d'une juridiction nationale dématérialisée de l'injonction de payer entièrement numérique**

Le rapport relève que le traitement des injonctions de payer est « très efficace », mais prétend le rendre « encore plus performant ». Il utilise au demeurant un chiffre très contestable pour le qualifier ainsi, puisqu'il se borne à constater un faible taux d'opposition (23 000 pour 500 000 injonctions de payer) sans même s'interroger sur le phénomène de non-recours que peut générer le caractère non contradictoire de la décision d'injonction de payer. En effet, le défendeur n'est pas attiré au procès : il doit lui-même initier une démarche, l'opposition, dans un délai contraint d'un mois.

Ce projet suscite une opposition du Syndicat de la magistrature à plusieurs titres :

- le caractère national de la juridiction ne se justifie en aucune manière. Les arguments classiques (complexité, contentieux sériel qui perdrait en efficacité via un traitement local, nécessité d'harmonisation), au demeurant contestables, ne

s'appliquent pas ici. On comprend mal pourquoi les règles classiques de compétence ne s'appliqueraient pas. Il convient de rappeler que la compétence territoriale (domicile du défendeur) est destinée à faciliter l'opposition à l'issue d'une procédure non contradictoire. En outre, par le biais de ces procédures, les juges d'instance exercent aujourd'hui un contrôle parfois très strict, qui peut avoir une fonction de « police » sur celles des demandes qui sont formulées par des acteurs locaux.

- le caractère entièrement dématérialisé constitue un obstacle à l'accès au juge. Alors que la procédure n'est pas contradictoire, il n'est pas légitime d'en envisager une dématérialisation totale sur la base de la saisine numérique du demandeur. En effet, rien n'assurera que la personne visée par l'injonction de payer est en capacité d'accéder à internet ou d'y exercer correctement ses droits (ainsi que le rappelle le dernier rapport d'activité du Défenseur des droits, 27% des personnes ne peuvent utiliser ou ne maîtrisent pas cet outil). Il n'est ainsi pas question d'appliquer le principe de l'arrêté du 3 juin 2016 relative à la mise en œuvre par voie électronique de la procédure simplifiée de recouvrement des petites créances qui prévoit : « Le premier accès au système par les parties emporte consentement de leur part à l'utilisation de la voie électronique » (article 9). Il faut exiger à tout le moins un consentement explicite et une possibilité, à tout moment, de retour à une procédure non dématérialisée. La signification de l'injonction de payer ne peut pas être dématérialisée, précisément car le défendeur n'a pas pu y consentir. Or, l'article 1414 du code de procédure civile prévoit explicitement l'obligation pour l'huissier, en cas de signification à personne, d'exposer les voies et modalités de l'opposition prévues à l'article 1413 du code de procédure civile. Une simple mention sur une notification par voie électronique ne produirait clairement pas le même effet.
- la faculté, en cas d'opposition, de statuer sans audience : le rapport propose qu'après une opposition en ligne, le juge statue sans audience « *si les parties en sont d'accord* » sans d'ailleurs clairement indiquer comment cet « accord » aura été obtenu, ni s'il sera l'objet d'incitations (du type délai de jugement ou autre, comme prévu pour d'autres propositions). Le Syndicat de la magistrature est opposé à la diffusion de ces procédures sans audience.

Les modalités exposées lors de l'audition par le DACS concernant le fonctionnement de cette juridiction ne viennent que confirmer – voire amplifier – notre opposition à ce dispositif. D'abord sur le motif invoqué, à savoir le dysfonctionnement du logiciel IP Web : le ministère assume donc que des raisons purement techniques et clairement dépassables justifient une réorganisation procédurale majeure. Ensuite, l'idée de la chancellerie est de confier à un ou deux magistrats le « pilotage » national de cette juridiction (organisation et « indications jurisprudentielles ») tout en déléguant le traitement des IP à vingt à vingt-cinq greffiers, via une délégation de signature mais sans aucune modification de leur statut, alors même qu'ils seraient clairement chargés de la prise de décision.

Le Syndicat de la magistrature est profondément hostile à la création de cette juridiction, de surcroît dans les conditions dans lesquelles elle est présentée. Au

contraire, il faut s'interroger sur la pertinence de maintenir, dans notre droit, une telle procédure non contradictoire.

Le Syndicat de la magistrature rappelle en outre qu'il revendique l'abrogation de l'article L 125-1 du code de procédure civile, dit de recouvrement simplifié des petites créances, entièrement confié aux huissiers.

De manière plus générale, le Syndicat de la magistrature est opposé à la dématérialisation intégrale des « petits litiges » : il rappelle que ce sont précisément ces contentieux qui nécessitent une comparution physique, notamment pour la mise en œuvre de la procédure orale (qualification par le juge des demandes, tentative de conciliation, office de protection du juge des intérêts des parties en situation de dépendance ou de domination). Il insiste au demeurant sur le fait que ces litiges ne sont pas « petits » pour la majorité des personnes qui les initient ou y sont attirées et disposent de moyens financiers très réduits.

### **3. Sur la création d'une juridiction unique et recentrée en première instance : le tribunal judiciaire**

En contradiction avec les préconisations du chantier concernant l'organisation judiciaire, les rapporteurs proposent la solution radicale d'un tribunal judiciaire par département, fusionnant les compétences des TGI et des TI.

Les arguments développés dans le cadre du chantier sur l'organisation judiciaire et reproduits ci-dessous valent à plus forte raison contre ce projet qui va encore plus loin en proposant de supprimer toute notion de juridiction de proximité ainsi que tous les sièges des tribunaux de TI et de TGI sauf une juridiction par département, qui regrouperait à terme le contentieux dévolu au conseil des prud'hommes et au tribunal de commerce.

La direction générale prise par les rapporteurs consiste à soumettre l'organisation judiciaire à une logique de flexibilité, uniquement destinée à opérer des économies d'échelles en supprimant des sièges de juridictions (ceux des tribunaux d'instance), à anéantir la spécificité et l'autonomie de cette juridiction et à définir une répartition plus malléable des contentieux entre les services pour mieux les absorber. Les propositions contreviennent aux principes de lisibilité, de proximité, de qualité et d'indépendance de la justice. L'obsession pour la « taille efficiente » définie uniquement au regard de l'instauration de « pôles de compétence » et de la cohérence avec l'organisation administrative ignore complètement les réalités géographiques et démographiques et l'enjeu essentiel de l'accessibilité, pour tous, des tribunaux.

#### **Objectif n°1 : la suppression des tribunaux d'instance (TI)**

*Propositions des rapporteurs :*

- « *Instauration, aux lieu et place des TI et TGI (tribunaux de grande instance), de tribunaux de proximité et de tribunaux judiciaires en fonction des caractéristiques des territoires et des volumes et types de contentieux* »  
- « *Nouvelle répartition des contentieux, civils et pénaux, entre les tribunaux de proximité et les tribunaux judiciaires selon un double principe « proximité/spécialité » répondant aux besoins complémentaires des citoyens* »

**Les réponses et contre-propositions du Syndicat de la magistrature :**

- Certes non explicite, la suppression des TI (à la fois la suppression de son statut autonome et la fermeture des sites) est le corollaire inéluctable de ce projet. Devenant des tribunaux de proximité à activité trop réduite pour certains, car ne justifiant pas le transfert d'une activité pénale, on devine que de nombreux TI seraient fermés tandis que certains TGI actuels deviendraient des tribunaux de proximité diluant le contentieux spécifique de l'instance et l'autonomie du tribunal d'instance et permettant à terme une suppression aisée
- La reconfiguration des contentieux implique une perte du statut de juridiction : le tribunal de proximité serait celui d'un tribunal « détaché », sans cohérence en termes de contentieux (la distinction simple/complexé n'étant pas pertinente), sans autonomie de fonctionnement comportant le risque de personnels affectés selon des considérations gestionnaires par la hiérarchie
- La suppression d'une juridiction géographiquement proche des justiciables, simple et accessible dans son mode de saisine, peu coûteuse et jugeant dans des délais satisfaisants n'a d'autre objectif que celui des économies d'échelle pour mieux gérer la pénurie
- **Il convient de maintenir les tribunaux d'instance et leur autonomie, ré-ouvrir des TI supprimés lors de la précédente réforme, après une analyse des bassins de populations**
- **Pour pallier l'isolement des petits TI, il faut envisager d'attribuer à un TI le rôle de coordonnateur des TI du ressort.**

**Objectif n°2 : l'alignement des ressorts des tribunaux judiciaires (ex TGI) et des CA sur l'organisation administrative des départements et régions**

*Propositions des rapporteurs :*  
- « *Mise en cohérence de l'organisation judiciaire avec l'échelon administratif départemental (sauf cas exceptionnel)* » et « *mise en cohérence de l'organisation judiciaire avec l'échelon administratif régional (sauf cas exceptionnel)* »

**Les réponses et contre-propositions du Syndicat de la magistrature :**

- les rapporteurs font mine d'intégrer les questions de taille efficiente et de proximité géographique pour le justiciable en prévoyant la possibilité, lorsque plusieurs TGI existent dans un département, d'ériger par exception plusieurs tribunaux judiciaires, tout en renvoyant à la chancellerie le soin de définir la taille optimale
- Les critiques adressées par les rapporteurs aux petites juridictions en raison de la solitude des juges ayant des fonctions de cabinet (JAP, juge d'instruction...)

seraient en réalité très simplement résolues, via la collégialité, si les juridictions n'étaient pas structurellement sous-dimensionnées en nombre de magistrats et des postes laissés vacants

- Les très grandes juridictions ne permettent pas, en revanche, d'administrer la justice dans de bonnes conditions. Or, la réforme proposée ne propose aucune modification (par exemple à Bobigny, où la création d'un TGI est réclamée depuis des années)

- **Il convient de réaliser une analyse des bassins de population et d'activité, prenant en compte taux de pauvreté et distances réelles, pour réorganiser l'implantation des juridictions, notamment en créant des juridictions là où celles qui existent sont actuellement trop importantes, dans une logique de proximité pour le justiciable et de taille efficiente de juridiction pour une bonne administration de la justice.**

**Objectif n°3 : la répartition des contentieux selon des « pôles de compétence » et des procédures de « délestage »**

*Propositions des rapporteurs :*

- « *traitement par les tribunaux de proximité des contentieux du quotidien, selon une procédure simple et, en matière civile, sans représentation obligatoire par avocat* »

- « *regroupement au tribunal judiciaire des contentieux spécialisés, complexes et, en matière civile, avec représentation obligatoire par avocat* »

- « *Définition des modalités d'une procédure dite de « délestage » au plan départemental* »

**Les réponses et contre-propositions du Syndicat de la magistrature :**

- Les rapporteurs présumant que les « contentieux du quotidien » ne nécessitent aucune compétence particulière et esquissent l'établissement d'un tiers-état de la magistrature, sans réflexion de fond sur les contentieux. La distinction choisie au pénal (procédures simplifiées et juge unique au tribunal de proximité) n'a rien à voir avec la technicité et conduirait à des transferts incessants de dossiers

- Illusoire dans une situation de vacance de poste généralisée, le « délestage » des dossiers des juridictions les plus chargées sur d'autres défie l'indépendance : le choix du juge par les chefs de super-cour ou de super-juridiction portera atteinte au principe du juge naturel

- Un tel projet préfigure une nouvelle réforme de la carte judiciaire : certaines cours d'appels et tribunaux de proximité, juridictions de seconde zone, pourront être vidées de leur substance puis à terme supprimées par la simple voie réglementaire

- **Il convient de donner aux assemblées générales des juridictions des pouvoirs d'organisation des services et de répartition des magistrats en leur sein, avec des règles précises et préétablies d'attribution des dossiers**

- **Doter la justice des moyens permettant la mise en œuvre d'une véritable collégialité**

- **Créer un tribunal de la famille, contentieux représentant 60% du civil, sur le modèle du tribunal pour enfants et achever la réforme initiée par la loi Justice du 21<sup>ème</sup> siècle en créant un véritable tribunal de la protection sociale, juridiction échevinée.**

#### 4. Sur les mesures visant à marginaliser la procédure orale et l'audience, combinées à l'extension de la représentation obligatoire et au financement de l'instance par les parties : un objectif clair de restreindre l'accès à la justice

Le rapport propose que la procédure orale soit réduite aux litiges de moins de 5000 euros, cette mesure allant de pair avec la disparition de la juridiction d'instance telle qu'elle existe actuellement. Si les rapporteurs sont en cela en cohérence avec leur propre proposition d'un tribunal unique par département, leur proposition s'articule mal en revanche avec le rapport sur l'organisation judiciaire, qui prévoit que la juridiction de proximité aurait compétence pour les contentieux jusqu'à 10.000 euros. Le Syndicat de la magistrature est en opposition avec ce projet, en cohérence avec sa défense d'une juridiction d'instance qui fonctionne et est peu coûteuse pour le justiciable, juridiction dans laquelle la procédure orale permet au justiciable de saisir simplement la justice en exposant lui-même ses moyens.

Les rapporteurs envisagent en outre de généraliser la possibilité pour le juge, en procédure orale, de dispenser le demandeur ou le défendeur de se présenter à l'audience. Une telle mesure, qui serait de nature à priver l'un ou l'autre de la possibilité de répondre aux arguments présentés par son contradicteur à l'audience, obligerait le juge à renvoyer à une autre audience, sans gain de temps pour la procédure, ou à décider qu'il est suffisamment éclairé sans pouvoir réellement s'en assurer auprès du demandeur. Le Syndicat de la magistrature y est opposé.

Les rapporteurs voudraient aller encore plus loin que cette première réduction de la place de la procédure orale, ou d'aménagements en réduisant la portée : estimant que la distinction entre procédure orale et écrite est « dépassée », à la suite des aménagements introduits par le décret du 1er novembre 2010, ils proposent une procédure plus souple, permettant en réalité à terme de généraliser la procédure écrite tout en permettant au juge de réinjecter une dose de procédure orale s'il estimait qu'il y en avait besoin au cours de la procédure. Le choix serait ainsi placé entre les mains du juge, qui pourrait éviter le passage par une phase orale, notamment par économie de moyens. Cette idée est en cohérence avec celle de généraliser la représentation obligatoire, la procédure écrite étant peu compatible avec la présentation des arguments de fait et de droit par les parties sans avocat, et la volonté de supprimer, à terme, l'audience, l'ensemble de la procédure se résumant alors à des échanges d'écritures par la voie numérique avant le rendu d'une décision en ligne. La cohérence entre toutes les propositions du rapport est très claire, et leur visée non moins claire. La boucle serait alors bouclée, mais pour quelle humanité de la justice, quel réalisme de l'accès au juge et quelle lisibilité pour les parties ?

Le rapport soutient une **extension du domaine de la représentation obligatoire**, les rapporteurs voulant l'affirmer progressivement comme le principe, même si cela « *ne constitue pas d'évidence une mesure facilitant l'accès au juge* ». Cet euphémisme ayant été posé, les rapporteurs prétendent n'envisager qu'une « *extension raisonnée* » de la représentation obligatoire, pour assurer l'effectivité des recours et, à nouveau, « recentrer » le juge sur son « cœur de métier »...

Le rapport identifie donc deux types de contentieux : ceux qui ont vocation dès maintenant à se voir imposer le principe de la représentation obligatoire, et ceux pour lesquels il faudrait être « plus prudent » mais dont on comprend qu'ils seraient bel et bien visés à plus ou moins courte échéance.

Les contentieux qui se verraient immédiatement appliquer la représentation obligatoire sont les suivants : les baux ruraux, les loyers commerciaux, l'expropriation, les litiges de plus de 5 000 euros et certains contentieux de l'instance (le rapport donne l'exemple des dommages aux cultures).

La DACS invoque alternativement la technicité particulière de certains de ces contentieux (baux ruraux, expropriation) et l'amélioration du traitement des procédures de manière plus générale, sans se préoccuper des effets clairement discriminants qu'aurait l'imposition de cette représentation obligatoire dans des contentieux où les parties sont souvent précaires (baux ruraux), en position dominée (dans l'expropriation) ou pour lesquels le coût de l'avocat sera trop important par rapport au montant du litige (pour des contentieux un peu au dessus de 5 000 euros, le coût de l'avocat rapporté au montant réclamé sera bien trop élevé). Dans tous les cas, le caractère obligatoire de la représentation aura un effet dissuasif clair sur les parties ou risquera de créer des parties défailtantes.

L'extension de la représentation obligatoire est envisagée pour d'autres contentieux dans un deuxième temps, de manière « progressive » : il s'agit du contentieux JAF hors divorce, de la procédure de référés, des procédures collectives, de la matière sociale et des CPH. L'opposition doit ici être encore plus ferme. En effet, il est hors de question d'imposer de la représentation obligatoire à tous les contentieux JAF hors divorce, sauf à faire peser sur les parties prises dans des conflits de couple sévères des frais absolument déraisonnables. De la même manière, la procédure de référé doit rester ouverte, même en l'absence d'avocats, pour l'effectivité du recours, même s'il est évidemment le plus souvent souhaitable qu'un avocat soit présent. Enfin, la matière sociale et le contentieux prudhommal seraient vidés de leur substance si la représentation devenait obligatoire en première instance.

Les seuls contentieux exclus de la représentation obligatoire seraient les actions inférieures à 5 000 euros, les injonctions de payer (mais on connaît le sort qui leur serait réservé) et la matière gracieuse (assistance éducative, protection des majeurs, tutelles mineurs).

La position du Syndicat de la magistrature sur la représentation par un avocat est claire : s'il est souhaitable que toute partie qui en a le besoin puisse bénéficier de l'assistance d'un avocat et que les conditions financières de l'aide juridictionnelle soient revues pour le permettre (augmentation des seuils et du montant des UV), le rendre obligatoire est une mesure clairement punitive et dissuasive, qui prive les personnes de l'accès au juge.

Conscient des conséquences désastreuses d'une telle réforme, les rapporteurs ont imaginé un expédient pour le défendeur, attiré à la cause contre sa volonté. Ils envisagent la création d'un statut de « défendeur à droits limités ». Après avoir

créé un problème, ils envisagent de créer des justiciables de seconde zone pour prétendre le résoudre !

Ce défendeur non représenté par un avocat ne serait donc pas considéré comme défaillant mais comme un quasi incapable au procès : il n'aurait qu'un « accès limité au juge », ne pouvant faire que des observations sur les délais ou, évidemment dans une visée gestionnaire, accepter un règlement amiable, mais se verrait interdire toute demande reconventionnelle. Ce projet est proprement incompréhensible.

Les rapporteurs formulent également des préconisations en matière de **financement du procès** dans un sens diamétralement opposé à ce que le Syndicat de la magistrature préconise. En effet, sans qu'aucune proposition soit faite dans le sens d'une augmentation de l'aide juridictionnelle, le rapport propose d'y substituer le développement des assurances de protection juridique, ce qui constitue une privatisation profondément inégalitaire du financement du coût du procès. Les rapporteurs envisagent également d'imposer un timbre ou un forfait judiciaire dès l'introduction du litige ou un prélèvement sur l'article 700 pour abonder le budget de l'aide juridictionnelle. Le Syndicat de la magistrature s'y oppose et rappelle que son financement relève d'une charge nationale, qui doit reposer sur l'impôt et non sur les usagers du service public.

Le rapport ajoute plusieurs propositions. L'une est à la fois inutile et irréaliste : celle qui consiste à exiger du demandeur qu'il indique le coût prévisible du procès dès le stade de l'introduction de la demande, au prétexte de « responsabiliser » les parties. Ce coût est bien souvent indéterminable et le signal donné au justiciable est incompréhensible. L'autre constituera à la fois un obstacle à l'accès au juge et une charge disproportionnée sur le service public de la justice : il s'agit d'organiser la participation financière des parties en proportion inverse du succès des prétentions, sur le modèle allemand. Or, au-delà des oppositions de principe, les rapporteurs relèvent eux-mêmes que ce dispositif impose un traitement important et donc des moyens humains et financiers supplémentaires dédiés. En bref, les rapporteurs proposent de créer un système injuste et très demandeur en termes de moyens : le Syndicat de la magistrature s'y oppose.

## 5. Sur les mesures visant à restreindre l'exercice des droits de recours et le caractère effectif de ce recours

Pour tarir les flux, le rapport évoque la possibilité d'augmenter le taux de dernier ressort à 10 000 euros. Cette proposition n'est finalement pas retenue dans l'immédiat, non en raison des atteintes qu'elle constitue concernant le droit de recours, mais pour ne pas « encombrer le rôle de la Cour de cassation » par ricochet. On comprend que ce projet pourrait à nouveau être examiné dans le cadre d'une réforme plus globale intégrant les attributions confiées à la Cour de cassation afin d'en réduire l'office.

Mais en proposant de faire passer le taux de ressort de 4000 à 5000 euros les rapporteurs poursuivent un but identique, comme pour de nombreuses dispositions : limiter le droit de recours et préparer à terme une restriction encore plus forte du droit au recours selon la méthode éculée des « petits pas ».

La possibilité d'interjeter appel et de bénéficier d'un double degré de juridiction est un principe fondamental dans une société démocratique. Ce principe est source de qualité de la justice puisqu'il permet à tout plaideur, insatisfait à l'issue de la première instance, de faire rejurer son dossier par une seconde composition collégiale. Il est regrettable de n'y voir là qu'un risque de manœuvres dilatoires des plaideurs, alors qu'il s'agit pour toute partie d'exercer un droit dont le bien-fondé a été notamment affirmé par le conseil des ministres du conseil de l'Europe pour lequel « toute décision rendue par un tribunal inférieur devrait pouvoir être soumise au contrôle d'un tribunal supérieur ». Le Syndicat de la magistrature est donc totalement opposé à la réduction du champ de l'appel en toute hypothèse.

Il en est de même concernant la proposition de généraliser l'exécution provisoire de droit de la décision de première instance, à laquelle le Syndicat de la magistrature est radicalement opposé. Véritable serpent de mer, le but d'une telle généralisation est claire : dissuader les parties de faire appel. Accablé d'avoir dû déférer au jugement qui pourra avoir eu pour lui d'irréversibles conséquences, l'appelant ne pensera plus efficace de faire appel, l'exécution intervenue ayant, au moins dans son esprit, des conséquences sur la seconde décision qui pourrait être prise. Sans compter que l'exécution immédiate de la décision peut compromettre définitivement toute possibilité de retour au statu quo ante, même en cas de réformation. Dans ce cas, le bénéfice du double degré de juridiction ne serait qu'illusoire. Pour lutter contre le risque d'abus dans l'exercice des voies de recours – dont la réalité reste à démontrer – il importe de réduire les délais de traitement des procédures en appel, ce qui passe nécessairement par l'augmentation des effectifs de magistrats. A ce titre, l'évaluation faite de la justice civile dans le bleu budgétaire est éloquent : mathématiquement, les délais se sont améliorés dans les cours ayant bénéficié de renforts substantiels de conseillers. De même, la qualité des décisions rendues en première instance, qui suppose une véritable collégialité, le respect de l'équité de la procédure, un temps d'audience suffisant à la formulation des demandes et la motivation des décisions, permettra de limiter le taux de recours.

### **Le rapport propose par ailleurs d'instaurer dès la première instance un principe de concentration des moyens**

S'agissant des moyens de droit, la jurisprudence actuelle, depuis l'arrêt *Cesareo* en 2010, qui impose au demandeur de soulever dès l'instance relative à la première demande l'ensemble des moyens qu'il estime de nature à fonder celle-ci, est particulièrement délétère. En empêchant le juge de relever le fondement juridique idoine, elle impose aux parties de ne pas se tromper dans le fondement de leurs demandes, quand bien même ces dernières sont susceptibles de recevoir un accueil favorable. Combiné à la jurisprudence de l'assemblée plénière du 7 juillet 2006 qui déclare irrecevable toute nouvelle demande fondée sur un nouveau moyen au motif

que la première décision a autorité de chose jugée pour identité de cause, la concentration des moyens est imposée dès la première instance et en tout état de cause. Cette jurisprudence est toujours plus défavorable aux parties non représentées. Si son objectif était bien d'imposer rigueur et discipline aux parties, elle les conduit à l'inverse à soulever l'ensemble des moyens de droit susceptibles de fonder leurs demandes, imposant au juge de répondre à toutes et à faire le tri. Le Syndicat de la magistrature est opposé à l'obligation qui pourrait être faite au juge de soulever d'office des moyens de pur droit, qui emporterait un risque similaire en désengageant totalement les parties du procès. Il est au contraire favorable à l'abandon de cette jurisprudence et à l'introduction dans la loi de la possibilité pour le juge de soulever d'office le fondement juridique approprié à la demande.

Le Syndicat de la magistrature est dans ces conditions défavorable à la proposition de concentration de moyens en première instance. Elle vise à verrouiller les moyens développés en appel et pose divers problèmes :

- Responsabilité accrue du conseil dans le développement de moyens : pour échapper à une éventuelle responsabilité, des moyens de droit seront soulevés tout azimut et cela aboutira à un alourdissement paradoxal de la procédure de première instance
- Comment appliquer ce principe dans les cas où la représentation n'est pas obligatoire ?

La mise en place du principe de concentration des moyens prévue par le rapport doit en outre être examinée au regard des autres préconisations : l'obligation faite au juge de soulever d'office certains moyens et l'exécution provisoire de principe.

D'abord, l'articulation du principe selon lequel le juge doit soulever des moyens de droits et de celui selon lequel le juge d'appel ne pourra soulever de nouveaux moyens paraît quelque peu contradictoire dans le rapport.

Les parties, qui ne pourront pas soulever en appel de moyens nouveaux devront en réalité soulever l'erreur de droit ou l'erreur manifeste d'appréciation du premier juge.

La réformation en appel sera donc nécessairement l'analyse de la faute du premier juge, elle revêtira en cela un aspect qui entre alors dans les prévisions de l'article 43 de l'ordonnance de 1958 à savoir le manquement aux devoirs du magistrat du fait de la violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des parties, constatée par une décision de justice définitive.

Le Syndicat de la magistrature est opposé à cette vision disciplinaire de l'acte juridictionnel.

Il convient d'ailleurs de noter que le rapport envisage avec netteté une normalisation faisant passer le droit français dans un régime de common law ou l'analyse jurisprudentielle fonde la décision. Cette tradition très éloignée de notre système juridique vise ni plus ni moins à écraser les jurisprudences novatrices.

## **6. Sur les modes alternatifs de règlement des différents**

Le Syndicat de la magistrature a déjà développé, dans ses premières observations sur le questionnaire chantier sur la simplification de la procédure civile, ses préconisations pour développer le recours aux MARD.

Concernant les propositions du rapport, si les experts peuvent se voir conférer la mission de concilier les parties, cette fonction doit être clairement distincte de leurs autres missions pour ne pas créer une situation de confusion risquant de décrédibiliser les constatations techniques. Il convient donc de mettre en place cette mesure avec prudence.

Dans la situation actuelle, la médiation, la conciliation et l'arbitrage sont trois MARD distincts. Il existe ainsi un diplôme d'état de médiation familiale, la conciliation et l'arbitrage ne répondant pas aux mêmes exigences. Le devoir d'impartialité s'impose à ces fonctions ainsi que le secret professionnel.

Les mesures incitatives de MARD, si elles ne sont pas accompagnées de garanties et de moyens permettant leur mise en oeuvre par le service public, feraient passer la médiation dans un marché économique qui saperait la notion de tiers indépendant. Il est déjà connu que la rémunération de structures de médiations prend souvent le pas sur l'acte lui-même. Cette tendance doit être combattue et non accélérée ce qui pourrait être le cas avec l'irruption des plateformes numériques portées par les légal tech.

## **7. Sur les déjudiciarisations envisagées en annexe du rapport**

Les rapporteurs ont envisagé un nombre important, soit de déjudiciarisations, soit de réductions du domaine d'intervention du parquet dans les contentieux civils et commerciaux. Certaines peuvent être soutenues (telles le consentement à l'assistance médicale à la procréation dont les conditions devraient par ailleurs être revues pour être étendues à toutes les femmes) mais ne devraient pas être confiées à un notaire mais à un officier d'état civil, afin d'en assurer la gratuité. D'autres suscitent notre opposition : par exemple, le transfert à la CAF de la modification du montant de la pension alimentaire au titre de la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant (CEEE) ou la suppression des autorisations judiciaires préalables en matière d'exécution forcée, qui transmettent aux huissiers des pouvoirs disproportionnés. Autre projet auquel le Syndicat de la magistrature s'oppose : la restriction de l'intervention du procureur de la République en matière civile et commerciale.

## **7. L'équipe autour du magistrat.**

L'évolution des métiers du greffe, la complexification des contentieux, les possibilités de plus en plus restreintes de recrutement de magistrats, l'apparition de contentieux de masse, l'informatisation des procédures ont conduit les pouvoirs

exécutifs successifs à modifier l'approche isolée du travail du magistrat pour en faire un juge au cœur d'une équipe.

De fait, le magistrat ne travaille pas seul et est entouré de fonctionnaires et greffiers, de juristes assistants et d'assistants de justice. Dans un contexte de pénurie budgétaire aggravée, l'idée est séduisante de renforcer cette équipe et d'opérer des transferts de compétences ou des délégations au profit des greffiers ou des assistants de justice.

Le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé, en soi, à de tels types de transferts de compétence. Pour autant, il rappelle qu'il ne peut s'agir pour le juge de se « débarrasser » de certaines tâches, mais qu'il s'agit de travailler mieux pour améliorer la qualité du service rendu au justiciable.

Or, il est à craindre, pour les fonctionnaires, un « marché de dupes ». En effet, les rémunérations des fonctionnaires n'ont pas été revalorisées depuis des années. La situation des greffes est particulièrement catastrophique, nul ne contestant qu'ils supportent particulièrement les conséquences de longues années de crise et de disette budgétaire. Un transfert de compétences à leur profit ne peut donc s'entendre qu'avec un renforcement des moyens des greffes et une revalorisation effective de leur statut. Faute de quoi, le juge se verra déchargé de certaines tâches au profit de greffiers qui verront accroître les leurs sans réelle revalorisation statutaire et sans moyens de les accomplir.

Le Syndicat de la magistrature est en conséquence très réservé sur une telle évolution. Pour autant, il est possible de créer un corps spécifique de fonctionnaires, qui pourraient se voir confier certaines missions par la loi, comme celle de recueillir des consentements. Mais cette évolution ne sera pas possible si l'indépendance de ces fonctionnaires n'est pas garantie. Le subterfuge consistant à transférer certaines tâches aux fonctionnaires par délégation du juge permet de passer outre cette difficulté relative à l'indépendance sans toutefois apporter de garanties concrètes. C'est pourquoi cette évolution rencontre l'opposition des organisations syndicales de fonctionnaires et de magistrats.

Quant à la création d'un greffier juridictionnel responsable de la procédure, le Syndicat de la magistrature considère que cette fonction correspond à la mission actuelle du greffier. C'est parce que la situation des greffes est catastrophique en termes de pénurie de fonctionnaires qu'il leur est impossible aujourd'hui de remplir toutes leurs missions, et qu'ils doivent, dans la réalité, travailler en permanence dans l'urgence. Aucune réforme digne de ce nom ne peut être entreprise sans un renforcement des greffes en personnel.

Le rôle des assistants de justice et juristes assistants pourrait être plus important, si leur emploi était pérenne, s'ils bénéficiaient d'un statut plus protecteur et si, affectés à un magistrat, à un service ou à une chambre, ils étaient de véritables assistants du juge, nommés dans le cadre d'un contrat de mission précis : recherche

de jurisprudence, aide à la rédaction. Dans les faits, ils sont recrutés, reconduits ou non selon les disponibilités budgétaires de la juridiction.