

Paris, le 1^{er} avril 2021
Mis à jour le 23 avril 2021

JUSTICE CIVILE : L'INTERET DU JUSTICIABLE ENCORE OUBLIÉ

Le projet de loi sur la confiance dans l'institution judiciaire comporte trois dispositions en matière civile. L'une est plutôt bienvenue dans l'esprit : la modification des articles 21 et suivants de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 concernant la discipline des avocats, afin d'en renforcer la juridictionnalisation, le conseil de discipline devant être présidé par un magistrat en première instance, alors qu'en appel, la formation de jugement serait composée de trois magistrats du siège de la cour d'appel et deux membres du conseil de l'ordre. En pratique, alors que le ministère affirme que le projet de loi sur la confiance dans l'institution judiciaire sera réalisé à moyens constants, nous ne pouvons que souligner que cette nouvelle disposition nécessite d'être prise en compte dans les besoins en nombre de magistrats.

Les deux autres dispositions nous semblent problématiques : le report de la création de la juridiction nationale des injonctions de payer et la consécration de l'accord contresigné par les avocats intervenu à l'issue d'une transaction, d'une médiation, d'une conciliation ou d'une procédure participative en tant que titre exécutoire.

Ces deux dispositions sont dans la continuité directe des dernières réformes de la procédure civile, toutes motivées par une même idée : favoriser tous les modes de règlement des litiges allégés, en les accélérant et en les simplifiant encore lorsque c'est possible tout en transférant aux greffiers les tâches effectuées par les magistrats. En ce sens, les précédentes réformes comme ce projet de loi doivent être lues comme la déclinaison, pour le service public de la justice, des politiques de réduction de la dépense publique. La matière civile, qui est rarement un enjeu en terme de visibilité médiatique et a une portée électorale faible, est pour cela une terre fertile d'expérimentation pour le ministère qui multiplie les réformes en ce sens, en dégradant à chaque nouvelle loi la qualité du processus juridictionnel.

Pour autant, ces observations ne suffisent pas à comprendre l'intégralité des motifs justifiant le contenu du projet de loi, et chacune des dispositions mérite un développement plus conséquent.

- Report de la création de la JUNIP

Selon l'article 109 de la loi de programmation pour la justice tel que modifié par la loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, la création de la JUNIP, régie par l'article 27 de la LPJ, entrera en vigueur à « une date fixée par décret en Conseil d'Etat, et au plus tard le 1er septembre 2021 ». Le projet de loi prévoit son report à une date fixée par décret, et au plus tard au 1^{er} septembre 2023. L'exposé des motifs fait valoir que « la centralisation du traitement de l'impayé au sein d'une juridiction unique s'avère, en l'état de la crise sanitaire et économique que traverse le pays, peu compatible avec le renforcement souhaité de la justice de proximité pour laquelle sont mobilisés, dans l'immédiat, les moyens nouveaux. Par ailleurs, la mise en œuvre de cette réforme s'est heurtée à des difficultés techniques majeures en lien notamment avec la performance des outils informatiques ».

La DSJ avait adressé le 10 septembre 2020 à l'ensemble des magistrats un message indiquant que le garde des Sceaux avait décidé « ne pas donner suite » à la création de la JUNIP « dans sa forme initiale ». Le ministère privilégiait alors « le maintien du traitement des injonctions de payer au sein des juridictions, au plus près des justiciables ». Etait alors envisagé un amendement dans le projet de loi de finances pour supprimer les dispositions de l'article 27.

Quelques mois plus tard, le garde des Sceaux indiquait souhaiter le report de cette réforme¹. Le projet de loi confirme que le ministère s'est donc ravisé, et qu'il n'entend pas supprimer la JUNIP, au moins dans l'immédiat. Comment comprendre ce soudain revirement de doctrine ? Lors des discussions du projet de loi de finances, certaines voix de la majorité se sont élevées contre une telle suppression. Ainsi, Laëtitia Avia a, dans l'avis de la commission des lois sur le projet de loi de finances, indiqué avoir appris incidemment le projet de la chancellerie d'abandonner la JUNIP. Elle s'est élevée contre cette suppression en soulignant que « *compte tenu de l'utilité de cette juridiction spécialisée pour permettre une instruction plus rapide des procédures d'injonction de payer et unifier la jurisprudence en la matière, votre rapporteure insiste sur la nécessité de mobiliser les moyens nécessaires à sa mise en place. Pour être pleinement efficace, la création de cette juridiction spécialisée doit toutefois s'accompagner du développement d'un applicatif numérique natif, ce qui peut justifier de reporter d'une année son lancement* »². Du côté du Sénat, un amendement pour un report au premier septembre 2022 a été déposé par un sénateur, avec une motivation qui se rapprochait d'une demande de suppression. Il a été rejeté.

A la décharge des parlementaires, il doit leur être reconnu que la ministre de la Justice d'alors avait su se faire particulièrement insistante pour défendre cette disposition lors de l'examen de la loi de programmation pour la justice. Il n'avait d'ailleurs pas hésité à communiquer, au soutien de sa proposition des chiffres totalement erronés – l'étude d'impact du présent projet de loi relève elle-même qu'« il était initialement envisagé que la mise de la JUNIP impliquerait l'affectation de 39 agents dont trois greffiers et 36 ad-

¹ Compte rendu de la commission des lois du 17 novembre 2020, Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice, [site du Sénat](#)

² Laëtitia Avia, Avis fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2021, tome IV, justice et accès au droit, [site](#) de l'Assemblée nationale,

jointes administratifs. La complexification du traitement des injonctions de payer a conduit à réviser numériquement et qualitativement les ressources humaines indispensables à ce traitement : 52 agents dont un directeur de service de greffe, 33 greffiers et 18 adjoints administratifs ». Le ministre a changé, mais il est difficile pour une majorité parlementaire ayant voté un texte – même aberrant - de se dédire quelques mois plus tard. D'autant plus que certains auraient profité de la création de cette juridiction. A titre illustratif, il n'est pas anodin de mentionner le courrier du 20 avril 2020, par lequel la fédération nationale de l'information d'entreprise, de la gestion de créance et de l'enquête civile (FIGEC) avait sollicité l'accélération du processus dans le contexte du premier confinement.

En somme, l'imbroglio dans lequel se trouve le ministère s'explique par l'obstination du gouvernement à faire voter la loi de programmation pour la justice sans écouter les multiples critiques qui étaient alors exprimées contre ce texte. Pour rappel, voici les écueils d'une telle juridiction :

- Une difficulté de principe, que nous avons fait connaître lorsque la LPJ a été discutée. D'une manière générale, les injonctions de payer sont une forme dégradée des demandes en paiement, dépourvue de contradictoire jusqu'à une éventuelle opposition. Dans les faits, les magistrats en charge de l'exécution de ces décisions, et notamment les juges chargés des saisies des rémunérations constatent que les débiteurs n'en comprennent pas la portée et ne forment pas opposition, même s'ils contestent tant le principe que le montant de l'injonction de payer. L'objectif poursuivi par la LPJ étant notamment d'accélérer le traitement de ces IP ne nous semble pas devoir être un objectif prioritaire.
- Lors de l'examen de la LPJ, les estimations de la chancellerie étaient d'un besoin de 20 postes de magistrats, 3 500 vacations de magistrats à titre temporaire et 202 postes de fonctionnaires de greffe, ce qui, rapporté au nombre d'IP sur l'ensemble du territoire, suppose un contrôle amoindri de celles-ci. Etait notamment évoquée l'idée de déléguer le traitement des requêtes à des greffiers... La création de la JUNIP coïnciderait alors avec une réelle dégradation de la qualité du contrôle juridictionnel : si la qualité professionnelle des greffiers n'est évidemment pas en cause, le traitement de ce type de requêtes, parfois très technique (crédits à la consommation par exemple), ne figure pas parmi leurs compétences habituelles. Il est à craindre que cela ne préjudicie en définitive aux débiteurs.
- Le garde des Sceaux reconnaît par ailleurs « que les appels à candidatures n'ont guère rencontré de succès », ce qu'on comprend aisément tant le traitement sans fin d'injonctions de payer s'avérerait un pensum pour les magistrats comme les fonctionnaires de greffe.
- De plus, les gains sont marginaux, ce qu'a reconnu le garde des Sceaux lorsqu'il a été entendu par la commission des lois du Sénat. Les coûts estimés de la prise de locaux sont de 150 000 euros par an auxquels s'ajoutent des coûts de travaux à hauteur de 60 000 euros et ne vont pas venir diminuer les coûts des autres TJ. L'étude d'impact relève ainsi que « non seulement les économies d'échelle se révèlent moindre que ce qui était attendu, mais des postes de greffiers doivent être créés pour la JUNIP au détriment des autres juridictions et notamment des tribunaux de proximité alors même que les greffes connaissent une vacance d'emplois de près de 7%. »

Pour l'ensemble de ces raisons, nous demandons de nouveau que ce projet soit abandonné immédiatement et que les dispositions créant la JUNIP soient abrogées.

- Une nouvelle réforme des MARD

Après la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21^{ème} siècle et la loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme de la justice et ses décrets d'application, notamment le décret n°2019-1333, le projet de loi sur la confiance dans l'institution vient donc à nouveau modifier les règles régissant les modes alternatifs de règlement des différends (MARD).

Nous avons évoqué en introduction quelques-uns des facteurs susceptibles d'expliquer cette frénésie normative : l'espoir de la chancellerie et du parlement de diminuer le budget de la justice en déjudiciarisant assez largement une partie du contentieux civil ou en confiant une partie des attributions des magistrats aux greffiers est l'une des hypothèses. Il n'existe, à notre connaissance, aucun bilan statistique du ministère de la Justice ou du parlement qui viendrait démontrer le succès de ces réformes sur ce plan. Certes, le contentieux de l'impayé est en nette baisse devant les juridictions civiles, néanmoins d'autres causes semblent être à l'origine de cette baisse³. Par ailleurs, l'activité civile est relativement stable⁴, signe que les différentes réformes n'ont pas permis de faire massivement baisser le nombre des recours contentieux, ce qui confirme le ressenti de nombreux magistrats civilistes. Les chiffres communiqués par l'étude d'impact démontrent le succès relatif de ces dispositifs puisqu'en 2019, seules 1080 demandes d'homologation judiciaires d'accords issus de MARD ont été comptabilisées au national, chiffre auquel doit être ajouté celui de 38567 décisions d'homologation lorsqu'une instance judiciaire est en cours entre les parties.

Les MARD n'en sont pas pour autant dépourvues d'intérêts. Quelques études récentes – et de qualité – réalisées par la cour d'appel de Paris⁵ ou le GIP Droit⁶ soulignent leurs nombreuses potentialités ainsi que quelques pistes à explorer, bien qu'une étude plus récente sur la tentative de médiation familiale préalable obligatoire soit plus nuancée. Ces pistes ne sont pourtant pas celles qui justifient cette réforme : plutôt qu'une réforme de fond, après un bilan détaillé de l'existant, avec des propositions faites dans l'intérêt du justiciable avant tout, en associant pleinement magistrats, fonctionnaires et avocats, la réforme fait le choix de prendre cette problématique par un angle curieux : l'amélioration des conditions d'intervention des professionnels du droit.

³ Infostat justice n°178, [Les injonctions de payer en 2019 : de la demande à l'opposition](#), septembre 2020

⁴ Ministère de la Justice, [Références statistiques justice](#), année 2019

⁵ Valérie Lasserre et autres, [Rapport du groupe de travail sur la promotion et l'encadrement des modes amiables de règlement des différends](#), cour d'appel de Paris, en partenariat avec l'Université du Mans, mars 2021

⁶ Voir notamment Bascoulergue Adrien, Bonafé-Schmitt Jean-Pierre, Charrier Philippe, Foliot Gerald, « [La prescription de la médiation judiciaire. Analyse socio-juridique des dispositifs de médiation dans trois cours d'appel : de la prescription à l'accord de médiation](#) », rapport pour la Mission de recherche Droit et Justice, octobre 2017, 161 pages ; Larribau-Terneyre Virginie, Lecourt Arnaud, « [Réflexion sur la notion et le régime de la médiation au sein des modes amiables de résolution des différends à partir des expériences de médiation dans le ressort des cours d'appel d'Aquitaine, de Paris et de Lyon](#) », rapport pour la Mission de recherche Droit et Justice, juillet 2017, 362 pages ; Cimamonti Sylvie, Perrier Jean-Baptiste, « [Les enjeux de la déjudiciarisation](#) », rapport pour la Mission de recherche Droit et Justice, mars 2018.

Renforcer l'attractivité de la profession d'avocat - En dehors de nos tribunaux, une concurrence parfois feutrée, parfois plus violente, s'est en effet instaurée entre les différentes professions du droit. Cette concurrence s'est nourrie de l'évolution du périmètre de chacune des professions, et notamment des avocats, qui ont fusionné avec les conseils juridiques puis les avoués, et développent un nombre croissant d'activités annexes, et de l'internationalisation du marché du droit. Le rapport Darrois, symptomatique de ces tensions, a marqué une étape importante de cette évolution, avec, en filigrane, la volonté du gouvernement d'alors de favoriser l'émergence de « champions nationaux » des professions du droit.

Problème : toutes les professions du droit ne sont pas identiques, n'ont pas les mêmes attributions ni les mêmes charges. Ainsi, les notaires et les huissiers peuvent, dans certaines conditions, émettre des titres exécutoires (article L111-3 du CPCE). Le changement de focale tendant à considérer l'ensemble des professions du droit comme oeuvrant sur le même marché implique que ces attributions différentes puisse être considérées comme déloyales.

Le CNB mène, dans ce contexte, un combat pour voir les attributions des avocats se renforcer. Certes, depuis 2011, l'acte contresigné par les avocats de chacune des parties ou par l'avocat de toutes les parties fait foi de l'écriture et de la signature des parties, tant à leur égard qu'à celui de leurs héritiers ou ayants cause (article 1374 du code civil). Cependant, l'acte d'avocat n'a pas force exécutoire. Le CNB a donc voté le 3 avril 2020, à la suite des états généraux de la profession d'avocat une motion pour « *assortir par une modification législative, l'acte d'avocat issu d'un mode alternatif de la force exécutoire et de la signature électronique* »⁷, recommandation qui a été reprise par le rapport Perben sur l'avenir de la profession d'avocat⁸. Cette demande n'est pas partagée par l'ensemble des avocats, certains relevant qu'huissiers et notaires sont des officiers publics ministériels, soumis à un contrôle strict de la part de l'Etat, alors que les avocats sont une profession libérale et tiennent à le rester. Les mêmes estiment ainsi que l'octroi d'attributions telles que celles demandées par le CNB risquerait à terme de mettre en péril ce statut.

Le projet de loi est donc la conséquence directe de ce lobbying efficace, qui transparait dans l'étude d'impact, ce qui explique que la disposition figure dans le chapitre consacré à l'amélioration « *des conditions d'intervention des professionnels du droit* ». En soi, le projet de loi va moins loin que ce qui était souhaité par le CNB et recommandé par la mission Perben : l'étude d'impact estime notamment que cette solution aurait présenté un risque d'inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel ayant estimé qu'une personne morale de droit privé ne peut délivrer des titres exécutoires que si elle est chargée d'une mission de service public et que la dérogation aux règles de droit commun s'avère indispensable. Le projet de loi se contente donc de consacrer au rang des titres exécutoires « *7° Les transactions et les actes constatant un accord issu d'une médiation, d'une conciliation ou d'une procédure participative, lorsqu'ils sont contresignés par les avocats de cha-*

⁷ Résolution du Conseil national des barreaux suite des EGAPA sur l'acte d'avocat issu d'un mode alternatif de la force exécutoire et de la signature électronique, adoptée par l'Assemblée générale du [3 avril 2020](#)

⁸ Mission relative à l'avenir de la profession d'avocat présidée par M. Dominique Perben, Rapport à Monsieur le garde des Sceaux, ministre de la Justice, [juillet 2020](#)

cune des parties et revêtus de la formule exécutoire par le greffe de la juridiction compétente » : le greffe devra apposer la formule exécutoire.

Nous entendons bien que l'équilibre économique de la profession d'avocat est un enjeu. Néanmoins, nous relevons que cette proposition élude les principaux concernés : les justiciables, dont les droits sont protégés notamment par le contrôle du juge lorsqu'il homologue l'accord, en application de l'article 1565 du code de procédure civile et d'une jurisprudence constante. Si le juge ne peut modifier les termes de l'accord, il exerce néanmoins un contrôle sur celui-ci. Le contrôle pourra porter notamment sur le caractère exécutable de l'accord (notamment en matière familiale), mais également sur la conformité de la convention à l'ordre public. La pratique enseigne que ce contrôle n'est pas dépourvu d'utilité, et il n'est pas rare que les accords ne soient pas homologués en l'état, et que les parties modifient l'accord pour satisfaire aux exigences du juge. Si ce contrôle est effectivement, comme le relève l'étude d'impact, un contrôle restreint, il n'est aucunement inutile, ce dont peuvent témoigner nombre de JCP et de JAF.

Or, l'apposition de la formule exécutoire par le greffe de la juridiction ne remplira aucunement cet office : d'une part, le greffe ne pourra effectuer qu'un simple contrôle formel ; d'autre part, les greffiers ne sont pas nécessairement formés pour cela. L'étude d'impact estime ainsi le minutage de cette apposition de la formule exécutoire à 20 minutes, qui permettront la vérification de la compétence territoriale et matérielle, la vérification de la nature de l'acte et le contrôle de la contresignature des avocats et parties à l'accord.

Il est d'ailleurs à craindre que cette opération n'ait qu'une utilité faible. Les avocats sont insuffisamment formés aux MARD et peuvent connaître des difficultés de positionnement vis-à-vis de ces techniques, la posture d'accompagnant aux MARD n'étant pas totalement inscrite dans les habitudes professionnelles des avocats⁹. Par ailleurs, l'allègement du contrôle effectué par le juge risque d'entraîner une augmentation du contentieux au stade de l'exécution, tant sur l'exécutabilité de la décision que sur certains effets attachés à l'acte, à l'instar de ce qui peut exister concernant les actes notariés. Enfin, il n'est pas impossible que des instances au fond concernant la nullité de l'acte soient intentées, ou même, le cas échéant, que la responsabilité des avocats soit recherchée lorsque l'acte préjudiciera aux droits de la partie concernée.

Nous nous opposons donc clairement à cette réforme, et sollicitons qu'une réelle réflexion soit menée concernant le recours aux MARD tant conventionnels que juridictionnels. A cet égard, il n'est pas illégitime de garantir une certaine célérité à l'homologation des MARD une fois que l'accord des parties a été obtenu.

⁹ Adrien Bascoulergue, Jean-Pierre Bonafé-Schmitt, Philippe Charrier, Gérard Foliot, La prescription de la médiation judiciaire. Analyse socio-juridique des dispositifs de médiation dans trois cours d'appel : de la prescription à l'accord de médiation, [Mission de recherche droit et justice](#), 2017