

L'USM consultée par le DACS sur deux projets de réformes en matière civile : césure et ARA

Monsieur le directeur,

Vous avez souhaité nous consulter en amont sur deux innovations procédurales que sont l'audience de règlement amiable et la césure du procès civil, ce dont nous vous remercions.

A titre liminaire, nous tenons à souligner que ces dispositifs ne nous semblent en aucune manière susceptibles d'améliorer les délais de traitement des procédures civiles (qui n'ont aucune chance d'être « divisés par deux en cinq ans »), qu'ils risquent au contraire de les allonger, sauf accord total des parties lors d'une audience de règlement amiable ou à l'issue de la première phase de la césure du procès civil, hypothèses qui risquent de rester marginales. L'USM insiste sur le fait que les effectifs de magistrats civilistes sont en l'état totalement insuffisants pour faire face au volume d'affaires en cours et qu'ils ne pourront donc pas se saisir de ces nouveaux dispositifs particulièrement chronophages. C'est pourquoi l'USM se félicite que ces dispositifs, par ailleurs séduisants, restent facultatifs.

Vous trouverez ci-après nos observations sur chacune des nouvelles procédures proposées.

1 – L'audience de règlement amiable

- L'ARA à l'épreuve de l'état de délabrement de la justice

Si la volonté d'encourager le règlement amiable des procédures peut être intéressante, une telle réforme paraît tout à fait illusoire dans le contexte actuel de pénurie de moyens, qui touche particulièrement la matière civile. Les premières projections du référentiel sur la charge de travail en cours d'élaboration à la DSJ ont mis en lumière la pénurie massive d'effectifs de magistrats civilistes. Pour concilier les parties, il faut beaucoup de temps pour les inviter/inciter à envisager la démarche, puis pour les écouter afin de mener à bien la conciliation, enfin pour s'assurer de la rédaction d'un procès-verbal d'accord exécutable. Le recours aux MTT et magistrats honoraires, si tant est qu'ils aient envie de se consacrer à ces procédures, ne saurait être de nature à pallier le manque criant d'effectifs. La création d'audiences de règlement amiable nécessiterait des renforts extrêmement importants en moyens humains : magistrats mais aussi greffiers, juristes assistants (futurs attachés de justice). Il faut également des locaux pour réunir les parties et leurs conseils alors que les salles d'audience font défaut dans bien des juridictions, la mutualisation des salles atteignant partout ses limites. Dans les petites juridictions, si le juge qui préside l'ARA est différent des 3 juges qui siègent à l'audience collégiale, où trouver tous ces magistrats civilistes ?

Pour encourager le recours aux modes alternatifs de règlement des différends (ARA ou les autres MARD existants), il faudrait que le juge de la mise en état dispose de temps pour une véritable mise en état intellectuelle, alors que le nombre de dossiers traités à la mise en état ne cesse d'augmenter, que la mise en état électronique a fait disparaître tout échange avec les avocats, et que les JME sont aujourd'hui débordés par la gestion des incidents tant leur champ de compétence s'est développé sans moyens supplémentaires.

- L'ARA à rebours des évolutions procédurales récentes

Un tel mouvement est surprenant alors même que la procédure écrite en matière civile prend de plus en plus de place, que l'audience s'est réduite à la portion congrue dans un souci de rationalisation et de gain de temps face à une pénurie de magistrats qui frappe particulièrement les contentieux civils, rarement prioritaires (à l'exclusion du JAF), souvent boudés par les jeunes magistrats qui lui préfèrent la matière

pénale, et devenus la variable d'ajustement systématique des besoins dans les juridictions. Même en procédure orale (JAF), les procédures sans audience se sont multipliées. Faut-il rappeler qu'il n'est pas rare de convoquer 20 couples par demi-journée d'audience JAF ? Alors que la pénurie d'effectifs de magistrats et greffiers impose une priorisation des tâches, ne faudrait-il pas commencer par donner les moyens d'écouter les justiciables dans le cadre des procédures orales dont c'est l'essence, avant d'envisager de passer des heures à tenter de concilier les parties à un litige civil dont les enjeux financiers peuvent être particulièrement lourds mais où les enjeux humains sont souvent moindres ?

- L'ARA, les MARD et le droit à un recours effectif

Sur le fond, cette proposition interroge sur le rôle de ce juge-conciliateur : le juge est garant du respect du droit et de la procédure (art. 12 CPC) alors que les techniques de médiation sont décorréliées de la solution purement juridique d'un litige. Elle interroge ainsi sur la place et l'avenir des conciliateurs et médiateurs dans cette nouvelle architecture où le juge de la mise en état se voit offrir la possibilité de désigner un médiateur, de concilier lui-même ou de désigner un autre juge pour présider une ARA. L'articulation entre ces diverses possibilités, que ce soit en procédure écrite ou en procédure orale, leur cohérence au regard des dispositions des articles 20 et 21 du CPC, restent très floues. Alors que les éléments débattus lors d'une ARA ne peuvent pas être invoqués au fond, que le juge qui préside l'ARA est distinct de celui qui tranchera le litige en l'absence d'accord, ces garanties n'existent pas lorsque le juge saisi du litige procède lui-même à la conciliation, ce qu'il peut toujours faire en vertu des dispositions précitées. Or, rien n'est précisé sur le cadre de ces deux procédures (conciliation par le juge ou ARA renvoyée devant un autre juge), ce qui les distingue, les incidences procédurales de l'une et de l'autre.

L'ARA ne se limite pas aux procédures écrites, mais son champ d'application n'est pas clairement circonscrit. Outre qu'elle n'exclut pas expressément les droits dont les parties ne peuvent avoir la libre disposition, le rôle du ministère public n'est pas abordé alors que l'ARA peut s'appliquer à des procédures soumises à son avis.

Toutes les tentatives de mise en place d'une conciliation préalable obligatoire comme la procédure participative ont échoué, faute de moyens pour les impulser, en assurer le suivi et le bon déroulement, maîtriser les délais pour éviter toute manœuvre dilatoire des parties. Car si le garde des Sceaux a insisté sur le nécessaire changement de culture chez les magistrats, force est de relever que les avocats ne sont pas toujours très enclins à rechercher la conciliation et qu'ils ont parfois intérêt à faire semblant de la vouloir pour gagner du temps, un temps qui coûte cher à la partie adverse. Si les avocats sont nombreux à rechercher un accord amiable avant d'engager un procès, l'action judiciaire marque très souvent un tournant, enkyste les conflits et laisse peu de place à la possibilité d'une issue amiable.

Alors que ces dispositifs sont décrits comme une « première étape de mise en œuvre réglementaire de la politique de l'amiable lancée par le garde des Sceaux », l'ouverture de ce dispositif, le risque de généralisation, ne peut qu'être source d'inquiétude dans le contexte de pénurie de moyens ainsi rappelé, alors même que les tentatives de généralisation de dispositifs de conciliation obligatoire ont fleuri ces dernières années. L'USM tient à rappeler que le droit d'accès au juge est un droit fondamental. C'est au motif d'une atteinte au droit au recours effectif garanti par l'article 16 de DDHC de 1789 que le Conseil d'Etat (Conseil d'Etat, 6ème - 5ème chambres réunies, 22/09/2022, n°436939) a annulé les dispositions de l'article 750-1 du CPC qui instaurent une tentative préalable de règlement amiable obligatoire pour tous les litiges inférieurs à 5000€.

En outre, il existe un risque sérieux d'une justice à deux vitesses, ces dispositifs amiables pouvant offrir un moyen de pression à la partie économiquement la plus forte sur la plus fragile. Aucune garantie procédurale n'est prévue pour éviter ce risque.

Enfin, il n'est pas inutile de souligner que les juges allemands, qui disposent d'un nombre de magistrats pourtant significativement plus élevé que la France et d'équipes consistantes autour d'eux, dénoncent eux aussi le manque de moyens et le caractère chronophage de ces audiences de règlement amiable. On est donc loin d'une évolution systémique telle que souhaitée par les états généraux pour pouvoir améliorer la justice civile à la fois en termes de délais et de qualité.

2 – La césure du procès civil

- La césure à l'épreuve des moyens de la justice

L'USM tient à rappeler, comme elle l'a fait dans toutes ses contributions dans le cadre des états généraux de la justice, qu'aucune réforme ne pourra atteindre ses objectifs sans des moyens conséquents pour remédier à l'état de délabrement de notre système judiciaire. Si toutes les réformes de « simplification » ou de « modernisation » des procédures civiles votées ces dernières années ont échoué à raccourcir le délai de traitement des affaires, c'est essentiellement faute de moyens, notamment humains, pour les mettre en œuvre.

- La césure à l'épreuve du principe dispositif

Alors que le procès est la chose des parties et que le juge a pour mission de trancher le litige en droit (sauf lorsque les parties lui demandent de statuer en amiable compositeur), la césure en vue du règlement amiable d'au moins une partie du litige, tout comme l'ARA d'ailleurs, viennent questionner ce principe dispositif et la cohérence de cette nouvelle procédure avec le cadre général posé aux articles 1 à 13 du CPC. Où l'on voit les limites de vouloir intégrer des « morceaux » de procédure étrangère dans un système judiciaire totalement différent.

- Le risque évident d'un allongement des procédures

Là encore, cette innovation est à rebours des évolutions procédurales récentes. En effet, la réforme de la procédure de divorce a eu pour objet de mettre fin à la césure qui existait antérieurement entre l'ONC et le divorce au fond, notamment pour accélérer le délai de traitement des affaires de divorce en fusionnant les deux étapes de la procédure.

A l'inverse, la modification de l'article 789 du CPC par décret n°2019-1333 du 11 décembre 2019, donnant compétence exclusive au JME pour trancher toutes les fins de non-recevoir, s'inspire de cette même philosophie, de l'idée que trancher au préalable une question qui peut mettre fin au litige permettrait d'accélérer la résolution du litige. Or, loin d'accélérer le traitement des procédures, ces dispositions procédurales ont largement alourdi la charge de travail des JME sans réduire les délais.

Si l'USM est opposée à l'instauration d'une césure systématique, la possibilité pour le JME d'ordonner la césure paraît intéressante. Ainsi par exemple, en matière de responsabilité civile, lorsque le principe de

la responsabilité fait débat, ou lorsque la répartition des responsabilités entre différentes parties (par exemple dans les dossiers de construction) est discutée, le JME pourrait utilement ordonner la césure pour que le tribunal puisse au préalable trancher ce point avant toute discussion, amiable ou judiciaire, sur la liquidation des préjudices. Mais les écueils sont nombreux...

En matière de réparation du préjudice corporel, la grande majorité des dossiers traités par les assureurs fait déjà l'objet de règlements amiables, et pas toujours en faveur des victimes. Lorsque les affaires sont judiciairisées, c'est bien plus souvent à cause de désaccords sur la liquidation des préjudices que sur le principe de la responsabilité.

En matière de liquidations-partages, la loi fait la part belle à la négociation amiable entre les parties, mais force est de constater que les procédures durent beaucoup trop longtemps, faute d'encadrement suffisant des modalités de liquidation amiable, faute de temps pour assurer le suivi des procédures, pour échanger avec les notaires et les avocats.

La césure du procès civil risque au contraire d'augmenter très sensiblement le délai moyen de règlement des affaires, et d'encourager les procédés dilatoires. En effet, les justiciables qui font le choix de saisir le juge le font souvent à contre-cœur tant ils ont conscience du coût et de la durée d'un procès. Les avocats sont de plus en plus formés au règlement amiable des conflits, suivent des DU, devenant médiateurs pour certains, et encouragent largement leurs clients à se concilier, à transiger. Mais lorsqu'ils saisissent le juge, une autre logique est enclenchée, qui laisse peu d'espoir de règlement amiable. En application de l'article 4 du CPC, l'objet du litige est déterminé par les prétentions respectives des parties.

La césure risque de retarder l'indemnisation mais également, pour tenter de pallier cet effet indésirable de la césure, d'augmenter le nombre de saisines du JME ou du juge du fond aux fins de fixation de provisions.

La césure du procès, qui implique deux phases de procédure, donc au moins deux décisions, ne semble pas de nature à réduire la durée de traitement des affaires civiles. En cas d'appel sur la première décision, l'issue du litige en sera différée d'autant.

- La césure à l'épreuve du droit d'appel

Si l'on peut espérer une issue plus rapide en cas de règlement amiable du litige après césure, toutes les autres hypothèses sont sources d'inquiétudes.

Un tel dispositif risque de favoriser les manœuvres dilatoires.

Le dispositif différant le droit d'appel va à l'encontre des évolutions procédurales récentes relatives tant à l'appel à bref délai qu'au principe de l'exécution provisoire consacré par le décret du 11 décembre 2019.

Aucune disposition particulière ne vient régler la question de l'effet dévolutif du litige, qu'il s'agisse de réformation ou de nullité et la détermination du champ du litige, en particulier sur les questions de nullité ou d'indivisibilité de l'objet du litige (art. 562 al.2 CPC) avec le risque d'une extension du litige à hauteur d'appel au regard de celui ayant fait l'objet du jugement de première instance, au travers notamment des questions tenant à l'évolution du litige, aux demandes dérivant de la décision entreprise, etc. qui posent le question de l'opportunité de l'application des dispositions des articles 564 et 655 du CPC relatives aux prétentions nouvelles, complémentaires et surtout tendant aux mêmes fins (ce qui sera toujours le cas). On sait traditionnellement que le découpage des procédures et les décisions partielles sont un vrai nid à

difficultés. Dans le cas du dispositif de césure qui est envisagé, ce n'est pas la nature même du litige qui commande ces solutions, de sorte qu'on peut craindre qu'à la faveur de la décision de première instance, la partie perdante (ou toute partie qui aurait intérêt à le faire) ne tente de modifier les termes du litige pour le présenter sous un jour plus favorable pour elle, contournant à son profit ou à des fins dilatoires l'objectif de recherche d'un règlement amiable du litige. Il semble en conséquence indispensable qu'un tel dispositif soit accompagné de dispositions relatives à l'immutabilité du litige et que les termes de celui-ci ne puissent en aucune façon être modifiés sauf constat d'accord partiel. En cela, les procédures allemandes prévoient des garanties en réglementant de façon détaillée ce qui peut être ou non contesté.

Conclusion

Ainsi, la cohérence de ces dispositifs, empruntés à des droits étrangers, avec les principes qui régissent notre procédure civile française, ne semble pas avoir été suffisamment réfléchie.

Si l'USM se félicite que ces dispositifs restent facultatifs, elle ne peut que s'interroger sur l'opportunité de les créer alors que de nombreux dispositifs existants permettraient déjà de faire la part belle à la conciliation mais ne sont pas mis en œuvre faute de moyens pour ce faire. L'USM exprime ses plus grandes craintes quant à un risque de généralisation ou d'obligation de recours à de telles procédures.

En tout état de cause, il est important de rappeler que la majorité des affaires civiles relève du domaine familial, qui n'est pas concerné par ces dispositifs. Et l'on voit mal comment ces nouvelles offres procédurales pourraient à elles seules aboutir à une réduction par deux des délais d'ici 5 ans comme s'y est « engagé » le garde des Sceaux. L'USM redoute qu'il soit finalement reproché aux personnels judiciaires de ne pas avoir atteint les objectifs assignés par le garde des Sceaux confortant ainsi l'idée que :

- Quels que soient les moyens financiers et outils juridiques supplémentaires donnés à la justice, celle-ci est incapable de les utiliser à bon escient ;
- Qu'une nouvelle phase de déjudiciarisation est nécessaire.

En effet, la tentation des MARD existe depuis de nombreuses années, souvent portée par la tentation de la déjudiciarisation, comme simple mode de gestion des flux et des stocks. L'USM soutient que l'échec des MARD n'est pas dû aux lacunes culturelles des magistrats, ni à un manque de volonté ou de formation, mais bien uniquement à un manque de moyens et de temps. Sous les réserves relevées quant au droit d'accès au juge, au droit à un recours effectif et au risque d'une justice à deux vitesses (notamment au profit des assureurs), le rôle du juge conciliateur mérite d'être repensé, renforcé. Mais la multiplication des procédures amiables est un non-sens dans un contexte de pénurie de moyens.

Enfin, la désaffectation pour les fonctions civiles qui touche les magistrats concerne aussi les MTT et magistrats honoraires, qui ne constituent en outre pas une manne extensible à l'infini. L'USM s'est déjà prononcée sur les causes et les remèdes au défaut d'attractivité des fonctions civiles. Cette question mérite d'être sérieusement prise en compte dans le recrutement, la formation et la carrière des magistrats civilistes avant toute autre chose.