



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18, rue de la grange batelière 75009 PARIS

Tél. : 01 43 54 21 26 - Fax : 01 43 29 96 20

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site : www.union-syndicale-magistrats.org

Le 13 février 2018

OBSERVATIONS DE L'USM

relatives à l'amélioration et à la simplification de la procédure civile

L'Union syndicale des magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (70,8 % des voix aux élections professionnelles en juin 2016).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

Amélioration et simplification de la procédure civile

Le rapport s'organise autour de 3 parties et d'annexes :

- Refonder l'architecture de première instance,
- Repenser les droits et devoirs des acteurs du procès,
- Assurer la qualité et l'efficacité de la justice.

L'USM a fait le choix de ne commenter que les principales propositions en suivant le plan du rapport

Première partie : Refonder l'architecture de première instance

Chapitre I Simplifier la procédure devant la juridiction de première instance

Les ressources du numérique

Les préconisations tendant à l'exploitation des ressources du numérique n'ont rien d'original et se bornent, pour l'essentiel, à transposer à la procédure judiciaire ce qui existe déjà, depuis de nombreuses années, dans les tribunaux administratifs.

Pour l'USM, l'inquiétude en ce qui concerne l'exploitation des ressources numériques tient évidemment à la qualité et à l'adaptation des moyens qui seront mis en oeuvre, eu égard à l'archaïsme des équipements existants et à l'incapacité de la chancellerie d'entendre les besoins

spécifiques des services judiciaires et d'y répondre de manière adéquate. Le succès sera conditionné à l'association des futurs utilisateurs et praticiens à la conception des outils.

La seule originalité du rapport consiste dans la proposition visant à l'institution d'une juridiction nationale de traitement dématérialisé des injonctions de payer. Les justiciables pourraient avoir accès à un portail Internet leur proposant de remplir un formulaire et de joindre les pièces justificatives. Ce formulaire serait rempli par le juge et signé électroniquement par celui-ci et le greffier. L'imagination des auteurs du rapport s'arrête là puisque rien n'est dit sur le traitement de l'opposition, hormis que si les parties en sont d'accord, le juge statuerait sans audience.

Outre que l'on peut sérieusement s'interroger sur l'attractivité d'une telle juridiction, l'injonction de payer doit demeurer un contentieux de proximité afin de permettre le traitement de l'opposition au plus près du justiciable. Autant il peut être pertinent de spécialiser au niveau national le traitement des contentieux complexes, autant l'injonction de payer qui traite des contentieux du quotidien ne justifie en rien un traitement au niveau national, étant observé que le traitement automatisé peut tout aussi bien s'effectuer au niveau du tribunal d'instance.

La création d'un tribunal judiciaire

Il est proposé la création d'une juridiction unique et recentrée en première instance, le tribunal judiciaire, implanté en cohérence avec l'organisation territoriale de l'État et des collectivités territoriales.

L'USM a développé ses critiques à l'égard de cette proposition dans la note relative au chantier sur l'adaptation du réseau des juridictions.

Il sera seulement souligné ici l'incohérence qu'il y a à dénoncer les inconvénients provoqués par l'éclatement des contentieux de première instance et l'extrême atomisation des juridictions, tout en préconisant uniquement le regroupement du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance. Le regroupement des conseils de prud'hommes et des tribunaux de commerce au sein de ce tribunal judiciaire n'est en effet envisagé qu'à terme et encore au conditionnel. Est-il besoin de rappeler ici que le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance sont deux juridictions bien identifiées par les justiciables et ne donnent lieu qu'à très peu de décisions sur la compétence ?

Le taux du dernier ressort

Il est proposé de porter à 5000 € et à terme à 10 000 € le taux du dernier ressort. Cette proposition qui n'est pas autrement motivée s'inscrit dans le seul souci de limiter l'accès au juge d'appel et de tarir le contentieux, sans égard pour le justiciable et le droit de celui-ci à voir son affaire rejugée par une juridiction supérieure.

L'acte de saisine judiciaire unifié

Il est proposé de simplifier la saisine de la juridiction par l'instauration d'un acte unifié de saisine judiciaire par voie électronique.

En réalité alors qu'il existe actuellement 5 modes de saisine (assignation, requête, requête conjointe, déclaration au greffe, présentation volontaire), le rapport propose 4 actes de saisine :

- l'acte de saisine judiciaire unilatérale en procédure contentieuse contradictoire, au fond et en référé,
- l'acte de saisine conjointe pour les procédures d'homologation d'accords ou de jugements de différends persistant dans le cadre des procédures participatives,

- l'acte de saisine en procédure gracieuse (assistance éducative, tutelles majeurs et mineurs, état civil, et état des personnes,
- l'acte de saisine unilatérale en procédure non contradictoire, aux fins d'injonction de payer, d'obligation de faire, de mesures urgentes, d'opposition ou rétractation d'une mesure prise non contradictoirement, d'autorisation d'assigner à délai rapproché.

Cet acte de saisine judiciaire dit unifié serait porté à la connaissance du défendeur par assignation.

Il est prématuré de prévoir une saisine de la juridiction de première instance par voie électronique, à peine d'irrecevabilité, alors que plus de 15 % de la population est dans l'incapacité d'utiliser ou d'avoir accès à l'informatique. Il convient dans un premier temps de laisser subsister un mode de saisine non dématérialisée, notamment pour les procédures orales, sans représentation obligatoire.

L'USM avait proposé quant à elle une simplification par type de procédures : l'assignation pour les procédures écrites avec représentation obligatoire, la requête pour les procédures orales sans représentation obligatoire.

La généralisation de l'assignation comme mode d'information du défendeur est inadaptée dans les procédures sans représentation obligatoire. Elle augmentera le coût du procès de manière significative pour les litiges à faible intérêt financier. Elle est en outre plus compliquée et plus longue à mettre en œuvre. Le seul intérêt de cette mesure est de décharger le greffe de cette tâche, non pas dans l'intérêt du justiciable ou du fonctionnement de l'institution mais parce que le choix fait est celui de ne pas donner à la justice les moyens de fonctionner convenablement.

Renouveler l'articulation de l'écrit et de l'oral

Le rapport invite à remplacer la coexistence des procédures écrites et orales par la coexistence au sein d'une procédure unifiée, de deux phases de procédure, l'une écrite et l'autre orale, cette dernière n'étant pas obligatoire.

Il préconise notamment : « *Afin de concilier rigueur dans la détermination de l'objet du litige et souplesse dans son traitement, le juge devrait pouvoir, après avis ou accord des parties, autoriser celles-ci à compléter oralement à l'audience leurs prétentions et les moyens à leur soutien, notamment pour faciliter la mise en œuvre de la décision ou accepter de s'engager dans un processus amiable.* »

Loin d'être une source de simplification, cette proposition va à l'encontre de l'évolution récente qui vise à sécuriser la procédure orale afin de garantir le respect du contradictoire tout au long de l'instruction de l'affaire et d'éviter la présentation, en dernière minute, à l'audience, de demandes nouvelles et de moyens nouveaux, source de renvois nombreux dans les procédures orales.

Redéfinir la mise en état

Là encore les réflexions s'inscrivent dans un contexte de pénurie de moyens acceptée et assumée.

Alors que la mise en état doit avoir pour objectif de permettre le jugement de l'affaire dans un délai raisonnable, le groupe de travail propose d'inverser le rapport des parties au temps judiciaire, « *c'est la date de l'examen au fond de l'affaire qui doit conditionner le rythme de la mise en état du dossier et non pas l'inverse.* » La mise en état conventionnelle serait le principe si toutes les parties sont assistées d'un avocat.

L'USM ne se résigne pas quant à elle à cette pénurie, cause d'une dégradation majeure du fonctionnement de la justice civile. Ce qui importe pour les parties, c'est que leur affaire soit jugée dans un délai raisonnable et non pas que l'instruction de leur affaire soit faite par une convention entre avocats ou sous le contrôle du juge. L'expérience démontre par ailleurs que la mise en état n'est généralement efficace que si le juge impulse le rythme par la fixation des délais et le contrôle de leur respect.

Si une place peut être faite à la mise en état conventionnelle, elle ne doit pas, sans expérimentation, devenir le principe et l'affaire doit être retirée du rôle si les parties s'engagent dans cette voie.

La véritable difficulté actuellement et le rapport n'y répond pas ou y répond de manière inappropriée, faute de s'attaquer à ses causes, c'est la fixation tardive des affaires après la clôture de l'instruction ou après le moment où elles pourraient être clôturées. En effet, faute d'effectifs suffisants de magistrats et de greffiers, l'affaire ne peut être audiencée dans des délais convenables.

Le changement de perspectives proposé ne changera rien à cette difficulté, seule l'allocation de moyens supplémentaires permettra au juge civil de juger dans des délais raisonnables. La proposition du groupe de travail a l'ambition limitée de répondre à la critique pertinente des avocats qui se plaignent, notamment dans la procédure d'appel avec représentation obligatoire, de devoir conclure dans des délais extrêmement brefs, sanctionnés de manière draconienne, alors que l'audience n'interviendra que plusieurs mois voire plusieurs années après l'expiration de ces délais.

Le rapport comporte une proposition intéressante consistant à permettre au juge de la mise en état (JME) de statuer sur les fins de non recevoir qui ne touchent pas au fond du droit. Il pourrait en outre renvoyer à la formation de jugement l'examen des fins de non recevoir impliquant un examen au fond du dossier. Si la fin de non recevoir n'était pas admise, le dossier retournerait à la mise en état.

Il est également suggéré de supprimer l'audience de conciliation dans la procédure de divorce. L'USM rappelle que la comparution des parties permet au juge de mieux appréhender les situations respectives de celles-ci et d'apprécier ainsi de manière plus éclairée l'intérêt de l'enfant. La comparution des parties devra par conséquent être au moins maintenue devant le JME en présence d'enfants mineurs issus du mariage.

Chapitre II Favoriser le recours aux modes alternatifs de règlements des différends

L'USM considère que le groupe s'est rallié à une position sage en préconisant de favoriser le recours aux MARD et non en les imposant.

L'USM rappelle qu'il n'existe pas de formation diplômante pour la médiation, hormis la médiation familiale. Elle insiste sur la nécessité de former les médiateurs sur les questions de déontologie, d'impartialité et de respect du contradictoire.

Elle prône leur inscription, pour une durée limitée et renouvelable, sur une liste tenue par les cours d'appel, comme les experts, avec mention de leur spécialité.

Deuxième partie : Repenser les droits et devoirs des acteurs du procès

Chapitre I Pour un principe de représentation obligatoire par avocat

Pour une consécration progressive du principe de représentation obligatoire

Le rapport préconise d'étendre la représentation obligatoire, rapidement dans certains contentieux, notamment en matière de baux ruraux et de loyers commerciaux, d'expropriation ou encore pour les litiges supérieurs à 5000 €, comme pour divers contentieux relevant jusque-là du tribunal d'instance.

Des tempéraments sont cependant prévus, pour les actions personnelles et mobilières inférieures à 5000 €, en matière gracieuse et pour ce qui concerne la protection des majeurs, la tutelle des mineurs, l'assistance éducative.

Il est permis de s'interroger sur l'objectif de cette proposition. N'est-elle pas destinée à tenter de calmer, par des compensations financières, les inquiétudes que peut susciter chez les avocats la réforme de la carte judiciaire ?

L'extension du champ de la représentation obligatoire ne facilitera en rien l'accès au juge et ne simplifiera pas à la procédure. Au contraire, elle interdira l'accès au juge à toute une partie de la population dont les ressources sont supérieures au plafond de l'AJ, mais insuffisantes pour exposer des honoraires d'avocat. Si la complexité du droit peut justifier que soit encouragé le recours à un avocat, l'obligation d'y recourir est indéfendable pour les affaires familiales hors divorce, où ce sont des questions de fait qui prédominent, en matière de baux ruraux, où les parties ont la faculté de se faire assister par un membre d'une organisation professionnelle agricole parfaitement au fait du droit rural et pour les litiges qui relèvent actuellement des tribunaux d'instance. Imposer aux parties d'exposer des honoraires d'avocat supérieurs à 2000 € pour recouvrer une créance de 5 à 10 000 € est particulièrement choquant.

L'augmentation du champ de la représentation obligatoire aura pour corollaire inévitable l'augmentation du taux de défaillance des défendeurs, ce qui est évidemment plus que regrettable.

Pour y remédier, le groupe propose d'autoriser le défendeur à présenter des observations tendant à la mise en oeuvre de délais de paiement ou d'exécution ou plus largement tendant à faciliter la mise en oeuvre de la décision. Ainsi le défendeur qui n'a pas les moyens de recourir à un avocat serait privé de tout moyen de contester la créance qui lui est réclamée mais serait autorisé uniquement à proposer les moyens tendant à faciliter l'exécution du jugement.

Si l'on se place sous l'angle de l'intérêt du justiciable qui doit primer, il n'est pas besoin d'insister sur l'effet désastreux de cette proposition.

Il est préférable de laisser les parties accéder au juge, même si la règle de droit est complexe plutôt que de le lui interdire sous ce seul prétexte.

Chapitre II Pour un principe de loyauté et de coopération entre les parties

Le groupe de travail propose la consécration d'un principe de loyauté et de coopération à la charge des parties à une instance civile.

Si cette proposition peut-être globalement approuvée, l'USM s'interroge sur la conséquence qui en est tirée par le groupe de travail, à savoir que les parties devraient de ce fait s'engager dans un recours résolu, pour la mise en état du litige, à l'acte contresigné par avocat dont le champ d'application pourrait être étendu. L'USM rappelle que l'acte contresigné par avocat reste très peu utilisé, notamment parce qu'il ne simplifie pas la procédure et rajoute un coût supplémentaire à celle-ci.

Chapitre III Pour un renforcement de l'office du juge

Certaines propositions, focalisées sur la première instance, interrogent sur leur articulation avec l'appel et le pourvoi en cassation.

La procédure civile est un tout et on ne peut envisager une réforme efficace qu'à la condition de l'envisager dans sa globalité. Les choix faits quant à la procédure de première instance doivent être en cohérence avec ceux qui gouverneront la procédure d'appel mais aussi le traitement des pourvois.

Partant du constat au demeurant démenti par les taux d'appel des TGI (21,4 %) et des TI (5,6 %), que la justice de première instance n'est qu'un galop d'essai et que sa qualité souffre de sa précarité, il est proposé d'instaurer, dès la première instance, un principe de concentration des moyens interdisant aux parties de soulever des moyens nouveaux en appel.

S'y ajoute un renforcement de l'office du juge passant par l'obligation qui lui est faite de soulever d'office les moyens de droit, solution qui semble avoir la préférence du groupe de travail par rapport à celle consistant dans la simple faculté de relever tous les moyens de droit applicables au litige. Cette solution, « *plus ambitieuse* », selon les auteurs du rapport, est fondée sur la conviction que le juge ne peut pas rester « *extérieur* », ou « *étranger au droit* » dès lors que celui-ci se déduit des faits expressément invoqués par les plaideurs.

L'interdiction faite aux parties de soulever des moyens nouveaux en appel s'articule difficilement avec l'obligation pour le juge de soulever d'office les moyens de droit.

Sauf à distinguer l'office du juge en appel et en première instance, les parties pourront toujours reprocher au premier juge d'avoir omis de soulever d'office un moyen de droit pour demander à la cour d'appel de le faire.

L'USM est opposée à l'obligation qui serait faite au juge de soulever d'office les moyens de droit. Celle-ci aurait en effet pour conséquence de modifier en profondeur l'office du juge.

L'arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation du 21 décembre 2007 énonce, que « si, l'article 12 du nouveau code de procédure civile oblige le juge à donner ou restituer leur exacte qualification aux faits et actes litigieux invoqués par les parties au soutien de leurs prétentions, il ne lui fait pas obligation, sauf règles particulières, de changer la dénomination ou le fondement juridique de leurs demandes ; qu'ayant constaté, par motifs propres et adoptés, qu'elle était saisie d'une demande fondée sur l'existence d'un vice caché dont la preuve n'était pas rapportée, la cour d'appel, qui n'était pas tenue de rechercher si cette action pouvait être fondée sur un manquement du vendeur à son obligation de délivrance d'un véhicule conforme aux stipulations contractuelles, a légalement justifié sa décision de ce chef ;

Par ailleurs, il résulte a contrario de la rédaction de l'alinéa 3 de l'article 16 du code de procédure civile, que le juge dispose du pouvoir de relever d'office un moyen de droit qui n'est plus qualifié "de pur droit".

Le procès civil est et doit rester la chose des parties. Si le juge doit pouvoir, dans tous les cas, relever d'office la règle de droit applicable au litige qui lui est soumis, l'obligation pour le juge de requalifier d'office la demande pourrait présenter des inconvénients plus généraux en termes de politique judiciaire, comme le soulignait le premier avocat général dans l'avis rendu sur le pourvoi qui a donné lieu à l'arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation du 21 décembre 2007 :

1) Obliger ainsi le juge à rechercher tous les fondements juridiques possibles excéderait d'abord son office et ne correspondrait plus aux principes de l'action en justice, notamment au "principe dispositif", selon lequel ce sont les parties qui demeurent maîtresses de leur procès, que le juge doit trancher tel qu'elles lui soumettent.

Il n'appartient pas au juge de refaire le procès à la place des parties et de leur conseils. Seuls les avocats ont le monopole du conseil des parties et le juge ne peut s'y substituer. Il y va de l'équilibre du procès, de la responsabilisation des auxiliaires de justice et de l'esprit de collaboration aujourd'hui recherché entre le juge et les parties ou leurs conseils.

Cela est d'autant plus nécessaire que l'évolution récente des textes et de la jurisprudence semblent redéfinir les rôles respectifs du juge et des parties dans le sens d'une plus grande responsabilité laissée aux parties dans le choix des moyens juridiques invoqués par elles.

2) En termes de montée du contentieux, l'obligation imposée de la sorte au juge du fond de requalifier les demandes à peine de cassation, pourrait aussi avoir pour effet d'ouvrir quasiment sans limite le champ des pourvois en cassation. Ainsi que l'observe Raymond Martin, "un avocat aux conseils peut le plus souvent découvrir un moyen de droit possible, meilleur et plus adéquat que celui adopté par le juge du fond ; et la Cour de cassation de ployer alors davantage encore sous le nombre des pourvois" ...

3) Par ailleurs, une telle obligation générale d'examiner tous les moyens de droit ayant vocation à fonder la demande pourrait permettre, dans bien des cas, d'engager la responsabilité du juge pour manquement à cette obligation.

A un moment où, précisément, est remise en avant la responsabilité du juge et où a été évoquée la possibilité de l'étendre sous certaines conditions à l'activité juridictionnelle elle-même, on ne peut pas sous-estimer les conséquences qu'une telle obligation générale pourrait engendrer et les risques de recours multiples qu'elle pourrait susciter.

4) Enfin, contraindre aussi largement le juge à requalifier d'office risquerait de porter atteinte à l'efficacité, à la célérité de la justice et au principe du "délai raisonnable" consacré par l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le juge se verrait obligé, en effet, de rechercher systématiquement, lorsqu'il ne ferait pas droit à une demande, si celle-ci ne pourrait pas être satisfaite sur un autre fondement, en devant respecter lui-même et faire respecter le principe du contradictoire, ce qui retarderait encore l'issue du procès et la marche de la justice.

L'USM fait sienne ces réserves qui demeurent d'actualité 10 ans après, étant précisé que l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, modifié par la loi n° 2010-830 du 22 juillet 2010, dispose maintenant que «_Constitue un des manquements aux devoirs de son état la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive ».

Faire peser sur le juge l'obligation de soulever d'office les moyens de droit simplifierait considérablement le travail de l'avocat qui n'aurait plus à se soucier de qualifier sa demande et d'invoquer tous les fondements légaux pertinents. Il appartiendrait en effet en définitive au juge de soulever les moyens de droit que les parties se seraient abstenues de rechercher ou d'invoquer. Ce faisant, la responsabilité de l'omission d'invoquer un moyen de droit pertinent glisserait de l'avocat vers le magistrat.

La responsabilité de l'État pourrait être recherchée si un plaideur était débouté de sa demande faute par le juge d'avoir soulevé d'office un moyen de droit qui aurait pu fonder cette demande. Alors que la responsabilité des juges est de plus en plus recherchée sur le fondement de l'atteinte à l'impartialité ou à l'apparence d'impartialité, la responsabilité disciplinaire du magistrat pourrait être mise en cause avec un procès d'intention sur le caractère délibéré de son abstention à soulever un moyen de droit répondant à la définition de l'article 43 de l'ordonnance statutaire.

Chapitre IV Pour une contribution au financement de la justice civile

Le rapport préconise de faire du coût prévisible du procès une indication que le demandeur doit faire figurer dans son assignation, ceci afin de responsabiliser les parties. L'USM considère que cette proposition est irréaliste, les parties ignorant bien souvent, au début du procès, le coût prévisible de celui-ci. Cette disposition loin de simplifier la procédure la complexifierait au contraire.

Le rapport prône ensuite une modification des dispositions des articles 699 et 700 du code de procédure civile afin d'affirmer le principe que, sauf circonstances particulières que le juge devrait motiver, la partie perdante paie l'intégralité des frais d'avocat de son adversaire.

La formulation peut apparaître suffisamment souple mais l'USM considère que le juge doit conserver une faculté d'appréciation sur le montant des frais irrépétibles accordés au titre de l'article 700 du code de procédure civile. Si la production de la convention d'honoraires de l'avocat doit permettre, dans la majorité des cas, l'indemnisation de la partie gagnante à hauteur des frais qu'elle a dû engager, il convient de réserver certaines des hypothèses où ces frais sont disproportionnés par rapport à l'intérêt du litige ou majorés par le choix, par exemple, d'un avocat appartenant à un barreau éloigné ou dont le prestige est source d'une majoration de rémunération, sans que l'affaire examinée ne le justifie.

Le groupe de travail préconise enfin de réfléchir sur la transposition du droit allemand qui prévoit une contribution des parties aux frais du litige, en proportion inverse du succès de leurs prétentions.

L'USM attire l'attention sur l'effet négatif en terme d'accès au juge que pourrait avoir le cumul de la réintroduction d'une contribution au fonctionnement de la justice, de la modification de l'article 700 du CPC et de l'adaptation en droit français du système allemand.

Troisième partie : Assurer la qualité et l'efficacité de la décision de justice

Chapitre I Faire évoluer la culture d'élaboration de la décision

Restaurer la collégialité

Ce principe ne peut qu'être approuvé. L'USM est toutefois dans l'attente de propositions concrètes permettant la mise en œuvre de ce principe qui constitue la garantie d'une justice de qualité. Seule une augmentation du nombre de magistrats pourra concourir au respect de ce principe. L'USM ne peut qu'inviter les magistrats à user des moyens procéduraux qui le permettent pour recourir le plus souvent possible à la collégialité.

Chapitre II Favoriser l'unité des décisions

Le traitement des dossiers sériels

Le rapport reprend les conclusions de la mission d'étude sur la prise en charge des dossiers en série de l'inspection générale des services judiciaire à savoir :

- La mise en place d'un dispositif de détection des dossiers sériels commun à toutes les juridictions civiles, qui pourrait être coordonné par la Cour de cassation.
- La détermination par voie d'administration judiciaire, de plusieurs dossiers pilotes (dont le choix devra faire l'objet d'une attention toute particulière) qui suivraient un circuit de résolution rapide.
- Après information des parties concernées, la mise en attente des autres dossiers qui feront l'objet d'un sursis à statuer, d'un retrait du rôle ou d'une mesure de radiation.
- La communication aux parties concernées par les dossiers en attente de la décision définitive rendue dans les dossiers pilotes.
- Le renvoi des parties concernées à une médiation ou conciliation pour la détermination du montant de la réparation (procédure inspirée de l'action groupe).

L'USM qui l'avait suggéré lors des consultations approuve cette proposition.

Chapitre III Assurer l'exécution de la décision

L'exécution provisoire de droit

Afin de revaloriser la décision civile de première instance, le rapport préconise d'inverser le dispositif prévu par les articles 514 et suivants du code de procédure civile et de faire de l'exécution provisoire le principe.

Il a déjà été exposé que le postulat selon lequel la décision de première instance ne serait qu'un galop d'essai est erroné. La décision de première instance n'a pas besoin d'être revalorisée. Le taux d'appel des TGI et ds TI est faible. Par ailleurs, de nombreuses décisions, qu'elles soient provisoires ou au fond, bénéficient déjà de l'exécution provisoire de droit. Enfin, l'exécution provisoire est très largement ordonnée par les premiers juges.

La faiblesse du contentieux de l'arrêt de l'exécution provisoire devant les premiers présidents démontre que le système actuel est équilibré. Il permet au juge d'ordonner l'exécution provisoire à la demande des parties ou d'office. Elle est pratiquement toujours demandée en première instance et les premiers juges ne la refusent généralement que dans les cas où ils pressentent qu'elle aurait des

conséquences manifestement excessives.

L'article 524 du code de procédure civile a introduit un dispositif adapté, dans des conditions encadrées, pour obtenir l'arrêt de l'exécution provisoire lorsqu'elle a été ordonnée.

L'USM est favorable au maintien du système actuel qui permet au juge de moduler au cas par cas cette arme qui peut être redoutable. Un inversement du dispositif conduirait à un accroissement du contentieux de l'arrêt de l'exécution provisoire.

Le rapport préconise également de confier au conseiller de la mise en état l'examen de l'arrêt de l'exécution provisoire et de faire des critères cumulatifs actuellement prévus au dernier alinéa de l'article 524 du code de procédure civile des critères alternatifs, en y ajoutant un critère tenant à l'existence de motifs sérieux de réformation de la décision.

La mise en oeuvre de cette proposition ne pourrait qu'accroître le contentieux de l'arrêt de l'exécution provisoire. En outre, il n'apparaît pas bienvenu, au regard du principe d'impartialité, de confier au conseiller de la mise en état, qui pourra faire partie de composition de la formation de jugement le soin d'apprécier s'il existe des motifs sérieux de réformation de la décision.

L'exécution en matière familiale

Le rapport préconise de doter le ministère public de prérogatives équivalentes à celles qui résultent du droit international pour la mise à exécution des décisions prises par les juges aux affaires familiales et les juges des enfants. L'USM y est favorable.

Le bureau de l'exécution en matière civile

Le rapport se montre défavorable à la mise en place d'un bureau d'exécution au civil.

Pourtant un tel bureau pourrait, par exemple, expliquer la décision aux parties (notamment l'indexation des pensions alimentaires), procéder avec les parties à une évaluation de la mise en oeuvre pratique des modalités d'exercice de l'autorité parentale fixée par la décision, et de la détermination des modalités de paiement de la pension alimentaire.

Alors que la création d'un tel service permettrait de contribuer efficacement à l'explication et à la mise en oeuvre des décisions, notamment lorsque les parties sont en personne, le groupe de travail prend résolument parti pour l'extension de la procédure par représentation obligatoire et le recours aux huissiers de justice. Même si l'état des greffes ne permet pas actuellement un accroissement des tâches qui leur sont dévolues, on peut déplorer que le choix ne soit pas celui d'une amélioration, à moyen ou long termes, du fonctionnement de la justice mais celui d'une limitation de ses attributions au profit des avocats et des huissiers, sans égard pour ceux dont les ressources sont insuffisantes pour avoir recours à ces professions.

Chapitre IV Mieux évaluer la qualité de la justice

Le rapport préconise d'envisager de mener des enquêtes de satisfaction à l'égard des justiciables au sein des greffes, des centres d'accès au droit, des points d'accès au droit, des maisons de justice et du droit.

Si ces enquêtes sont limitées à la qualité de l'accueil, l'USM n'y est pas opposée. Elles rappellent toutefois, ainsi que le souligne le rapport, que la qualité de la décision ne peut être appréciée que par la cour d'appel et la Cour de Cassation par l'exercice des voies de recours légalement ouvertes.

Annexes

Le groupe de travail propose en annexes au rapport des pistes de déjudiciarisation.

Pour l'essentiel, ces propositions sont la reprise des réflexions menées antérieurement notamment dans le cadre de la commission Guinchard et du groupe de travail sur le juge du XXI siècle.

Trois propositions méritent toutefois d'être commentées :

La déjudiciarisation de la modification du montant des pensions alimentaires

Cette proposition interroge sur la conception de l'office du juge. Certes le contentieux de la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant est un contentieux de masse. Si une réflexion doit naturellement être menée sur les modalités de traitement de ce contentieux, notamment par un recours accru dans l'étude de ces dossiers et la préparation des décisions à des assistants de justice ou des juristes assistants, trancher un litige persistant entre deux parents sur le montant de la contribution due pour l'entretien de l'enfant relève de l'office du juge.

L'exécution forcée

Le rapport préconise, en cas d'expulsion, de supprimer l'autorisation du juge préalable à la vente des meubles. Concernant les saisies des rémunérations, l'autorisation judiciaire préalable serait également supprimée. Ces propositions s'inscrivent dans le cadre d'une gestion de la pénurie sans considération pour le respect des droits des parties que cette autorisation préalable permet de vérifier, alors que les mesures d'exécution envisagées portent sur des meubles situés dans un local servant d'habitation et sur des salaires qui constituent souvent les seules ressources des parties.

L'USM n'est pas favorable à ces propositions.

La contestation des honoraires d'avocats

Le rapport préconise d'assortir de l'exécution provisoire de droit les décisions du bâtonnier sur les contestations d'honoraires entre un particulier et un avocat. L'USM y est opposée. Il n'y a pas lieu de déroger au principe de l'effet suspensif de l'appel d'autant que cette proposition s'accompagnerait d'une augmentation du contentieux de l'arrêt de l'exécution provisoire puisque cet arrêt pourrait être demandé au premier président en cas de risque de conséquences manifestement excessives.

En conclusion, les auteurs du rapport reprennent pour une grande partie les préconisations des groupes de travail antérieurs. Certaines des propositions sont certes intéressantes, notamment quant

à l'évolution des pouvoirs du JME.

L'USM regrette toutefois que la philosophie générale des propositions soit une logique purement gestionnaire. On constate en effet la volonté de répondre à la pénurie de magistrats et de greffiers en limitant l'intervention du juge, même quand celle-ci permet un contrôle préventif du respect du droit, notamment dans la mise en œuvre des voies d'exécution. Le développement des MARD, l'augmentation du taux du dernier ressort à 5000 € puis à 10 000 €, l'extension du champ de la représentation obligatoire par avocat, la généralisation de l'exécution provisoire de droit, l'instauration d'un financement de la justice civile par les parties ont manifestement pour but de limiter l'accès aux juges d'appel et de première instance.

Si ces mesures ne sont pas nécessairement toutes critiquables, certaines ne sont pas défendables. Surtout leur effet cumulé conduira à priver toute une partie de la population, celle qui n'est pas éligible à l'AJ et qui, pour autant, n'a pas les moyens de payer les honoraires d'un avocat et encore moins de cumuler ces honoraires avec ceux d'un médiateur, de l'accès au juge. Les suggestions faites en matière de financement de l'AJ apparaissent en effet insuffisantes pour permettre le maintien d'un accès au juge pour cette partie de la population. Le rapport souffre enfin d'une insuffisante articulation entre les procédures de première instance, d'appel et de cassation, notamment en ce qu'il préconise la mise en œuvre d'un principe de concentration des moyens en première instance pesant sur les parties et leur interdisant de développer des moyens nouveaux en appel, tout en modifiant l'office du juge et en lui faisant obligation de soulever d'office les moyens de droit, à quelque stade que ce soit de la procédure.