



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

Paris, le 23 mars 2016

Observations de l'USM sur le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXIème siècle

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (72,5% des voix aux élections au Conseil supérieur de la magistrature en 2014).

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

Le projet de loi déposé au Sénat le 31 juillet 2015 est le fruit d'un long processus de réflexion qui a débuté en mars 2013 avec la réunion de deux groupes de travail sur "le juge du XXIème siècle", "les juridictions du XXIème siècle" et une commission de réflexion sur le ministère public.

La garde des Sceaux a souhaité un projet "ambitieux", comme le rappelle l'étude d'impact. Dans ces conditions il est surprenant que la procédure accélérée soit engagée sur ce texte, coupant court au débat démocratique.

Pour l'USM, certaines dispositions sont effectivement intéressantes et ne posent pas de réelle difficulté. Cependant, ce projet n'est pas à la hauteur des ambitions affichées et l'USM a de nombreuses critiques à formuler, notamment sur les titres III et IV qui comportent des carences importantes.

De plus, l'USM ne peut que faire part d'une inquiétude majeure concernant les effectifs nécessaires pour faire face à cette réforme, notamment dans les tribunaux de grande instance, pour les magistrats comme pour les greffes.

En effet, ces juridictions ne bénéficient d'aucun allègement de leur charge de travail et de nouveaux contentieux leur sont confiés : le tribunal de police et la liquidation des préjudices corporels, l'action de groupe, le tribunal des affaires sociales. Elles devront également faire face à des charges nouvelles telles que le service d'accueil unique du justiciable (SAUJ).

Si l'objectif de rendre un meilleur service au citoyen est tout à fait louable, il ne pourra être atteint qu'en dotant les juridictions de moyens suffisants et adaptés pour y faire face, en personnel comme en matériel (locaux adaptés, logiciels...). C'est à ce prix que la justice française peut espérer entrer dans le XXIème siècle, et non en la maintenant à l'un des niveaux les plus bas en Europe comme le montre tous les deux ans le rapport de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

Pour en simplifier la lecture, cette note suit le plan du projet de loi.

TITRE Ier - RAPPROCHER LA JUSTICE DU CITOYEN

Article 1er : la politique d'accès au droit

I. Le projet de loi modifie le code de l'organisation judiciaire pour introduire, au titre des grands principes directeurs des juridictions, le principe de l'accès au droit et de l'égal accès à la justice.

L'USM n'a pas d'oppositions à ces dispositions, qui tendraient à renforcer l'implication de toutes les juridictions dans le dispositif d'accès au droit.

Cependant, elle est opposée aux dispositions visant à substituer au « service de la Justice » le « service public de la justice ». La Justice n'est pas un service public au sens du droit administratif. Il convient de rappeler qu'un service public peut faire l'objet d'une délégation de service public, ce qui n'est pas envisageable. L'approche consumériste est particulièrement inadaptée s'agissant de l'exercice d'un pouvoir régalien.

Faisant écho à la préoccupation exprimée par le Conseil supérieur de la magistrature, par la Cour de cassation et par les chefs de cour, la commission des lois du Sénat avait supprimé cette modification tendant à assimiler la justice à un « *service public* ». Elle avait en effet considéré que cette assimilation était utilisée comme un argument pour l'extension du contrôle du juge administratif sur le fonctionnement de la justice, ce qui n'est pas conforme à l'indépendance qui doit être reconnue à l'autorité judiciaire.

L'USM demande que cette assimilation qui fait peu de cas de l'indépendance de l'autorité judiciaire soit supprimée.

II. L'USM n'a pas d'observations particulières sur ces dispositions du projet de loi modifiant la composition et les compétences du CDAD.

Article 2 : le Service d'accueil unique du justiciable : SAUJ

Le projet de loi crée le SAUJ afin, selon l'exposé des motifs du projet, de faciliter l'accès du citoyen à la justice, en lui permettant, où qu'il réside ou travaille, de s'informer de ses droits, d'engager des formalités ou démarches, de se renseigner sur les procédures ou de suivre le traitement de ses affaires, y compris celles relevant d'une autre juridiction.

L'USM rappelle que les juridictions s'efforcent, depuis plusieurs années, d'améliorer les conditions d'accueil des justiciables. La mise en place des GUG (Guichet unique du greffe) ayant vocation à regrouper, dans une même juridiction, l'accueil de différents services, à expliquer aux justiciables les démarches nécessaires à leur procédure ou à leur remettre des formulaires-types, allait déjà en ce sens.

L'objectif du SAUJ est de dépasser les limites de la juridiction afin de renseigner le justiciable au niveau national.

Le SAUJ est en phase d'expérimentation depuis plusieurs mois dans 6 juridictions (Privas, Bobigny, Dunkerque, Brest et Saint-Denis-de-la-Réunion). Il n'a pas été fait de retour qualitatif précis de cette expérimentation avant l'extension du dispositif à huit nouveaux arrondissements judiciaires et trois tribunaux d'instance. L'étude d'impact précise à juste titre que la phase actuelle du SAUJ, à défaut des outils techniques adéquats, crée une charge de travail supplémentaire et prévoit 220 postes pour l'assumer.

En tout état de cause, il faut rappeler que ce Service reposera particulièrement sur la mise en œuvre du logiciel Portalis, donnant accès aux informations relatives aux procédures et formulaires utiles. Or, ce portail internet ne commencera à être déployé, au fur et à mesure des fonctionnalités créées, qu'à compter de la fin 2015 jusqu'en 2022, si le déploiement ne souffre d'aucun retard. Il est estimé que 80 ETPT seront mobilisés.

L'USM n'a pas d'opposition au principe du SAUJ, qui pourrait améliorer l'accueil des justiciables. Cependant, les moyens doivent être prévus et octroyés en amont de l'extension de ce dispositif afin qu'il puisse être efficient. A défaut, la loi restera sans effet.

Par ailleurs, elle s'interroge sur la rédaction du texte qui prévoit que la compétence du SAUJ « s'étend au-delà de celle de la juridiction où il est implanté ». L'imprécision du texte ne permet pas de déterminer le ressort géographique du SAUJ.

TITRE II - FAVORISER LES MODES ALTERNATIFS DE REGLEMENT DES LITIGES

Article 3 : la tentative de conciliation préalable à la saisine de la juridiction de proximité ou du tribunal d'instance.

Le projet de loi prévoit qu'à peine d'irrecevabilité, la saisine de la juridiction de proximité et du tribunal d'instance par déclaration au greffe doit être précédée d'une tentative de conciliation. Le projet admet des exceptions à cette obligation, si les parties sollicitent conjointement l'homologation d'un accord ou justifient d'autres diligences entreprises en vue de parvenir à une résolution amiable de leur litige, si l'absence de recours à la conciliation est justifiée par un motif légitime ou si cette tentative de conciliation risque, compte tenu des délais dans lesquels elle est susceptible d'intervenir, de porter atteinte au droit des intéressés d'avoir accès au juge dans un délai raisonnable.

Le développement des modes alternatifs de règlement des conflits est une voie intéressante qui devrait favoriser un léger désengorgement des juridictions tout en répondant aux demandes des justiciables. Actuellement, le taux de tentative préalable de conciliation est très faible devant la juridic-

tion de proximité ou le tribunal d'instance (entre 0,5 et 2,2%) alors que le taux de réussite de la conciliation est de près de 59%.

L'USM est en principe défavorable à l'introduction d'une obligation de conciliation préalable à l'introduction d'une instance, dès lors qu'il convient de préserver l'égal accès au juge et qu'une telle contrainte peut engendrer un coût supplémentaire pour les justiciables. En outre, l'obligation de conciliation n'est pas compatible avec tous les contentieux.

Cependant, l'introduction dans l'article 3 de larges exceptions à l'obligation ainsi créée est de nature à pallier ces difficultés, de sorte que la rédaction actuelle du texte n'encourt pas de critiques.

Article 4 : développement de la médiation devant les juridictions administratives

L'USM n'a pas d'observation particulière sur ce point.

Article 5 : la convention de procédure participative

La convention de procédure participative a été créée par la loi du 22 décembre 2010 et n'est jusqu'à présent possible que préalablement à la saisine du juge. L'impact de ce mode de règlement amiable des litiges est extrêmement résiduel puisqu'il résulte de l'étude d'impact que seules 44 demandes d'homologation d'accord issu d'une procédure participative ont été effectuées en 2013 devant les TI et TGI, alors qu'aucune demande n'a été formée devant les cours d'appels.

Le projet vise à étendre la possibilité de conclure une telle convention aux litiges dont un juge est déjà saisi et à permettre qu'elle concerne des actes de mise en état.

L'USM s'interroge sur l'utilité de telles dispositions, qui, au contraire, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives sur la durée des procédures.

En effet, si une convention de procédure participative est conclue alors même que le juge est déjà saisi, en l'état actuel du projet de loi, le dossier reste pendant devant la juridiction saisie durant toute la procédure, y compris si la convention dure plusieurs années. Les délais de jugements ne pourraient alors qu'être considérablement allongés.

Il est essentiel que soit inscrite dans le code de procédure civile une obligation pour les parties de retrait du rôle et, à défaut, une possibilité pour le juge d'ordonner la radiation passé un certain temps, afin que les délais de traitement des procédures ne soient pas artificiellement augmentés indépendamment de toute possibilité d'action du juge de la mise en état.

Article 6 : transaction en matière civile

Le projet de loi modifie la définition de la transaction pour prévoir que la transaction est un contrat écrit par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître « par des concessions réciproques ». Il tendait également à supprimer les dispositions particulières applicables à la transaction, s'agissant de la rescision ou de la nullité quand la transaction a été faite sur des pièces depuis reconnues nulles.

Le Sénat a supprimé l'abrogation des articles 2047, 2053 à 2058 qui précisent les modalités de rescission et les cas de nullité de la transaction.

Il appartient au législateur de déterminer s'il entend ou non soumettre ces actions au droit commun. L'USM n'a pas d'observations particulières sur ce point.

L'USM s'interroge toutefois sur le gain d'efficacité attendu, pour les transactions, de la modifications de dispositions qui sont constantes depuis 1804.

Article 7 : le prix de vente

Le projet de loi modifie l'article 1592 du code civil pour prévoir que le prix de vente peut être laissé non plus à l'arbitrage mais à l'appréciation d'un tiers.

L'USM n'a pas d'opposition à ces dispositions visant à éviter une confusion quant au sens de l'arbitrage.

TITRE III - AMELIORER L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

Chapitre 1er - Compétence matérielle du TGI et du TI

Articles 8, 52 et 54 : création d'un tribunal des affaires sociales

L'article 8 du projet de loi tel que déposé au Sénat prévoyait que les contentieux jusqu'alors traités par les tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et par les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) ainsi que les litiges relatifs à l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé ou à la couverture maladie universelle complémentaire traités par les commissions départementales d'aide sociale (CDAS) seraient désormais confiés aux tribunaux de grande instance.

Ce même article prévoyait la compétence des cours d'appel pour connaître des appels contre les décisions rendues dans ces matières, alors que la CNITAAT connaît en appel d'une grande partie des procédures traitées par les TCI.

L'article 52 autorisait le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de nature législative nécessaires à la mise en œuvre du regroupement de ces contentieux (notamment suppression des TASS et TCI, composition des formations des TGI et CA compétents, dispositions transitoires pour les litiges en cours).

L'article 54 fixait une entrée en vigueur de ces dispositions au plus tard au 31 décembre 2018, sous réserve de la publication de l'ordonnance sus-évoquée.

Le Sénat a modifié sensiblement le projet initial.

En premier lieu, même si l'article 8 reste placé dans le chapitre 1er "Dispositions relatives à la compétence matérielle du TGI et du TI ", il n'est plus affirmé que les TGI sont compétents pour connaître des affaires anciennement dévolues aux TASS, TCI et CDAS (pour certains contentieux).

L'article L 142-2 du code de la sécurité sociale dispose en effet : "Il est créé au siège de chaque TGI un tribunal des affaires sociales (TAS) pour connaître:"

En deuxième lieu, le Sénat a étendu la compétence du TAS aux contentieux de l'admission à l'aide sociale pour toutes les décisions prises par le représentant de l'Etat dans le département pour les prestations qui sont à la charge de l'Etat en application de l'article L. 121-7 et par le président du conseil départemental pour les autres prestations prévues au présent code, à l'exception du revenu de solidarité active et des prestations d'aide sociale à l'enfance.

En troisième lieu, le Sénat a fixé les modalités d'organisation et de fonctionnement, le mode de désignation et le statut des assesseurs, les conditions d'assistance et de représentation des parties.

Enfin, il a prévu l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions au plus tard le 1er janvier 2019.

Les observations de l'USM porteront sur le principe de la fusion des TASS, TCI et CDAS et sur les modalités de mise en oeuvre fixées par le texte adopté par le Sénat.

Le principe de la fusion

La fusion des TCI et des TASS a été préconisée par le rapport annuel de la Cour de cassation pour l'année 2010, puis par le groupe de travail présidé par Didier Marshall, premier président de la cour d'appel de Montpellier « les juridictions du XXIème siècle ».

Le gouvernement indiquait dans l'exposé des motifs du projet de loi qu'il souhaitait créer un pôle social au sein des TGI par département.

L'USM est favorable au principe de la fusion des TASS et des TCI. Elle y voit l'avantage de la constitution d'un bloc de compétence cohérent avec une meilleure lisibilité pour le justiciable, la possibilité d'harmoniser les procédures, de spécialiser des magistrats dans ce type de contentieux très techniques et d'une importance capitale pour nos concitoyens puisqu'ils touchent notamment à la protection sociale, à la maladie, aux retraites.

La nécessité de spécialiser les magistrats pour ces contentieux justifierait cependant de limiter le nombre de TASS à un par département, sachant qu'actuellement, il n'existe que 115 TASS.

L'USM est plus réservée sur le transfert des certains contentieux actuellement traités par les CDAS et donc relevant de la compétence des juridictions administratives, même si les CDAS sont présidées par le président du TGI.

La composition des commissions départementales d'aide sociale a été substantiellement modifiée par l'intervention de la décision n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011 dans laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que la composition actuelle de ces juridictions administratives spécialisées, régies par l'article L. 134-6 du code de l'action sociale et des familles, ne satisfaisait pas aux exigences du procès équitable en termes d'indépendance et d'impartialité, selon l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil constitutionnel n'a pas censuré l'article L. 134-6 du CASF dans son entier mais uniquement ses deuxième et troisième alinéas qui prévoient la présence au sein de la CDAS de trois conseillers généraux et de trois fonctionnaires. Depuis cette décision, la formation de jugement de

cette juridiction est uniquement constituée de son président, ayant voix prépondérante, et de son secrétaire, faisant fonction de rapporteur.

Une refonte des CDAS est donc inévitable. Pour autant l'option retenue de rattacher à la compétence du juge judiciaire le contentieux de l'aide sociale n'apparaît pertinente ni au plan des principes ni en opportunité.

Sur le principe, il s'agit de contestations de décisions administratives qui relèvent de la compétence naturelle des juridictions administratives et le juge judiciaire ne doit pas en connaître.

Pour mémoire, le Conseil constitutionnel a invalidé, dans sa décision n°2001-451 le transfert au TASS du contentieux d'actes administratifs mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique dès lors qu'il n'existait aucune raison de bonne administration de la justice. En l'espèce une telle raison ne peut être évoquée dès lors que le regroupement de ce contentieux peut de manière plus logique s'opérer au profit des juridictions administratives.

Par ailleurs les décisions relatives à l'aide complémentaire santé, à la couverture maladie universelle complémentaire et à l'aide médicale d'État sont prises par les caisses d'assurance maladie mais sur délégation de l'État. Il existe par conséquent un risque d'inconstitutionnalité de ce projet de loi, tant dans la version gouvernementale initiale que dans le texte amendé par le Sénat.

En outre, dans le contexte actuel, ce transfert de compétence est totalement inopportun. Les vacances de postes de l'ordre de 500 pour les magistrats (1100 si l'on compte également les postes budgétés mais non localisés) et la surcharge des juridictions judiciaires rendent totalement irréalistes un accroissement des charges de celles-ci.

En l'état des moyens de la justice judiciaire, attribuer un contentieux nouveau même dans trois ans est irréaliste et irréalisable. C'est pourquoi l'USM demande un moratoire sur cet aspect du projet .

Les modalités fixées par le texte adopté par le Sénat

Le Sénat a abandonné l'idée de la création d'un pôle social au sein des TGI regroupant la répartition prud'homale, le contentieux des élections professionnelles et les TASS et TCI. Il a préféré créer une juridiction autonome au siège de chaque TGI, présidée par le président du TGI ou un magistrat du siège désigné par lui pour le remplacer.

L'USM était favorable au regroupement de l'ensemble de ces contentieux au sein d'un même pôle du TGI afin de spécialiser les magistrats affectés à leur traitement et de favoriser la constitution d'équipe de travail tant au niveau des magistrats que du greffe. Elle déplore ce choix qui conduira à maintenir un éclatement de ces contentieux, le cas échéant sur des sites différents.

Elle s'inquiète en outre de la mise en œuvre concrète de ces dispositions en termes de moyens humains, matériels, financiers et immobiliers.

Elle entend enfin présenter des observations sur l'organisation et la procédure.

Impact sur les effectifs

- Le secrétariat

Actuellement le secrétariat du tribunal des affaires de sécurité sociale est assuré par un agent de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale dans la circonscription de laquelle fonctionne ledit tribunal ou un agent retraité des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

L'actuel article L 144-5 du code de la sécurité sociale prévoit que toutes les dépenses de fonctionnement à l'exception des rémunérations des magistrats et des secrétaires sont assumées in fine par les Caisses nationales.

Le nouvel article L.142-28 dispose que toutes les dépenses de fonctionnement à l'exception des seules rémunérations des magistrats sont assumées in fine par les Caisses nationales.

Le nouvel article L142-2 dispose que le TAS est soumis aux dispositions du livre 1er du code de l'organisation judiciaire et donc aux articles L 123-1 et L123-2 qui concerne le greffe. Le principe est par conséquent un greffe composé de fonctionnaires de l'État pour la Cour de cassation, les cours d'appel, les tribunaux de grande instance, les tribunaux d'instance, les juridictions de proximité et les conseils de prud'hommes et des dispositions particulières pour les autres juridictions dont le TASS et le TCI.

Or le Sénat, bien qu'il ait prévu l'organisation et le fonctionnement du TAS, n'a pas édicté de dispositions particulières concernant le greffe.

Faut-il en déduire que le greffe demeurera composé d'agents des CPAM ? La question se pose et le texte doit être clarifié d'autant qu'il existe un risque majeur de non conformité à la CEDH dès lors que le secrétariat de la juridiction demeurera composé de personnel salarié par l'une des principales parties à la procédure.

En cas de transfert à l'État de la charge du secrétariat, l'USM présente les observations suivantes :

L'étude d'impact du projet de loi estime le besoin en ETPT supplémentaires de personnels de greffes à 487 (sur la base de 320 minutes par dossier) et à 517 (sur la base de 340 minutes) en uniformisant la procédure. Ces chiffres sont cependant insuffisamment étayés.

A l'activité normale de greffe s'ajoutent l'accueil du public, la gestion des appels téléphoniques (demandeur, défendeur, avocats, caisses, divers), le traitement du courrier, l'établissement des statistiques, la gestion du fonds documentaire, celle des commandes et des interventions liées au fonctionnement de la juridiction, la préparation du budget, la comptabilité, la sécurité, la sûreté des locaux et équipements. L'ensemble de ces éléments doit être pris en compte dans l'évaluation des effectifs de greffe.

Les moyens actuellement pris en charge par le ministère des affaires sociales sont 522,17 ETPT pour les TASS et les TCI.

Or les moyens actuels sont insuffisants pour permettre l'écoulement des affaires dans un délai raisonnable. Les affaires nouvelles sont en hausse de 3,1% par rapport à 2013 selon les chiffres-clés de 2015 et les affaires terminées sont au contraire en baisse de 1,5%.

Les fonctionnaires des services judiciaires ne sont absolument pas formés à ces types de contentieux et devront s'y former, avec dans un premier temps une efficacité réduite par rapport aux agents ac-

tuellement en poste, étant précisé que le texte ne se prononce pas sur l'intégration dans les services judiciaires des agents des CPAM actuellement affectés aux TASS.

Il faut également souligner que l'étude d'impact ne prend pas en compte le transfert du contentieux de l'admission à l'aide sociale pour toutes les décisions prises par le représentant de l'Etat dans le département pour les prestations qui sont à la charge de l'Etat en application de l'article L.121-7, par le président du conseil départemental pour les autres prestations prévues au même code, à l'exception du revenu de solidarité active et des prestations d'aide sociale à l'enfance.

Or ce contentieux est loin d'être négligeable. S'il a considérablement diminué depuis 2011, le nombre de recours ayant été divisé par 2 entre 2011 et 2012, l'instauration de la contribution pour l'aide juridique semble en être la cause principale. La suppression de cette contribution devrait par conséquent relancer le développement de ce type de contentieux.

Les magistrats

Par ailleurs, le besoin en ETPT supplémentaires de magistrats a été estimé à 43,5 ETPT magistrats (actuellement, 59 ETPT magistrats assurent la présidence des TASS) .

Cette estimation ne tient pas compte du stock de la CNITAAT ni des contentieux de l'aide sociale dont la connaissance est pourtant dévolue aux TASS.

Elle est totalement irréaliste eu égard aux stocks cumulés des TASS, TCI, CNITAAT et des CDAS.

Dans certaines juridictions, il y a à titre d'exemple trois ans de retard dans l'une, dans une autre de taille moyenne 3 000 procédures en stock.

L'étude prend comme base un ratio de 1400 dossiers pour 1 ETPT en premier instance ce qui est totalement déconnecté de la réalité. En effet le ministère travaille lors des études d'impact sur une base de 1680 heures annuellement travaillées ce qui représente 210 jours, soit 42 semaines de travail.

L'étude se base sur un volume de 143 553 affaires nouvelles pour les seuls TASS et TCI, ce qui correspond à une charge de travail de 1 heure 12 par dossier.

L'évaluation de la charge moyenne de travail par dossier TASS est très délicate. La rédaction d'une décision peut aller de cinq minutes pour un désistement ou une radiation, à 30 minutes pour des oppositions à contrainte simples et à plusieurs jours de travail pour un redressement URSSAF complexe, une faute inexcusable, un accident du travail, ou des liquidations de préjudices. Il est en outre essentiel de tenir compte du temps consacré par le magistrat à la mise en état des procédures et à l'animation du service, outre la préparation de l'audience, sa tenue, le délibéré et la rédaction de la décision.

Ainsi si à Paris un ratio de 1000 dossiers par ETPT peut être retenu compte tenu de la structure du contentieux et de l'assistance de rédacteurs, juristes de la Caisse qui sont en mesure d'effectuer un tri des dossiers et de préparer les décisions les plus simples, il n'en va de même dans d'autres régions où la structure du contentieux est différente et où les moyens en terme d'assistance à la décision sont inexistantes.

À titre d'exemple, le TASS de Moselle, région marquée par un passé industriel et minier très fort, connaît d'une proportion très importante de dossiers complexes (faute inexcusable de l'employeur

pour des maladies de l'amiante et de la silicose, accident du travail, liquidations de préjudices). Le ratio s'établit pour cette juridiction à 500 jugements pour un ETPT.

Dans les juridictions concernées, il faut aussi tenir compte des affaires relatives à des salariés trans-frontaliers.

C'est pourquoi l'indicateur de charge de travail au TASS doit prendre en considération les dossiers complexes dont le taux dépend des particularités de chaque juridiction .

Sur la base d'une estimation moyenne de 750 décisions par ETPT (qui constitue une moyenne qui méritera d'être affinée), c'est plutôt 132 emplois supplémentaires dont il convient de prévoir la création pour la seule fusion des TASS et TCI.

Il convient d'y ajouter les emplois supplémentaires pour traiter le contentieux de l'aide sociale, y compris en appel et pour absorber au niveau des cours d'appel le stock de la CNITAAT.

Il est absolument indispensable de localiser et de pourvoir tous les emplois supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de la réforme antérieurement à son entrée en vigueur.

Sans moyens humains supplémentaires, les juridictions ne seront pas en mesure de traiter les dossiers dans des délais adaptés aux attentes des justiciables. Une solution partielle pourrait être de permettre la généralisation *de la* présidence de ces nouvelles juridictions par des magistrats honoraires, comme c'est le cas actuellement, encore faudrait-il, pour qu'il y ait davantage de candidats et que la rémunération soit attractive.

Impact sur l'équipement informatique

Les TCI disposent actuellement d'un applicatif informatique mode webisé.

Tous les TASS ne sont pas informatisés et l'équipement actuel est obsolète.

Il est nécessaire de concevoir et d'implanter dans chaque TAS, préalablement à l'entrée en vigueur de la réforme, une application informatique commune à tous les contentieux traités, compatible avec celle utilisée dans les TGI et les cours d'appel.

Impact immobilier

La réforme implique l'accueil des TAS au siège des bâtiments judiciaires existants ou la construction de nouvelles structures. Il devra être tenu compte d'une particularité importante, la nécessité de prévoir à proximité de la salle d'audience un cabinet médical puisque les litiges relevant de la compétence de l'actuel TCI peuvent nécessiter un examen par un médecin en cours d'audience et celui-ci doit se dérouler dans des conditions décentes.

La construction d'une vingtaine de nouvelles opérations immobilières par l'APIJ pourrait être impactée par la création d'un TAS au siège de chaque TGI. Une étude de réorganisation des services devra très certainement être réalisée pour l'installation de ces nouveaux services au sein des opérations immobilières en cours.

L'étude d'impact estime entre 18 à 24 mois, le délai pour définir les besoins, rechercher les locaux nécessaires, trouver des locaux extérieurs si les surfaces du palais de justice ne permettent pas l'ac-

cueil du TAS et pour procéder aux études et aux travaux. Là encore, cette projection est totalement irréaliste.

Impact sur les frais de justice

La procédure devant ces juridictions entraîne des frais d'expertise, le paiement des indemnités des assesseurs titulaires et suppléants et le cas échéant des interprètes.

Ces frais demeureront à la charge des caisses.

Cette disposition pose la question de sa conformité avec la Constitution et avec la CEDH, notamment au regard du principe de l'indépendance et de l'impartialité objective des juridictions.

Certes la Cour de cassation en a jugé autrement :

« L'article L.445 du code de la sécurité sociale qui concourt à la mise en oeuvre du principe de la gratuité du contentieux de la sécurité sociale, ayant pour objet l'imputation indifférenciée aux organismes nationaux des principaux régimes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole des dépenses de toute nature du contentieux général et du contentieux technique de la sécurité sociale à l'exception des rémunérations des présidents des juridictions et de leurs secrétaires ou secrétaire général, il ne saurait être sérieusement soutenu qu'elle porte atteinte aux principes de l'indépendance et de l'impartialité des juridictions de sécurité sociale et à la garantie du droit à un recours effectif tels qu'ils résultent de l'article 64 de la Constitution et de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ; D'où il suit qu'il n'y a pas lieu de renvoyer la question au Conseil constitutionnel. »

Il n'en demeure pas moins que l'appréciation de la Cour européenne des droits de l'homme pourrait être différente, ce qui crée une incertitude juridique.

L'USM estime en conclusion que la fixation dans la loi de l'ensemble des dispositions arrêtées par le Sénat est prématurée alors que l'IGSJ et l'IGASS ont été saisies d'une mission commune pour évaluer les transferts de moyens et viennent de déposer leur rapport au garde des Sceaux. On ignore quelle publicité lui sera réservée.

Elle considère qu'il est irréaliste de prévoir une entrée en vigueur de la loi au plus tard le 1er janvier 2019, en raison de l'importance du stock d'affaires pendantes devant les TASS, de la pénurie actuelle de magistrats et de greffiers et de l'absence d'étude sérieuse sur les moyens nécessaires pour faire face au transfert de la charge du secrétariat aux services judiciaires .

Il est primordial que les moyens soient alloués avant la mise en œuvre de la loi

Observations sur le fonctionnement et la procédure

La durée du mandat des assesseurs fixée à 3 ans pourrait être portée à 5 ans compte tenu de la nécessité de formation à des contentieux techniques.

L'obligation de formations initiale et continue est bienvenue de même que la sanction prévue (la démission d'office) pour l'assesseur qui n'y a pas satisfait.

Une limite d'âge fixée à 72 ans pourrait être utilement prévue.

La possibilité pour le tribunal de recourir à un médecin-expert pourrait être étendue à d'autres contentieux que le contentieux technique relatif à l'invalidité ou l'incapacité.

La transmission par le médecin-conseil du contrôle médical, sans que puisse lui être opposé le secret médical, à l'attention du médecin expert ou du médecin consultant désigné par le tribunal, de l'intégralité du rapport médical ayant contribué à la fixation du taux d'incapacité de travail est une disposition qui mérite d'être totalement approuvée, de même que celle qui prévoit la notification de ce rapport au médecin que l'employeur mandate à cet effet. Ces dispositions éviteront les difficultés relatives à l'application du secret médical.

Il sera nécessaire, le cas échéant par voie réglementaire, de préciser que l'assuré peut être assisté, lors de l'examen médical, d'une personne de son choix (à l'instar du tiers digne de confiance prévu par la loi du 4 mars 2002) pour résoudre le cas par exemple où la personne ne parle pas la langue française.

Article 9 : transfert de compétence du TI vers le TGI en matière de dommages corporels.

L'article 9 prévoit que l'ensemble des actions tendant à la réparation d'un dommage corporel relève de la compétence du TGI, quelque soit le montant de la demande. Actuellement, les tribunaux d'instance sont compétents pour traiter ce contentieux lorsque la demande est inférieure à 10 000 euros.

Ces dispositions entreront en vigueur à compter du 1er janvier 2017.

L'USM n'a pas d'opposition à ces dispositions, mais s'interroge sur leur utilité alors que l'objectif affiché de la révision des périmètres de compétences des TGI et des TI serait de « renforcer la cohérence du TI, juge du quotidien ».

Elle note par ailleurs qu'elles ne désengorgeront pas les juridictions d'instance puisque ce contentieux sur le dommage corporel est marginal pour les TI (0,37 % du contentieux).

Article 10 : transfert du tribunal de police du TI vers le TGI.

Actuellement, les contraventions de 5ème classe sont jugées par le tribunal de police (juge d'instance) et les contraventions des quatre premières classes, par la juridiction de proximité (juge de proximité ou à défaut juge d'instance).

La loi du 13 décembre 2011, en supprimant la juridiction de proximité, a déjà prévu que toutes les contraventions soient jugées par le tribunal de police à compter du 1er janvier 2017, tribunal de police qui serait constitué d'un juge de proximité ou, à défaut, d'un juge d'instance.

L'article 10 prévoit désormais le transfert du tribunal de police du TI vers le TGI. Ainsi, le TGI serait compétent pour statuer sur les délits et l'ensemble des contraventions et le tribunal d'instance ne serait plus compétent qu'en matière civile. Ces dispositions entreraient en vigueur un an après la publication de la loi.

L'objectif affiché est d'assurer une meilleure cohérence de la politique pénale. Néanmoins, pour l'USM, le jugement des contraventions paraît plutôt relever de la compétence du TI, « juge du quo-

tidien». Ces infractions de faible gravité doivent pouvoir être jugées par la juridiction la plus proche du justiciable.

De plus, l'USM s'inquiète de l'appauvrissement progressif du contentieux des TI au profit des TGI. Ces transferts de contentieux, sans cohérence décelable, n'ont pas d'autre but que de permettre aux TI de faire face à la disparition des juridictions de proximité, sans effectifs supplémentaires. D'une part, la suppression de ces juridictions aura un impact bien plus considérable que la réparation des dommages corporels inférieurs à 10000 euros et le jugement des contraventions. D'autre part, ces transferts de compétences vers les TGI doivent entrer en vigueur le 1er janvier 2017 sans le moindre renforcement des effectifs de ces juridictions.

Chapitre 2 - Dispositions relatives au fonctionnement interne des juridictions

L'article 11 : les modalités de remplacement du JLD.

Ces dispositions complètent le projet de loi organique, déposé au Sénat concomitamment au présent projet de loi.

Le projet de loi organique créait la fonction spécialisée de juge des libertés et de la détention (JLD), ce qui correspondait aux attentes anciennes de l'USM.

Cependant, celle-ci contestait les modalités de cette création, insistant pour que ces fonctions demeurent des fonctions exercées par des magistrats d'expérience, ayant le rang de président, premier vice-président ou vice-président (cf. note USM sur le projet de loi organique).

L'USM contestait également l'article 11 du présent projet de loi.

En effet, actuellement, en cas d'empêchement, le JLD désigné est remplacé par le président, et à défaut par un premier vice-président, ou un vice-président, et à défaut, par le magistrat du siège le plus ancien dans le grade le plus élevé, désigné par le président du tribunal de grande instance. Ainsi, seuls les magistrats les plus anciens peuvent être amenés à remplacer un JLD empêché, selon des modalités claires.

Le projet de loi prévoyait que *« le juge des libertés et de la détention pouvait être suppléé en cas de vacance d'emploi, d'absence ou d'empêchement, ou remplacé provisoirement par un magistrat du siège désigné par le président du tribunal de grande instance »*. Ainsi, il pouvait être pourvu au remplacement du JLD non seulement sans nécessité de service liée à une absence ou un empêchement, mais également par un magistrat quel que soit son grade, à la discrétion du président de la juridiction. De telles dispositions auraient permis aux chefs de juridiction de désigner un magistrat, même le moins expérimenté, pour remplacer un JLD non empêché. En ce sens, elles ne répondaient pas à l'un des objectifs affichés par le projet de loi : *« permettre de renforcer l'indépendance des juges des libertés et de la détention qui ne pourront plus être dessaisis de leurs attributions par une décision du président de la juridiction, comme c'est le cas actuellement »*.

Le Sénat arguant du caractère irréaliste de la création d'une fonction spécialisée de JLD a substitué au dispositif proposé ce qu'il considère comme une double garantie :

- il a d'une part consacré, dans l'ordonnance organique portant statut de la magistrature, l'obligation que la fonction de JLD soit exercée par un magistrat du premier grade ou hors hiérarchie, ce que demandait l'USM,

- il a d'autre part prévu que ce magistrat ne puisse être nommé qu'avec l'avis conforme de l'assemblée générale des magistrats du siège de la juridiction concernée.

L'importance des missions de protection des libertés individuelles exercées par le JLD et la nécessité de faire respecter, dans ce domaine plus que dans tout autre, le principe du juge naturel justifient la création de la fonction de JLD statutaire. L'USM déplore par conséquent que le Sénat soit revenu sur cette disposition. Elle plaide par ailleurs pour que le JLD demeure un magistrat d'expérience, dont les fonctions sont statutairement définies et encadrées.

La nouvelle rédaction de l'article 11 tient compte de l'évolution du projet de loi organique. Elle organise des modalités de remplacement du JLD conformes aux observations présentées par l'USM. En cas de vacance d'emplois, d'absence ou d'empêchement du président, des premiers vice-présidents et des vice-présidents (et seulement dans ces cas), le JLD est remplacé par le magistrat du siège le plus ancien dans le grade le plus élevé, désigné par le président du TGI.

L'article 12 : Une nouvelle cause de récusation : le conflit d'intérêts

Cet article ajoute aux huit causes de récusation prévues par l'article L.111-6 du code de l'organisation judiciaire une nouvelle cause de récusation : « s'il existe un conflit d'intérêts au sens de l'article 7-1 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ».

Il prévoit par ailleurs le remplacement d'un magistrat du parquet en pareille situation, en modifiant l'article L111-7 du code de l'organisation judiciaire.

Le projet de loi reprend les dispositions du projet de loi relatif au renforcement des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire. Ce projet de loi est le corollaire du projet de loi organique ; il fait partie d'un ensemble de trois projets de lois relatifs à la transparence de la vie publique, visant à prévenir les conflits d'intérêts, pour ce qui « concerne les principaux responsables publics et les parlementaires » (Voir note USM sur le projet de loi organique).

L'objectif affiché par ces projets était de « renforcer la confiance des citoyens dans la Justice et de prévenir les risques et soupçons de conflits d'intérêts ». Pour autant, au lieu de laisser penser que les magistrats doivent être soumis à de nouvelles obligations dont les contours, dangereux, sont mal définis, il paraîtrait plus opportun de rappeler que les magistrats de l'ordre judiciaire sont déjà soumis à de nombreuses règles visant à préserver leur impartialité et que les deux récentes commissions (Sauvé et Jospin) qui ont réfléchi au sujet ont clairement cité le statut des magistrats de l'ordre judiciaire comme un exemple à suivre (Voir Annexe à la note USM sur le projet de loi organique).

Il est parfois plus facile de stigmatiser un prétendu manque de déontologie des magistrats dans leur majorité que de se pencher concrètement sur la manière dont ils sont contraints de « s'arranger » avec les textes pour faire fonctionner au quotidien, tant bien que mal, une Justice sans moyens.

Aujourd'hui, le Ministère de la Justice met en œuvre une réforme qui va plus loin encore que la réforme avortée de 2011, voulue par l'ancien Président de la République.

L'USM estime que cette nouvelle cause de récusation est inutile. Toute situation problématique peut, en l'état actuel des textes, déjà être évitée par les dispositions relatives au départ, à la récusation et à la suspicion légitime.

Surtout, ces dispositions paraissent particulièrement dangereuses pour la sérénité des procédures, dans l'intérêt non pas du magistrat mais bien du justiciable, au regard de la définition floue et extensive du conflit d'intérêts caractérisé par la simple apparence. Il suffit qu'il puisse « *paraître compromettre* » l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions.

L'USM rappelle que les causes de récusation sont déjà nombreuses et que l'introduction d'une nouvelle cause, inutile, source d'interprétations dangereuses, loin de renforcer la prévention de la déontologie, sera avant tout un moyen de déstabiliser les magistrats en tentant de les écarter d'une procédure, au détriment du juge naturel.

L'article 13 : inscription des experts sur la liste nationale

Cet article prévoit une limitation à sept ans de l'inscription des experts judiciaires sur la liste nationale.

Actuellement, l'inscription des experts judiciaires sur les listes des cours d'appel est soumise à un examen périodique (tous les cinq ans après une période probatoire de trois ans), les décisions de refus ou d'inscription étant motivées.

Cependant, selon l'étude d'impact du présent projet de loi, par suite d'une erreur matérielle lors de l'examen du projet de loi devenu la loi du 27 mars 2012, la limitation de durée de l'inscription des experts sur la liste nationale, a été supprimée.

Les dispositions de cet article tendent à aligner les conditions et la durée d'inscription des experts judiciaires sur la liste nationale sur celles applicables aux experts près les cours d'appel.

L'USM n'a donc pas d'opposition à ces dispositions cohérentes.

L'article 13 bis : mutualisation des fonctionnaires des greffes des TGI, TI et CPH

Cet article, introduit par le Sénat, prévoit la mutualisation des fonctionnaires des greffes des TGI, TI et CPH situés dans la même ville ou dans un périmètre déterminé par décret, pour simple nécessité de service appréciée par le président du TGI.

L'USM est totalement opposée à ces dispositions pour quatre raisons essentielles.

En premier lieu, elles ne respectent pas l'autonomie des juridictions et notamment des tribunaux d'instance, et aboutissent, avec certaines autres mesures, à donner vie au TPI pourtant unanimement rejeté par les organisations syndicales, au nom d'une véritable justice proche du citoyen, incarnée notamment par les tribunaux d'instance.

En deuxième lieu, cette mutualisation part du principe que certaines juridictions, les CPH et les tribunaux d'instance, souffrent moins de la pénurie de fonctionnaires que les TGI et qu'il est donc normal que les fonctionnaires de ces juridictions contribuent aux services des TGI. Cette idée est fautive. Les CPH et les TI ont vu leurs effectifs diminuer au fur et à mesure des mutations et des départs à la retraite, sans obtenir, loin s'en faut, des remplacements en nombre équivalent. Ces juridictions souffrent autant actuellement des vacances de postes que les TGI.

En troisième lieu, le président du TGI n'a pas de pouvoir hiérarchique sur les fonctionnaires des TI et des CPH. Ces juridictions ont des greffes autonomes. Donner au président du TGI le pouvoir d'affecter les fonctionnaires de ces deux juridictions au siège de sa propre juridiction méconnaît l'architecture judiciaire. Le président du TGI ne disposera pas du recul nécessaire pour apprécier les besoins comparés des trois juridictions et sera nécessairement tenté, en cas de vacances dans sa

propre juridiction, de puiser des fonctionnaires dans les TI et les CPH même si objectivement ces juridictions sont tout aussi en manque d'effectifs. Le président sera à la fois juge et partie ce qui ne pourra que renforcer l'incompréhension par les greffes concernés de ce type de décision.

Enfin, le constat dans les juridictions est celui d'une souffrance au travail de plus en plus prégnante, générée, pour les fonctionnaires comme pour les magistrats, par une surcharge d'activités liée à l'accroissement des tâches et aux sous-effectifs chroniques, par la pression des stocks et par un management parfois inadapté.

Dans un tel contexte, déplacer un fonctionnaire d'une juridiction à une autre, sans limitation de temps, ni conditions particulières, au seul bon vouloir du président du TGI, ne fera qu'accroître le malaise ressenti. Il convient de gérer la pénurie dans les juridictions autrement qu'en faisant des fonctionnaires des pions que l'on déplace sur un échiquier en fonction des vacances de postes. Les fonctionnaires, comme les magistrats s'insèrent dans une équipe ou une communauté de travail dans lesquelles ils acquièrent et développent des compétences. Ils ne sont pas interchangeables du jour au lendemain.

Chapitre 3 - Simplifier la transmission des procès-verbaux en matière pénale

L'article 14 du projet de loi supprime l'exigence de copies certifiées conformes pour les procédures transmises au Procureur de la République et autorise la transmission numérique des procès-verbaux dématérialisés.

Actuellement, en vertu de l'article 19 du code de procédure pénale, une procédure doit être transmise en original et en copie certifiée conforme au Procureur de la République dès sa clôture.

L'USM regrette que l'exigence d'une copie certifiée conforme soit supprimée. Elle approuve les dispositions permettant la transmission numérique de procès-verbaux, adaptant les textes aux moyens modernes de communication.

Chapitre 5 - Dispositions améliorant la répression de certaines infractions routières (supprimé par le Sénat)

L'article 15 du projet gouvernemental contraventionnalisait les infractions de conduite sans permis et de défaut d'assurance, qui ne redevaient des délits que :

- s'il avait été constaté par procès-verbal que ce fait avait déjà été commis au cours des cinq années précédentes ;
- si le conducteur avait été condamné, par une décision définitive, au cours des cinq années précédentes pour le délit d'homicide ou de blessures involontaires prévus aux articles 221-6-1, 222-19-1 ou 222-20-1 du code pénal ;
- s'il s'agissait d'un transport de personnes ou de marchandises relevant des dispositions de la troisième partie législative du code des transports ;
- si le conducteur avait commis concomitamment une contravention de la cinquième classe ou un délit prévu par le présent code en matière de respect des vitesses maximales autorisées.

Le projet précisait également les modalités de recours à la procédure d'amende forfaitaire pour les contraventions de 5ème classe.

Le projet distinguait la première infraction de conduite sans permis ou de défaut d'assurance qui devenait une contravention, des infractions suivantes qui constituaient des délits, dans les conditions citées ci-dessus.

La garde des Sceaux a annoncé le 25 septembre qu'elle souhaitait l'abandon de cette contraventionnalisation des faits de conduite sans permis et défaut d'assurance.

Le Sénat a supprimé cet article 15. L'USM n'entend pas porter d'appréciation, autre que technique, sur le maintien ou l'abandon de cette disposition qui relève d'un choix politique.

Il convient toutefois de rappeler que jusqu'en 2004, les premiers faits de conduite sans permis et les défauts d'assurance constituaient des contraventions.

Lorsqu'une personne commet ce type de fait pour la première fois, force est de constater que la sanction prononcée par le tribunal est une peine d'amende, dans la quasi-totalité des cas, dont le montant est souvent inférieur à celui qui était proposé dans le texte initial dans le cadre de la forfaitisation des contraventions de 5ème classe. La seule différence notable serait un délai de traitement beaucoup plus court. En l'état actuel du droit, chaque fait constaté donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal par les services d'enquête pour une transmission au parquet compétent qui oriente la procédure parfois vers une saisine du délégué du procureur ou, plus fréquemment en composition pénale ou ordonnance pénale. Dans ces derniers cas, interviennent alors une décision du juge, une mise en forme par le greffe, puis les formalités d'exécution.

L'étude d'impact souligne que les délais de traitement vont de quatre mois à neuf, voire douze mois.

Dans le cadre de la procédure d'amende forfaitaire, ce n'est qu'en cas de contestation que l'autorité judiciaire sera amenée à statuer sur l'affaire.

L'USM souligne que pour l'année 2013, sur 679 863 affaires jugées, 253 312 concernaient des infractions routières, soit 37% (dont 84 126 pour des conduites sans permis et défaut d'assurance, soit 12% du total des condamnations), selon les chiffres du ministère de la Justice.

L'étude d'impact estime que la contraventionnalisation des premiers faits de conduite sans permis et défaut d'assurance permettrait un gain de 8 à 9 ETPT de magistrat et 23 à 27 ETPT de personnels de greffe.

Si un amendement visant à réintroduire cet article était soutenu, il conviendrait cependant de revenir sur la rédaction d'une des circonstances caractérisant l'existence d'un délit, et non plus d'une contravention : lorsqu'il "*a été constaté par procès-verbal que ce fait a déjà été commis au cours des cinq années précédentes*". Un procès-verbal ne présume pas la culpabilité de la personne concernée et n'est pas nécessairement suivi de poursuites et de condamnation, quelle qu'en soit la forme. Le Conseil d'Etat, dans son avis, a proposé une modification de la rédaction afin de la rendre conforme aux articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il a précisé que les premiers faits devaient avoir donné lieu au paiement de l'amende forfaitaire, à l'émission du titre exécutoire d'une amende forfaitaire non susceptible de réclamation, à l'exécution d'une composition pénale ou à une condamnation définitive. L'USM ne peut que souscrire à cette reformulation qui remédie à la difficulté.

L'USM tient à préciser qu'il est important que les dispositions du texte venant préciser le recours à la procédure d'amende forfaitaire pour les contraventions relevant d'ores et déjà de la 5ème classe, soient maintenues.

Chapitre V – Dispositions améliorant les procédures pénales

L'article 15 bis (nouveau) introduit la représentation obligatoire devant la chambre criminelle de la Cour de cassation pour les pourvois contre les arrêts de cour d'assises statuant en appel et contre les arrêts de la chambre de l'instruction, les arrêts et jugements rendus en dernier ressort en matière criminelle, correctionnelle et de police, sauf en ce qui concerne la déclaration de pourvoi prévue aux articles 576 et 577 du CPP.

L'USM déplore que cette modification n'ait pas été précédée d'une étude d'impact en terme d'accès aux voies de recours et de coût.

TITRE IV -RECENTRER LES JURIDICTIONS SUR LEURS MISSIONS ESSENTIELLES

L'article 16 : l'envoi en possession

Cet article donne compétence aux notaires pour traiter de l'envoi en possession.

Il modifie l'article 1007 du code civil et abroge l'article 1008 du même code pour limiter l'intervention du juge en matière d'envoi en possession au seul cas d'opposition des tiers intéressés à l'exercice de sa saisine par le légataire.

Aux termes du nouvel article 1007, le notaire vérifiera les conditions de la saisine du légataire au regard du caractère universel de sa vocation et de l'absence d'héritiers réservataires. Il portera mention de ces vérifications sur le procès-verbal d'ouverture de testament qu'il dresse.

Dans le mois suivant la date du procès-verbal, le notaire adressera une expédition de celui-ci et une copie figurée du testament au greffier du TGI du lieu d'ouverture de la succession qui lui accusera réception de ces documents.

Dans le mois suivant cette réception, tout intéressé pourra s'opposer à l'exercice de ses droits par le légataire universel saisi de plein droit en vertu de l'article 1006. En cas d'opposition, ce légataire se fera envoyer en possession.

Cette nouvelle disposition soulagera fort peu les juridictions puisque le président ou son délégué doivent seulement s'assurer de la régularité apparente du testament (écriture, date, signature), ce qui ne demande que peu de temps. Elle supprimera par contre le contrôle très utile effectué par le juge, qui n'est pas au demeurant transféré au notaire. Il est vrai qu'il pourrait être délicat de demander au notaire d'apprécier la régularité, même formelle, des actes déposés entre ses mains.

En outre, il est renvoyé à un décret en Conseil d'État pour les modalités d'application de la faculté d'opposition ouverte à tout intéressé. Sans dispositif de publicité efficace et sans avertissement délivré aux héritiers, cette faculté ne pourra pas en réalité être exercée.

L'USM n'est donc pas favorable à la modification de l'article 1007 et à l'abrogation de l'article 1008.

L'article 16 bis : les renonciations à succession

Cet article, introduit par le Sénat, donne qualité aux notaires pour recevoir, concurremment avec les greffes, les renonciations à succession.

L'article 16 ter : les déclarations d'acceptation de succession

Cet article, introduit par le Sénat, donne également qualité aux notaires pour recevoir, concurremment avec les greffes, les déclarations d'acceptation à concurrence de l'actif net de la succession.

L'USM n'est pas opposée à ces amendements.

L'article 17 : le PACS

Le projet gouvernemental transférait le pacte civil de solidarité des greffes aux officiers d'état civil. Le Sénat a malheureusement supprimé cet article.

L'USM approuvait totalement la disposition initiale tant il paraissait incohérent que le PACS relevât de la compétence des juridictions, et particulièrement des greffes, s'agissant d'un acte d'état civil.

Elle aurait même souhaité que le projet soit bien plus ambitieux sur les transferts de compétences. En effet, dans la présentation des 15 actions pour La Justice du 21^e siècle, le ministère envisageait, *"pour que la justice soit plus rapide pour les justiciables et pour faciliter le travail des magistrats et des greffiers"*, que *"certaines compétences actuellement confiées aux juridictions (soient) transférées aux professions du droit ou à d'autres administrations."* La présentation donnait les détails suivants : *"Il s'agira notamment des déclarations des PACS, des changements de prénoms, des envois en possessions, et des vérifications des comptes de tutelle"*.

L'USM déplore que seul les envois en possession aient en définitive été retenus, ce qui ne constitue pas au demeurant le choix le plus pertinent en terme d'efficacité et de décharge effective d'activité.

Alors que les magistrats doivent être recentrés sur leur cœur de métier, le projet ne permettra pas de décharger de manière significative les juridictions. Ainsi, les vérifications des comptes de tutelle et les procurations demeurent de la compétence des tribunaux d'instance alors qu'il était prévu de les en décharger au profit d'autres administrations.

De même, la simplification de la procédure de révision des mesures de tutelle se fait toujours attendre, l'habilitation à légiférer par ordonnance, prévue par la loi n°2015-177 du 17 février 2015, ne le prévoyant pas. Pourtant, les travaux sur ce thème avaient débuté dès 2011 avec la réunion d'un groupe de travail sur la juridiction d'instance, qui a rendu en 2012 un rapport proposant cinquante mesures très concrètes qui auraient permis de simplifier le traitement des contentieux du tribunal d'instance, notamment des tutelles (cf. rapport en annexe).

L'article 17 bis (nouveau) : lieu de célébration des mariages

Cet article prévoit que le conseil municipal peut, sauf opposition du procureur de la République, affecter tout local adapté à la célébration des mariages.

L'USM peine à comprendre ce que fait cette disposition dans un texte que le Sénat a renommé « Projet de loi relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire ».

Chapitre III Dispositions relatives à l'état civil

L'article 18 : tenue des registres de l'état civil

L'article 18 ouvrirait la possibilité de supprimer le double du registre de l'état civil actuellement détenu par le greffe du TGI en cas de sauvegarde électronique des données de l'état civil par les mairies. L'USM était favorable à ces dispositions, tant il est matériellement difficile pour les greffes de mettre à jour les données de l'état civil après réception des avis de mentions des états civils. La sauvegarde électronique des données paraissait suffisante pour pallier le risque de destruction.

Le Sénat est revenu sur cette disposition. Les communes dont les données d'état-civil font l'objet d'un traitement automatisé ne seront dispensées de la tenue du deuxième exemplaire qu'à la condition qu'elles transmettent une copie électronique de ces actes au greffe du TGI.

Les TGI devront donc toujours tenir un double des registres d'état-civil, même si c'est sous une forme dématérialisée. L'USM déplore que cette mission extérieure à son cœur de compétences soit ainsi maintenue.

L'article 18 bis (nouveau) délai de déclaration de naissance

Cet article porte à 8 jours le délai de déclaration de naissance lorsque l'éloignement entre le lieu de naissance et le lieu où se situe l'officier d'État civil le justifie.

L'article 18 ter (nouveau) : rectification ou annulation des actes de l'état civil.

Cet article modifie certaines dispositions du code civil relatives à la rectification ou à l'annulation des actes de l'état civil.

L'USM n'a pas d'observations particulières sur ces dispositions.

TITRE V - L'ACTION DE GROUPE

L'action de groupe, au sens d'une action portée au nom d'un groupe de personnes non identifiées, a été introduite en droit français par la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 dans un domaine limité au droit de la consommation.

Afin de permettre l'extension des actions de groupe, le projet de loi prévoit d'instaurer un socle procédural commun à toutes les actions de groupe en droit privé et en droit administratif, hormis celle prévue par le code de la consommation. Il crée également une nouvelle action de groupe dans le domaine de la lutte contre les discriminations, avec une déclinaison particulière pour les discriminations dans les relations relevant du code du travail.

Chapitre 1 - Articles 19 à 42 : l'action de groupe devant le juge judiciaire

En premier lieu, l'USM s'étonne que l'action de groupe devant le juge judiciaire ne trouve pas sa place dans le code de procédure civile. Il est pourtant prévu l'application de ce code, sauf dispositions contraires, et le nouveau socle procédural de l'action de groupe y aurait toute sa place.

La compétence pour connaître des actions de groupe est dévolue à tous les tribunaux de grande instance. Il doit être souligné que les actions de groupe en droit de la consommation relève également de la compétence de tous les tribunaux de grande instance, alors qu'elle se trouvait auparavant dans la sous-section sur les compétences particulières de certains tribunaux de grande instance, au même titre que les actions prévues par le code de la propriété intellectuelle par exemple. L'exercice des actions de groupe sera donc facilité sur tout le territoire.

Dans l'ensemble, le projet de loi paraît conforme aux critères posés par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur l'action de groupe en matière de consommation.

Les dispositions concernant l'objet de l'action et l'introduction de l'instance n'appellent pas de remarque particulière.

Le demandeur, qui ne peut être qu'une association ou un syndicat professionnel représentatif, exerce l'action de groupe en présentant des situations individuelles de personnes subissant un dommage causé par une même personne ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles. L'action peut avoir pour objet soit la cessation du manquement, soit la réparation du dommage, soit les deux.

Il est prévu une mise en demeure préalable, à peine d'irrecevabilité, afin que la personne à l'origine des dommages puisse prendre les mesures nécessaires pour faire cesser le manquement ou réparer les préjudices subis dans un délai de quatre mois. Cette disposition est bienvenue. Elle permettra de privilégier les discussions et les accords amiables et d'éviter des actions en justice.

Sur la qualité pour agir, l'USM s'était félicitée que l'action soit ouverte par l'**article 21** aux syndicats et aux syndicats représentatifs de magistrats de l'ordre judiciaire. Cependant, elle soulignait que cette notion n'est pas légalement définie en l'état du statut de la magistrature et elle appelait de ses vœux la réforme soumise au Parlement sur ce point (projet de loi organique).

Le Sénat a supprimé ces dispositions, arguant que les syndicats n'avaient pas vocation à agir en dehors des actions de groupe en matière de droit du travail, pour lesquels les dispositions particulières prévoient leur intervention.

L'USM regrette cette orientation, qui exclut des acteurs sociaux essentiels de la possibilité d'intenter une action de groupe dans un autre domaine que le droit du travail. Dès lors que l'action des syndicats est en tout état de cause limitée à leur objet statutaire, le risque d'abus n'existe pas et il est dommage de se priver d'une possibilité de faire reconnaître un préjudice collectif. On peut par exemple imaginer une action de groupe initiée par un syndicat contre une entreprise de transport collectif concernant la défense des droits de salariés bénéficiant d'un abonnement de travail.

Par ailleurs, les associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans, alors qu'elles peuvent se constituer partie civile (article 2-1 du code de procédure pénale), ne pourraient pas engager d'action de groupe, le Sénat ayant limité la qualité à agir aux seules « associations titulaires d'un agrément national reconnaissant leur expérience et leur représentativité ». Ces dispositions sont de nature à faire tout simplement obstacle aux actions de groupe, ce qui va à l'encontre du but recherché.

Le ministère public a également été écarté, ce à quoi l'USM ne s'oppose pas s'agissant de l'initiative de l'action. S'agissant de l'intervention à l'action, il existe déjà une disposition générale : l'article 424 du code de procédure civile. Néanmoins, il serait intéressant pour le ministère public

d'avoir communication des actions de groupe, afin de pouvoir utilement faire connaître son avis sur l'application de la loi, les litiges pouvant se situer à la frontière du droit pénal et aborder des notions similaires (telles que les discriminations). L'USM sollicite donc que les actions de groupe soient ajoutées à la liste des affaires dont le ministère public doit avoir communication, prévue par l'article 425 du code de procédure civile.

L'article 23 traite de l'action qui tend uniquement à la cessation du manquement. Le juge peut alors enjoindre au défendeur de le faire cesser, au besoin avec l'aide d'un tiers et sous astreinte qui sera liquidée au profit du Trésor public. Cette précision est opportune, l'action de groupe n'ayant alors aucun caractère indemnitaire et le demandeur ne subissant pas lui-même un préjudice.

Lorsque l'action tend à la réparation des préjudices subis, un premier jugement est rendu sur la responsabilité du défendeur. A ce stade, **l'article 24** prévoit que le juge doit définir le groupe en fixant les critères de rattachement au groupe. Il détermine les préjudices susceptibles d'être réparés et peut alors les décliner en catégories à l'intérieur du groupe. La démarche intellectuelle n'est pas vraiment précisée, toute latitude étant laissée au juge pour définir les critères de rattachement et les catégories de préjudices. Le jugement prévoira également le délai dans lequel le rattachement au groupe peut être sollicité et les mesures de publicité à mettre en œuvre une fois les délais de recours écoulés. L'adhésion au groupe est donc volontaire, ce qui correspond à la recommandation du 11 juin 2013 de la Commission européenne.

Le Sénat a encadré le délai d'adhésion et a prévu qu'il ne puisse être « inférieur à deux mois ni supérieur à six mois après l'achèvement des mesures de publicité ». Pour l'USM, ce délai mériterait d'être laissé à l'appréciation du juge, selon le contentieux en cause et le nombre potentiel de victimes. Le délai prévu par le Sénat correspond à celui qui existe en matière de consommation mais un délai plus long est prévu pour l'action de groupe en matière de santé publique. Un délai unique dans le socle procédural commun n'apparaît pas opportun et apporte une inutile rigidité à la procédure.

De façon assez étonnante, **l'article 25** met à la charge du défendeur les mesures de publicité. Il est à craindre qu'elles ne soient pas réalisées rapidement. En effet, elles doivent pouvoir être mises en œuvre par celui qui y a le plus intérêt c'est à dire le demandeur. Dans le cas contraire, la décision judiciaire restera sans effet et il faudra aller devant le juge de l'exécution, après l'expiration des voies de recours. Il est nécessaire de prévoir que le demandeur mettra en œuvre ces mesures, aux frais du défendeur, si ce dernier ne l'a pas fait dans un certain délai.

Lorsqu'une procédure collective de liquidation des préjudices est sollicitée, et qu'elle est possible, le juge qui statue sur la responsabilité se voit également confier la mission de déterminer le montant ou tous les éléments permettant l'évaluation des préjudices susceptibles d'être réparés, les délais et les modalités selon lesquels cette réparation doit intervenir.

L'article 26, modifié par le Sénat, dispose également que le juge habilite le demandeur à négocier avec le défendeur l'indemnisation des préjudices subis par chaque membre du groupe.

Cette procédure collective impose aux personnes intéressées de donner mandat au demandeur aux fins d'indemnisation (**article 30**). Les parties doivent parvenir à un accord dans un délai compris entre six mois et un an après que le jugement sur la responsabilité a acquis force de chose jugée et le juge est alors saisi aux fins d'homologation de l'accord. Il est néanmoins prévu qu'il puisse renvoyer les parties à négocier pendant un délai supplémentaire de deux mois et qu'en cas d'accord partiel, il reviendra au juge de statuer sur le surplus des préjudices. Cette procédure est de nature à permettre une indemnisation rapide des préjudices les plus simples à évaluer.

Le dernier alinéa de l'**article 31** permettait au juge de condamner à une amende civile la partie qui aura de manière abusive ou dilatoire fait obstacle à la conclusion de l'accord, appelant ainsi les deux parties à négocier de bonne foi.

Le Sénat a profondément modifié cet alinéa. L'amende civile n'est plus prévue par le texte alors qu'elle apparaissait particulièrement pertinente en la matière. De même, il n'est plus prévu que le jugement soit non avenu à défaut de saisine du tribunal dans le délai d'un an. Le Sénat a prévu une alternative à l'inaction du demandeur : la possibilité pour les membres du groupe d'adresser directement leur demande de réparation au défendeur et d'appliquer alors les dispositions concernant la procédure individuelle de réparation du préjudice. Pour l'USM, il est cependant regrettable qu'aucun délai, autre que le délai de prescription, n'encadre cette possibilité. Cette carence est de nature à favoriser les actions tardives et à les rendre beaucoup plus complexes en cas de changement dans la personnalité morale du défendeur (fusion, liquidation d'entreprise...).

L'**article 32** prévoit la sécurisation des fonds versés au titre de l'indemnisation des membres du groupe, qui ne peuvent à aucun moment se trouver à disposition du demandeur. L'USM n'a pas de remarque à formuler sur cet article.

Lorsque la procédure individuelle de réparation des préjudices est privilégiée, il est prévu par l'**article 27** que les personnes souhaitant adhérer au groupe s'adressent soit au demandeur, soit au défendeur déclaré responsable, dans le délai fixé par le jugement qui statue sur la responsabilité.

Si elles choisissent d'adresser leur demande d'indemnisation au demandeur, ce dernier reçoit alors mandat à cette fin et mandat de représentation pour l'exercice de l'action en réparation prévue par l'**article 29** et l'exécution forcée.

En revanche, si elles choisissent d'adresser leur demande d'indemnisation au défendeur et que cette demande n'aboutit pas, elles devront personnellement engager l'action en réparation prévue par l'article 29. Le juge pourra alors être saisi, en parallèle de l'action de groupe, d'actions individuelles en réparation du préjudice. Cette possibilité rend la procédure inutilement complexe.

De plus, l'USM regrette que l'article 29 ne précise pas le délai dans lequel l'action en réparation peut être engagée, à défaut d'accord, devant le juge ayant statué sur la responsabilité. Là encore, cette carence tend à favoriser les actions tardives et à les rendre problématiques en cas de changement dans la personnalité morale du défendeur.

Il est prévu par l'**article 33** que le demandeur peut participer à une médiation. Il se déduit de l'**article 34** que la médiation aura lieu une fois le groupe défini par jugement, l'accord étant négocié "au nom du groupe" puis soumis à l'homologation du juge. La reformulation par le Sénat de l'alinéa 2 de l'article 34 clarifie cette disposition.

L'USM n'a pas de remarque particulière à formuler sur la suspension des délais pour agir à titre individuel (**article 35**), l'étendue de la chose jugée (**article 36**), la possibilité d'engager une action de droit commun pour obtenir réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ d'application du jugement sur la responsabilité ou de l'accord homologué (**article 37**) et la substitution de demandeur en cas de défaillance du demandeur initial (**article 39**).

L'irrecevabilité d'une nouvelle action de groupe fondée sur le même fait générateur, prévue à l'**article 38**, se justifie dès lors que les mesures de publicité ont pour objectif de permettre l'adhésion au groupe de toutes les personnes intéressées. Elle est de nature à éviter la multiplication des actions de

groupe en incitant les associations et syndicats à relayer largement les mesures de publicité auprès des personnes susceptibles d'adhérer au groupe.

Le Sénat a cependant ajouté que la nouvelle action n'est irrecevable que si elle est fondée non seulement sur le même fait générateur mais également sur le même manquement et pour la réparation des mêmes préjudices. Le fait générateur étant défini par l'article 20 comme un manquement, l'USM doute de l'intérêt d'introduire cette précision. Quant à la réparation des préjudices, cet ajout permettrait d'introduire une action pour le préjudice moral lorsque seule l'indemnisation du préjudice matériel aura été sollicitée dans le cadre d'une première action, et inversement. Il est donc de nature à favoriser des actions fondées sur le même manquement, pour pallier un oubli lors de la première action, ce qui n'apparaît absolument pas opportun et même contraire à l'objectif d'éviter la multiplication des actions de groupe.

L'**article 40** prévoit que toute clause ayant pour objet ou pour effet d'interdire à une personne de participer à une action de groupe est réputée non écrite. Cette précision est bienvenue.

La possibilité, ouverte par l'**article 41**, d'utiliser l'article 124-3 du code des assurances donne aux personnes qui adhéreront au groupe de meilleures perspectives d'indemnisation.

Le Sénat a ajouté un **article 41 bis** pour interdire toute sollicitation, par un membre d'une profession réglementée, à effet d'engager une action de groupe. Cette disposition apparaît inopportune. En effet, dès lors que les membres des professions réglementées n'ont pas qualité à agir elles-mêmes, le risque de dérives paraît exclu. De plus, cet article serait contraire au droit européen sur la réglementation de la communication des avocats (directive Bolkestein du 12 décembre 2006). La loi Hamon du 17 mars 2014 et le décret 2014-1251 du 28 octobre 2014 permettent désormais aux avocats d'avoir recours à la sollicitation personnalisée.

L'USM ne comprend pas non plus la suppression, dans l'**article 42**, de l'impossibilité d'introduire l'action publique, hormis pour le parquet, et la suspension de la prescription de l'action publique pendant la durée de l'action de groupe. Quant au demandeur à l'action de groupe, l'article 5 du code de procédure pénale lui interdit en tout état de cause d'introduire une action parallèle devant la juridiction répressive. Cependant, s'agissant des membres du groupe, ils ne sont pas individuellement partie à l'action de groupe et ces dispositions permettraient d'éviter des abus de leur part, en interdisant une procédure sur constitution de partie civile en vue de faire pression sur le défendeur à l'action de groupe.

Chapitre 2 - Article 43 : l'action de groupe devant le juge administratif

Il n'existe aucune action de groupe en l'état du droit administratif, permettant à une personne d'agir au nom d'un groupe non identifié lors de l'introduction de l'action.

Les dispositions prévues sont identiques à celles prévues devant le juge judiciaire. Elles n'appellent pas de commentaire supplémentaire de la part de l'USM.

Chapitre 3 - Articles 44 et 45 : l'action de groupe en matière de discrimination

La loi n°2008-496 du 21 mai 2008 est modifiée afin de permettre au juge d'ordonner des mesures d'instruction. L'USM y est favorable en raison des difficultés inhérentes au droit de la preuve en matière de discriminations.

Désormais les actions de groupe en matière de discrimination pourront être intentées devant le juge administratif. C'est la conséquence naturelle de la création d'une telle action en droit administratif.

Il est renvoyé aux remarques formulées ci-dessus (article 21) sur les modifications apportées par le Sénat aux dispositions relatives à la qualité à agir des associations régulièrement déclarées depuis plus de cinq ans.

Seule la procédure individuelle de réparation des préjudices est applicable lorsque l'action est engagée contre un employeur, la procédure collective étant exclue. L'objectif affirmé des actions de groupe en matière de discrimination dans les relations de travail est la cessation du manquement. En effet, l'employeur saisi d'une demande tendant à faire cesser une discrimination collective dispose alors d'un délai d'un mois pour informer le comité d'entreprise ou les délégués du personnel et les syndicats représentatifs dans l'entreprise. Il engage, à leur demande, une discussion sur les moyens de faire cesser la discrimination dans un délai maximum de six mois. L'employeur est clairement incité à faire cesser le dommage et à apporter un remède à la discrimination, ce qui implique d'en identifier clairement les causes et donc d'analyser le fonctionnement interne de l'entreprise afin de modifier les pratiques.

Le projet initial prévoyait que seuls pouvaient être réparés les préjudices, autres que moraux, nés après la réception par l'employeur de la demande aux fins de cessation du manquement. Il n'était pas prévu de réparation intégrale des préjudices subis lorsque cette demande n'avait pas abouti et le Sénat a poussé cette logique encore plus loin en supprimant la possibilité même de réparation des préjudices. La procédure d'action de groupe n'aura donc pas d'intérêt pour les salariés qui auront subi un préjudice important et pour lesquels une reconstitution de carrière sera par exemple nécessaire si la discrimination a duré longtemps.

L'USM n'a pas de remarque particulière à formuler sur les autres dispositions spécifiques à l'action de groupe relevant du code du travail. La limitation de la qualité à agir des associations, au bénéfice des syndicats représentatifs, paraît légitime en raison des règles du dialogue social.

L'étude d'impact estime que la création de cette action de groupe conduira à une rationalisation des contentieux du fait du renvoi à la responsabilité de chacun, et sera donc sans conséquence sur le volume d'activité.

L'USM écrivait, lors de son audition devant le Sénat qu'elle ne pouvait que regretter ce positionnement et qu'il était « *évident que la compétence des TGI avait été privilégiée, même pour les actions de groupe relevant du droit du travail, en raison des dysfonctionnements importants que connaissent les conseils de prud'hommes (durée excessive des procédures, taux d'appel très élevé, carences dans la formation des conseillers ...). Si la création de l'action de groupe en droit de la consommation n'a pas eu d'impact majeur sur les juridictions, les discriminations en droit du travail sont une matière bien plus complexe. De plus, la création de l'action de groupe a pour but d'inciter des particuliers à se regrouper pour engager des actions qu'ils n'auraient pas faites seuls. Le risque d'accroissement de l'activité est réel et, encore une fois, aucun accompagnement matériel n'a été prévu pour les tribunaux de grande instance.* »

Or, le Sénat a supprimé la compétence des TGI. Les actions de groupe en matière de droit du travail relèveront donc des conseils de prud'hommes, ce que l'USM ne peut que déplorer au regard de la technicité de la matière.

Sur la capacité du ministère public à engager une action de groupe pour faire cesser une discrimination collective, il est renvoyé aux remarques faites au titre de l'article 21 du projet.

Le Sénat a limité aux associations titulaires d'un agrément national reconnaissant leur expérience et leur représentativité la qualité d'exercer une action de groupe devant le tribunal administratif.

L'article 45 bis relatif à l'action de groupe en matière de discrimination causée par un employeur public, introduit par le Sénat, a prévu d'ouvrir cette action au syndicat professionnel représentatif au sens de l'article 8 bis de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. L'USM demande le rétablissement de la qualité à agir d'un syndicat représentatif de magistrats de l'ordre judiciaire tant pour l'action de groupe devant le juge administratif en général que pour celle prévue en matière de discrimination causée par un employeur public. Les règles de représentativité des syndicats de magistrats de l'ordre judiciaire sont distinctes de celles prévues pour les syndicats de fonctionnaires, la loi du 13 juillet 1983 n'étant pas applicable aux magistrats.

L'article 46 bis, introduit dans le projet par le Sénat, emporte création d'une nouvelle action dans le code de justice administrative : l'action en reconnaissance de droits. Les rapporteurs de la commission des lois du Sénat ont indiqué s'être inspirés du rapport déposé par le groupe de travail sur « L'action collective en droit administratif » (groupe de travail de 2009).

L'USM n'a pas de remarque particulière à formuler sur cette nouvelle procédure.

Pour information : extrait de ce rapport : l'instauration d'une procédure ad hoc dite d'action collective qui permettrait à une personne de demander au juge administratif, au nom d'un groupe d'intérêt virtuel constitué par l'identité de la situation juridique de ses membres au regard du refus d'un droit, de l'imposition d'une obligation ou d'un préjudice subi, la reconnaissance de ce droit ou de la responsabilité d'une personne publique. Si le juge fait droit à une telle action, toute personne intéressée, justifiant être dans la même situation que celle ayant donné lieu au jugement déclaratoire, pourrait s'en prévaloir auprès de l'administration mais elle resterait libre tant de renoncer aux droits que l'action collective vise à lui reconnaître que d'exercer elle-même un recours individuel.

Il appartiendrait à l'administration, saisie d'une réclamation individuelle en ce sens, d'assurer l'exécution de la chose ainsi jugée, étant précisé que les éventuelles difficultés d'exécution pourraient donner lieu à une procédure ad hoc inspirée des dispositions de droit commun sur l'exécution des jugements administratifs.

TITRE VI - RÉNOVER ET ADAPTER LA JUSTICE COMMERCIALE AUX ENJEUX DE LA VIE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI

Le tribunal de commerce français fait figure d'exception à côté des juridictions commerciales des autres pays de l'Union Européenne où siègent des magistrats professionnels ou qui sont à tout le moins échevinées.

Le projet de loi à propos des tribunaux de commerce ne reprenait cependant que quelques-unes des propositions du rapport MARSHALL, sans remettre en cause la composition de ces juridictions, le mode d'élections des juges, le faible taux de participation et l'absence d'ouverture du collège électoral à l'ensemble des acteurs du monde économique, notamment les artisans.

Le choix du projet de loi était de proposer une réforme a minima en limitant le nombre de mandats électifs dans un même tribunal (4), en fixant une limite d'âge qui n'existait pas jusqu'ici pour l'élection des juges consulaires (70 ans), en rendant obligatoire leur formation initiale et en les dotant d'un statut et d'une déontologie assez similaires à ceux que la loi MACRON vient de conférer aux conseillers prud'hommes.

Le Sénat a malencontreusement supprimé la limitation du nombre des mandats. Il a ajouté quelques dispositions concernant notamment l'extension du collège électoral aux artisans et l'édiction d'un régime d'incompatibilités entre diverses fonctions dans le cadre des procédures collectives.

Ces dispositions nouvelles seront vraisemblablement insuffisantes pour remédier aux carences relevées par le groupe de travail sur « les juridictions du XXIème siècle » : *« des failles qui ne garantissent ni une compétence juridique homogène, ni l'impartialité exigée par la nature et la complexité dévolue, de nos jours, à la justice économique »*.

S'agissant des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires, le projet organise notamment une formation continue obligatoire, une spécialisation en matière civile et augmente les activités autorisées à titre accessoire.

Chapitre 1 – conforter le statut des juges des tribunaux de commerce

L'article 47 A nouveau : le collège électoral

Cet article voté par le Sénat étend le collège électoral aux artisans.

L'USM qui avait recommandé que la base électorale soit étendue aux artisans est favorable à cet amendement. Elle regrette toutefois que le mode de scrutin reste indirect avec l'élection de délégués consulaires appelés eux-mêmes à élire les juges des tribunaux de commerce.

L'article 47 : la limitation du nombre des mandats dans un même tribunal, la limite d'âge pour l'élection, les incompatibilités, la déontologie, la discipline et les conflits d'intérêts

L'article 47 dispose que « nul ne peut être juge d'un tribunal de commerce s'il a plus de 70 ans révolus ».

L'USM qui est favorable à l'instauration d'une limite d'âge pour les juges consulaires, comme pour toute personne appelée à exercer des fonctions juridictionnelles, approuve cet amendement. Elle déplore toutefois que le Sénat ait abrogé les dispositions qui interdisait le cumul de plus de 4 mandats successifs dans une même juridiction.

L'article 47 soumet les juges consulaires à un régime d'incompatibilités ce que l'USM avait préconisé en décembre 2013. L'USM déplore cependant que ces incompatibilités ne soient pas

exactement calquées sur celles des magistrats de l'ordre judiciaire et que ne soit pas visé un mandat au Parlement, ou au Conseil économique, social et environnemental.

Les juges des tribunaux de commerce seront soumis à une obligation de formation initiale et continue dont l'inobservation sera sanctionnée par la démission d'office (pour la formation initiale), ce que l'USM a défendu dans les groupes de travail et approuvé. Il est indispensable que les juges non professionnels reçoivent une formation à la déontologie, à la procédure et à la technique de rédaction des jugements par l'Ecole Nationale de la Magistrature.

L'instauration d'obligations déontologiques calquées sur celles des juges professionnels doit être approuvée.

L'USM préconise que le secret des délibérations soit également rappelé, comme prévu pour les conseillers prud'hommes à l'article L 1421-2 alinéa 2 du code du travail dans sa rédaction issue de la loi du 6 août 2015.

La modification du régime disciplinaire des juges des tribunaux de commerce pour le rapprocher de celui des magistrats professionnels était aussi préconisée par l'USM. Si les dispositions du projet de loi sur ce point vont globalement dans le bon sens, l'USM s'étonne que la saisine de l'instance disciplinaire des juges consulaires soit réservée au garde des Sceaux et au premier président. Alors que l'ensemble de la classe politique s'est accordée et s'accorde toujours sur la nécessité de permettre aux justiciables de saisir lui-même le Conseil supérieur de la magistrature, il est incompréhensible et illogique de refuser aux justiciables le pouvoir de saisir l'instance disciplinaire des juges consulaires.

L'USM rappelle que les décisions rendues par les tribunaux de commerce sont d'une importance capitale pour les commerçants, personnes morales ou physiques, et que ceux-ci doivent être mis en mesure de dénoncer les comportements contraires à l'impartialité, à la dignité et à la probité dont ils pourraient être victimes à l'occasion d'une procédure.

Si le Conseil constitutionnel a considéré le 4 mai 2012 que le statut respectif des juges consulaires et des juges judiciaires ne les plaçait pas dans une situation identique, ce projet de loi consacre un rapprochement incontestable entre les deux régimes statutaires. Il crée d'ailleurs une protection statutaire, contrepartie indispensable aux obligations désormais mises à la charge des juges consulaires.

Le rapport COLCOMBET MONTEBOURG préconisait, pour prévenir les conflits d'intérêts, que les juges consulaires, lors de leur entrée en fonction, fassent une déclaration sur l'honneur auprès du parquet de l'ensemble des intérêts détenus dans toute activité économique ou commerciale et précisent s'ils exercent une fonction de gestion de direction d'administration ou de surveillance.

Le projet de loi impose aux juges consulaires de remettre une déclaration d'intérêts au président du tribunal de commerce et à celui-ci de remettre une déclaration d'intérêts au premier président, lors d'un entretien déontologique, dans les deux mois qui suivent leur installation.

Le nouvel article L.722-22 soumet les présidents des tribunaux de commerce à une obligation de déclaration de situation patrimoniale adressée au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

L'USM observe que ces obligations vont au-delà des directives européennes en la matière et ne se justifient que par la particularité des juges consulaires et des présidents des tribunaux de commerce, appelés à juger leurs pairs alors qu'ils sont issus d'un même bassin économique, d'où un risque accru de conflit d'intérêts.

L'article 47 bis nouveau : les pouvoirs de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Cet article inclut les magistrats mentionnés à l'article 7-3 de l'ordonnance statutaire (chefs de la Cour de cassation, chefs de cour et chefs de juridiction) ainsi que les présidents des tribunaux de commerce dans l'énumération des personnes soumises à l'obligation de faire une déclaration de situation patrimoniale auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Il prévoit : «Lorsqu'il est constaté qu'une personne mentionnée aux articles 4 et 11 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ne respecte pas ses obligations prévues aux articles 1er, 2, 4, 11 et 23, ou qu'un magistrat judiciaire ne respecte pas ses obligations prévues à l'article 7-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ou qu'un président de tribunal de commerce ne respecte pas ses obligations prévues à l'article 722-22 du code de commerce, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peut se saisir d'office ou être saisie par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peut demander aux personnes mentionnées aux articles 4, 11 et 23, ainsi qu'aux magistrats mentionnés à l'article 7-3 précité et aux présidents des tribunaux de commerce toute explication ou tout document nécessaires à l'exercice de ses missions prévues au I du présent article (article 20). Elle peut entendre ou consulter toute personne dont le concours lui paraît utile. Elle peut charger un ou plusieurs de ses membres ou rapporteurs de procéder ou de faire procéder par les agents de ses services à des vérifications portant sur le contenu des déclarations prévues à l'article LO 135-1 du code électoral et aux articles 4 et 11 de la présente loi et sur les informations dont elle dispose. »

Ces dispositions concernant les magistrats judiciaires et relatives aux prérogatives données au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat s'accroissent mal avec l'indépendance qui est garantie par la Constitution à l'Autorité judiciaire et avec le principe de la séparation des pouvoirs. L'USM, s'agissant des magistrats de l'ordre judiciaire, est opposée à ces dispositions et demande, si une déclaration de patrimoine devait être imposée aux chefs de cour et de juridiction, que le CSM soit l'organe chargé de recueillir cette déclaration.

S'agissant des présidents des tribunaux de commerce, la compétence de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique n'appelle pas d'observations particulières.

L'article 47 ter nouveau : compétence nouvelle du premier président de la cour d'appel de Paris

Cet article donne compétence au premier président de la cour d'appel de Paris statuant en la forme des référés pour connaître des recours en annulation contre les décisions prises par le rapporteur général de l'Autorité de la concurrence en application de l'article L.463-4 refusant la protection du secret des affaires, refusant la levée de ce secret ou accordant cette levée.

L'USM est favorable à cette disposition.

Chapitre 2 – Renforcer l’indépendance et l’efficacité de l’action des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires

Le rapport MARSHALL faisait le constat partagé d’un manque de contrôle efficace sur l’activité et la rémunération des administrateurs et des mandataires judiciaires, tout en renvoyant aux préconisations émanant du groupe de travail relatif à l’efficacité de la justice commerciale mis en place par la garde des Sceaux.

Articles 48 et 49 du projet de loi : L’USM rappelle ce qu’elle a écrit lors des consultations initiales : les mandataires, administrateurs judiciaires et liquidateurs sont en nombre insuffisant de sorte que les juges ont peu de latitude sur leur désignation. L’USM préconisait l’ouverture de ces professions afin de permettre aux juges d’exercer un choix en fonction de la nature des affaires et des compétences de chacun de ces professionnels.

Les dispositions du projet de loi organisent une spécialisation en matière civile et étendent les règles de cumul aux activités rémunérées d’enseignement. Elles augmentent aussi la liste des incompatibilités et renforcent la discipline en étendant la faculté de saisir la commission nationale d’inscription et de discipline au magistrat du parquet général, inspecteur général.

Les sanctions disciplinaires envers les mandataires judiciaires et les administrateurs sont étendues, le délai de l’interdiction temporaire est rallongé de trois à cinq ans et l’interdiction temporaire assortie du sursis est prévue. Un dispositif est prévu, en cas de prononcé d’une sanction d’interdiction, de suspension provisoire ou de radiation pour organiser son remplacement (article L 811-15-1 nouveau du code de commerce prévoyant la désignation d’un ou d’administrateurs provisoires).

L’obligation de déposer les fonds reçus par les administrateurs et mandataires judiciaires à la Caisse des dépôts et consignations s’accompagne désormais de celle de les déposer sur un compte distinct par procédure collective en fonction du nombre de salariés ou du chiffre d’affaires du débiteur (article L 814-15 du code de commerce). Les administrateurs et mandataires judiciaires devront désormais également effectuer certains paiements par virement (article 49 du projet de loi) sous peine d’amende fixée en fonction de la gravité du manquement (nouvel article L 112-7 du code monétaire et financier).

De façon générale, le projet de loi attribue au ministère public des prérogatives accrues sur le contrôle des administrateurs et des mandataires judiciaires (nouveaux articles L 811-2, L 811-12, L812-2, L814-16 du code de commerce notamment) en renforçant le domaine d’intervention du magistrat désigné dans chaque parquet général pour les inspections de ces mandataires. L’USM considère que ces dispositions vont dans le sens d’un renforcement des outils nécessaires à prévenir les manquements à la déontologie et à la probité mais elle rappelle que les parquets sont actuellement en sous effectifs criants. Elle s’interroge donc sur les moyens réels dont ces magistrats disposeront pour effectuer ces contrôles.

Elle tient à citer la délibération n° 64 de la mission de la commission de modernisation de l’action publique, reprise dans le rapport de l’inspection générale des services judiciaires (IGSJ) de Juin 2014, mission d’étude sur le traitement en temps réel des procédures pénales et les bureaux d’enquêtes : « *La prise en compte des contraintes spécifiques imposées par les permanences de nuit et de week-end suppose également, outre une indemnisation à sa juste valeur de ce travail, de*

permettre aux magistrats du parquet de pouvoir bénéficier d'une récupération effective. Outre les enjeux en termes de santé des magistrats, il n'est pas absolument certain qu'un magistrat fatigué prenne toujours les meilleures décisions.».

Se référant aux travaux du groupe de travail de la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces sur le fonctionnement du parquet, la commission a évoqué à cet égard la position de la Direction des Services Judiciaires : *« prévoir que toute permanence de nuit doit être suivie d'une journée pleine de récupération a pour conséquence la mobilisation de l'équivalent d'1,5 ETPT par permanence nocturne organisée. Ce qui dans l'absolu, pourrait représenter au vu du nombre de parquets un besoin d'environ 240 magistrats supplémentaires au total ».*

L'USM rappelle aux parlementaires que les effectifs réels de magistrats sont en déficit de plus de 500 postes par rapport aux postes localisés, sans compter la compensation chiffrée ci-dessus nécessaire pour que la magistrature du parquet respecte la législation française et européenne sur la durée et l'amplitude de travail.

Chapitre III Adapter le traitement des entreprises en difficulté

L'article 50 nouveau prévoit la ratification de :

- L'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives ;
- L'ordonnance n° 2014-1088 du 26 septembre 2014 complétant l'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives ;
- L'ordonnance n°2015-1287 du 15 octobre 2015 portant fusion de la Commission nationale d'inscription et de discipline des administrateurs judiciaires et de la Commission nationale d'inscription et de discipline des mandataires judiciaires.

L'ordonnance 14-32 n°206 du 12 mars 2014, entrée en vigueur à compter du 1er juillet 2014, a introduit un nouvel article L.662-7 dans le code de commerce qui dispose : « Le juge-commissaire ne peut siéger, à peine de nullité du jugement, dans les formations de jugement ni participer au délibéré de la procédure dans laquelle il a été désigné.

Le projet de loi initial prévoyait des nouvelles causes de nullité du jugement afin de respecter le principe d'impartialité du juge commissaire qui ne peut pas siéger dans la formation de jugement ni participer au délibéré lorsqu'il statue sur un recours contre l'une de ces ordonnances, ainsi que dans les procédures de faillite personnelle d'interdiction de gérer ou de responsabilité pour insuffisance d'actifs (les **VIII à X de l'article 50**).

Le Sénat a introduit les modifications suivantes :

L'article L. 621-4 est ainsi modifié :

- a) *Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :*

« Le président du tribunal, s'il a connu du débiteur en application des dispositions du titre I^{er} du présent livre, ne peut être désigné juge-commissaire. » ;

- *Le II de l'article L. 641-1 est ainsi modifié :*

Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le président du tribunal, s'il a connu du débiteur en application des dispositions du titre I^{er} du présent livre, ne peut être désigné juge-commissaire. » ;

- *2° (nouveau) L'article L. 662-7 est ainsi rédigé :*
- *« Art. L. 662-7. – À peine de nullité du jugement, ne peut siéger dans les formations de jugement ni participer au délibéré de la procédure :*
- *« 1° Le président du tribunal, s'il a connu du débiteur en application des dispositions du titre I^{er} du présent livre ;*
- *« 2° Le juge commis chargé de recueillir tous renseignements sur la situation financière, économique et sociale de l'entreprise, pour les procédures dans lesquelles il a été désigné ;*
- *« 3° Le juge-commissaire ou, s'il en a été désigné un, son suppléant, pour les procédures dans lesquelles il a été désigné ;*
- *« 4° Le juge commis chargé de recueillir tous renseignements sur la situation patrimoniale du débiteur, pour les procédures de rétablissement professionnel dans lesquelles il a été désigné. »*

Les modifications apportées par le Sénat contraignent à prévoir, dans l'ordonnance de roulement, un président remplaçant pour siéger dans les procédures collectives alors que la matière est complexe et nécessite des magistrats spécialisés. Cette évolution n'est pas critiquable au regard de l'exigence d'impartialité mais devra être prise en compte dans les effectifs nécessaires pour traiter ce contentieux, s'agissant notamment des procédures relevant des TGI.

De nouvelles dispositions sont prévues dans le présent projet de loi à propos de la prévention des difficultés des entreprises de la procédure de conciliation et de celle de sauvegarde.

TITRE VII - DISPOSITIONS DIVERSES

Chapitre 1er De la publicité foncière

L'USM n'a pas de remarque à formuler sur l'**article 51** concernant la publicité foncière.

Chapitre 1 er bis Du contentieux relatif au surendettement

L'article 51 bis modifie la date d'entrée en vigueur des dispositions du I de l'article 43 de la loi n° 2004-344 du 17 mars 2014.

Ces dispositions devaient entrer en vigueur le 1er juillet 2016 et s'appliquer aux dossiers de surendettement déclarés recevables à cette date pour lesquels les mesures de traitement n'avaient pas encore été mises en œuvre.

Le Sénat a réécrit cet article et prévu qu'elles s'appliquent aux procédures de traitement des situations de surendettement en cours au 1er juillet 2016, sauf les exceptions suivantes :

1° lorsque le juge a été saisi par la commission de surendettement aux fins d'homologuer des mesures recommandées par celle-ci, de statuer sur une contestation ou aux fins d'ouvrir une procédure de rétablissement personnel, l'affaire est poursuivie et jugée conformément à la loi ancienne ;

2° L'appel et le pourvoi en cassation sont formés, instruits et jugés selon les règles applicables lors du prononcé de la décision de première instance.

Chapitre II Des habilitations

L'article 52 autorise le gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de 18 mois, les mesures de nature législative dans les domaines suivants :

- la mise en place du TAS prévu à l'article 8 du projet (cf. supra)

- la suppression de la participation des magistrats de l'ordre judiciaire, des membres du Conseil d'État et des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel aux commissions administratives lorsque leur présence n'est pas indispensable au regard des droits ou des libertés en cause. La participation des magistrats serait ainsi limitée aux seules commissions administratives « dont les activités mettent en cause les libertés publiques ou relèvent par nature de la sphère judiciaire ». Ce projet correspond à une revendication très ancienne de l'USM, qui ne peut donc que l'approuver et insister pour sa mise en œuvre dans les plus courts délais.

- harmoniser les dispositions du code de la propriété intellectuelle avec deux règlements européens et un accord international relatif à une juridiction unifiée du brevet,

- la création d'un statut de consultant juridique étranger.

L'USM n'a aucune observation sur ces deux derniers points et se réserve la possibilité de formuler ultérieurement des commentaires sur les projets d'ordonnances.

Chapitre III Dispositions relatives à l'outre-mer

L'USM n'a pas d'observations particulières sur ces dispositions.

Chapitre IV Dispositions transitoires

L'USM a présenté ses observations, lorsqu'elle l'estimait utile, sur ces dispositions lors de l'examen de chacun des articles concernés.

