



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26.

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

Le 22 janvier 2025

Mission flash sur la déjudiciarisation La déjudiciarisation en matière civile

En novembre 2024, le précédent garde des Sceaux a confié aux chefs de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes une « mission d'urgence relative à la déjudiciarisation ».

L'USM, consultée dans ce cadre, tient à être force de proposition comme elle l'a été au temps des Etats généraux de la Justice, mais une fois n'est pas coutume, elle se doit de rappeler en préambule que la justice ne pourra jamais bien fonctionner sans moyens supplémentaires (humains et informatiques en premier lieu). En effet, alors que toutes les notes produites par l'USM lors des Etats généraux de la justice en janvier 2022 commençaient par le constat d'une justice malade, dénonçant « des sujets prédéterminés dont les moyens sont exclus, laissant apparaître des orientations visant à produire plus à moyens constants, à déjudiciariser ou à renoncer à une justice de qualité », le comité des états généraux a fini par admettre cet état de fait et reconnaître l'état de délabrement de la justice.

L'USM, organisation syndicale majoritaire chez les magistrats judiciaires, ne refuse jamais de participer aux missions qui concernent la justice mais doit une nouvelle fois rappeler la nécessité d'enfin consacrer à l'autorité judiciaire des moyens lui permettant de remplir dignement sa mission, avec célérité et efficacité. L'USM rappelle enfin que, quelles que soient les propositions de réformes qui résultent des missions passées ou actuelles, celles-ci n'auront de sens que si des moyens suffisants leur sont consacrés alors que depuis des années les réformes se succèdent à un rythme effréné sans adéquation des moyens aux charges nouvelles.

Votre lettre de mission contextualise la question de la déjudiciarisation en ces termes : « depuis plusieurs années, le ministère de la Justice est alerté sur les difficultés croissantes des juridictions à audier, dans des délais raisonnables, les procédures, tant en matière civile que pénale. »

Alors que 1 911 185 décisions ont été rendues en 2023 en matière civile et commerciale selon les chiffres-clés du ministère de la justice, la déjudiciarisation semble ainsi envisagée en premier lieu comme un moyen de désencombrer les juridictions, résorber le retard, pallier la lenteur d'un système judiciaire embolisé, alors que par ailleurs l'inflation législative et réglementaire se poursuit, étendant chaque jour davantage le domaine d'intervention du juge et alourdissant sa charge de travail à moyens égaux.

Il convient de s'interroger en premier lieu sur le sens et les objectifs de la déjudiciarisation en matière civile puis sur ses modalités.

I – Le sens et les objectifs de la déjudiciarisation en matière civile

Qu'il s'agisse du rapport Guinchard en 2008 ou les différentes propositions soumises dans le cadre des travaux sur la justice du XXI^e siècle en 2013 puis dans le cadre des chantiers de la justice en 2018 et une fois encore lors des états généraux de la justice lancés fin 2021, la question de la déjudiciarisation a déjà été largement étudiée.

Pour l'USM, l'objectif doit rester résolument centré sur la qualité de la justice rendue, non pas sur les économies d'échelle, alors que la déjudiciarisation n'a jusqu'ici été envisagée que comme un mode de régulation des stocks. La judiciarisation/déjudiciarisation doit être pensée de manière globale, dans une cohérence d'ensemble du système judiciaire au regard de notre système juridique et dans le respect de l'office du juge.

En matière civile au sens large, incluant notamment le droit social et commercial, mais aussi certains pans du droit public qui relèvent du juge judiciaire, mais encore l'assistance éducative ou les champs de compétence du JLD en matière civile, le juge intervient pour dire le droit, pour trancher un conflit, mais aussi pour protéger les libertés fondamentales, pour rééquilibrer un rapport de force entre deux parties en protégeant les droits de la partie la plus faible.

La déjudiciarisation peut alors recouvrir différentes réalités, à savoir éviter ou limiter le recours au juge en développant des modes préalables ou alternatifs de règlement des différends, ou encore sortir des pans de contentieux de nature civile du champ de l'intervention judiciaire en considérant par exemple que d'autres autorités seraient aptes à dire le droit à la place du juge.

- Les modes préalables ou alternatifs de règlement des différends

Le recours au règlement amiable des différends peut aboutir à une déjudiciarisation totale, lorsque le juge est complètement évincé, ou partielle, lorsque le juge intervient uniquement pour homologuer un accord. Les objectifs principaux sont de simplifier et d'accélérer le règlement des litiges, réduire les coûts, désengorger les tribunaux, et permettre aux parties de trouver des solutions amiables et durables. Des mesures incitatives ou obligatoires, comme la tentative préalable de conciliation ou de médiation, ont pu être mises en place pour encourager cette pratique. Toutefois, la question de la formation et des compétences des conciliateurs et médiateurs n'est quasiment jamais abordée lorsque l'on parle de favoriser les recours amiables. Or, le « bon sens » ne peut pas être la seule ligne directrice des conciliateurs et médiateurs. Les compétences juridiques sont un prérequis essentiel afin que les citoyens qui acceptent de signer un accord comprennent à quoi ils renoncent, de sorte que cet accord soit le fruit d'une vraie réflexion sur les enjeux, sur le coût d'une procédure contentieuse au regard des bénéfices d'un accord amiable, que chacun soit en mesure de donner un consentement libre et éclairé à la solution proposée, que l'ordre public soit *a minima* préservé.

Mais récemment, la loi a créé l'audience de règlement amiable, confiant au juge la mission de concilier les parties dans le cadre d'une procédure spécifique. Si le dispositif est relativement intéressant, il est surtout chronophage et souffre de n'avoir pas été accompagné des moyens nécessaires à son déploiement. Surtout, il y a un paradoxe à confier au juge précisément une

mission hors de son office premier - qui consiste à trancher des litiges - et qui au demeurant n'entraîne aucune déjudiciarisation. Si le juge a toujours la possibilité de concilier les parties, de constater leur accord, est-il cohérent de lui donner pour mission principale de trouver une solution amiable au litige, et dans quelle mesure peut-il s'affranchir de la règle de droit pour y parvenir ?

Compte tenu du coût réel d'une action judiciaire et des délais de traitement des affaires judiciaires civiles, les parties tentent bien souvent un rapprochement amiable avant de déposer une requête. La judiciarisation des modes de règlement amiable des litiges interroge au regard de l'objectif affiché de déjudiciarisation.

Au demeurant, le recours aux modes alternatifs de règlement des conflits questionne sur une volonté réelle de déjudiciarisation alors que dans le même temps, le projet de réforme de la procédure civile - qui tend à ériger en principe directeur du procès civil le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges - entend confier au juge des compétences plus lourdes en la matière (voir notamment le futur article 1531 du code civil aux termes duquel les accords conclus par les parties pourront être soumis à l'homologation du juge, même intervenu au stade de la mise en état ou hors procédure, les parties pouvant même demander au juge de rédiger leur accord, hors la présence du greffier).

- La déjudiciarisation de certains domaines de compétences :

Au-delà de la déjudiciarisation possible par le recours à l'amiable, envisageable dans tout type de procédure en théorie, la déjudiciarisation peut aussi porter sur divers types de contentieux qui sortiraient alors du champ de l'intervention judiciaire, considérant qu'ils pourraient être résolus par un autre acteur que le juge, notamment en confiant le règlement du litige à un auxiliaire de justice (on a ainsi par exemple déjudiciarisé le divorce par consentement mutuel ou très récemment les saisies des rémunérations) ou à une administration (la CAF chargée de mesures de médiation familiale ou de l'intermédiation des pensions alimentaires ; le Conseil départemental avec l'assistance éducative).

Il convient alors de s'interroger sur les garanties offertes aux justiciables dans le cadre de cette déjudiciarisation ainsi que le coût de cette dernière qui n'est jamais négligeable pour le justiciable (frais d'avocat alourdis dans le cas du divorce par consentement mutuel, coût du commissaire de justice répartiteur et vérification des frais dans la future procédure de saisie des rémunérations). Cette déjudiciarisation pose également et surtout la question de la préservation des droits du justiciable et le premier d'entre eux qui est celui d'avoir le droit à ce que sa cause soit entendue par un juge.

Ainsi, la tentative de déjudiciarisation de l'assistance éducative par la loi du 5 mars 2007, complétée par celle du 14 mars 2016, qui a instauré un principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire, a été de ce point de vue un échec total. Faute de moyens suffisants, d'un pilotage adapté et d'une politique suffisamment réfléchie et aboutie, comme a pu le dénoncer la Cour des comptes dans un rapport publié en novembre 2020, l'intérêt et les besoins des enfants n'ont pas été pris en compte à la hauteur des enjeux. Le nombre de mesures de protection de l'enfance, tant administratives que judiciaires, n'a cessé d'augmenter et les juges des enfants, saisis tardivement, doivent gérer des situations de plus en plus complexes et obérées, de sorte que cette tentative de déjudiciarisation, mal pensée et non accompagnée des moyens nécessaires, a

eu un double effet pervers, celui d'augmenter au contraire les interventions judiciaires mais aussi et surtout de dégrader la protection des mineurs.

Le droit à un procès équitable et l'égalité de tous devant la loi, ou encore la gratuité de la justice, doivent être préservés. La déjudiciarisation ne doit pas se faire à marche forcée, sans réflexion sur ses conséquences, au nom d'une économie de moyens bien souvent totalement illusoire.

Si le législateur estime devoir déjudiciariser certains contentieux, il faut prévoir un cadre strict et transparent qui ne laisse aucune place à l'arbitraire, et garantir au justiciable un droit de recours ou de contestation en cas de désaccord ou d'atteinte à ses droits fondamentaux mais aussi garantir les droits des tiers. En cas de déjudiciarisation, il faut donner les moyens aux nouveaux acteurs du règlement du litige d'accomplir leur mission de manière satisfaisante pour éviter que le recours au juge ne finisse par redevenir la seule issue.

II – Les modalités de la déjudiciarisation

Il n'appartient pas à l'USM, organisation syndicale de magistrats, de faire des propositions en la matière. L'USM pourra analyser tout projet qui lui serait présenté, le soumettre à l'expertise de ses adhérents, praticiens des contentieux en cause, et donner ainsi un avis éclairé sur la pertinence des projets de réforme envisagés.

L'USM a reçu une liste de propositions le 16.01.2025. Malgré le délai contraint pour les étudier, l'USM a pu donner un avis sur l'essentiel de ces propositions par ailleurs très disparates, loin de la réflexion d'ensemble que l'USM appelle de ses vœux sur un sujet aussi vaste et ambitieux.

Au regard du sens et des objectifs de la déjudiciarisation présentés ci-dessus, et à la lecture des différents rapports sur la déjudiciarisation, l'USM peut néanmoins d'ores et déjà faire quelques observations :

- Ne pas croire que l'amiable peut être la clé de la déjudiciarisation : outre le mouvement paradoxal de judiciarisation de l'amiable avec la nouvelle audience de règlement amiable, l'USM souhaite notamment vous renvoyer à la lecture de ce qu'elle avait écrit au moment des débats autour de cette réforme pour appeler à la vigilance en matière de comparaison de systèmes judiciaires internationaux : lire [notre note ici](#) ;
- Donner au juge de la mise en état le temps et les moyens de jouer son rôle de filtre et d'impulsion pour un meilleur suivi des procédures civiles : L'USM réclame depuis plusieurs années une réforme visant à donner au juge de la mise en état un rôle clé, que les textes existants pourraient lui offrir (notamment en matière de procédure participative) mais que les moyens mis à sa disposition l'empêchent en réalité d'exercer ; car si des procédures peuvent être réorientées, donc sorties du système judiciaire, c'est bien au stade de la mise en état voire en amont que cela devrait se faire pour gagner du temps et être efficace.

Ce sont plus généralement tous les services des « juges de l'amont » (JME, juges chargés du contrôle des expertises et juges des référés) qu'il faut consolider et renforcer pour désengorger les juges du fond. Les JME sont surchargés et se contentent le plus souvent, faute de temps, de distribuer des calendriers de procédure et des injonctions de conclure. S'ils avaient le temps de faire une mise en état intellectuelle (c'est-à-dire de prendre connaissance des dossiers), ils pourraient devenir de vrais orientateurs. Trop

souvent des problématiques essentielles (moyens non soulevés, procédure collective non prise en compte, pièces manquantes) ne sont découvertes que pendant le délibéré du juge du fond, ce qui fait perdre aux parties (et aux magistrats) un temps précieux.

De même, les juridictions des référés sont engorgées alors qu'une procédure de référé correctement prise en charge (provision accordée dans des délais raisonnables) peut éviter une instance au fond.

Les services de contrôle des expertises sont les parents pauvres des juridictions civiles, alors que les avocats relaient, à raison, la nécessité de contrôler étroitement le travail des experts. Et dans cette hypothèse encore, un bon rapport d'expertise peut inciter toutes les parties à transiger.

- Simplifier les procédures : la déjudiciarisation ne peut pas être une forme de découragement du recours au juge en complexifiant inutilement les procédures. Des procédures rapides ont par exemple été créées pour pallier la lenteur de la justice alors qu'il paraîtrait plus efficient de donner à la justice les moyens de traiter les contentieux dans des délais raisonnables et d'éviter la multiplication des procédures, donc des contentieux. De même, comme indiqué précédemment, donner aux juges de l'urgence ou de l'investigation civile (expertise, référé, mise en état...) les moyens de travailler sérieusement permettrait de traiter certains litiges dans l'œuf en quelque sorte. L'absence de réponse rapide a tendance à alimenter le conflit, donc la judiciarisation des litiges et à générer d'autres types de contentieux (exemple : délai de traitement long du JAF se répercute parfois avec des VIF au pénal voire une procédure en assistance éducative ; une provision et/ou une expertise rapide pourrait désamorcer un litige en matière de responsabilité, droit de la construction, partage, etc) ;
- Redonner au juge administratif sa compétence « naturelle » en matière de procédures douanières et fiscales : les tribunaux judiciaires connaissent des contestations concernant le paiement, la garantie ou le remboursement des créances de toute nature recouvrées par l'administration des douanes et des autres affaires de douane n'entrant pas dans la compétence des juridictions répressives (cf. code des douanes [articles 356 à 358](#)). Idem en matière fiscale pour diverses contestations fiscales ([bofip.impots.gouv.fr](#)). Le choix du législateur de donner aux tribunaux judiciaires une compétence en la matière plutôt qu'aux juridictions administratives questionne ; il en va de même en matière de contentieux de la commande publique, ou encore d'un certain nombre de compétences confiées au JLD ou au juge de l'exécution avec parfois des risques de saisine d'un juge incompetent et une charge supplémentaire pour un gain nul au final ;
- Eviter les phénomènes de vases communicants : La justice civile souffre parfois de transferts de compétences du juge administratif ou pénal. Or, la déjudiciarisation de certains pans du contentieux pénal peut encombrer inutilement la justice civile. La mise en place de l'OPPI en est une illustration dès lors qu'il existait déjà des mesures à la main du parquet pour écarter en urgence un conjoint violent ;
- Interroger le développement des barèmes : Face au développement de contentieux de masse autour de questions purement financières, des barèmes ou autres référentiels ont vu le jour dans de nombreux domaines, comme outils d'aide à la décision (référentiels

d'indemnisation du préjudice corporel, barème des pensions alimentaires, outils de calcul des prestations compensatoires), voire comme norme obligatoire (en matière de licenciement).

Le développement de l'IA et de l'open data des décisions de justice aura sûrement une incidence dans ces matières où il sera aisé de souligner les disparités de jurisprudence, et d'en tirer l'argument d'un certain arbitraire du juge, là où son pouvoir d'appréciation avait pour objet d'assurer la personnalisation de la réponse judiciaire au cas d'espèce ou la protection contre l'injustice d'une décision automatisée.

Dès lors, les questions de la déjudiciarisation et de la systématisation des barèmes doivent être repensées en parallèle. Si le pouvoir d'appréciation du juge est remis en question et si l'application de barèmes devient un enjeu de prévisibilité et de sécurité juridique (cf l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 « relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail »), alors la déjudiciarisation de la fixation de sommes d'argent doit s'accompagner de barèmes rigoureux pour éviter tout arbitraire et tout rapport de force en-dehors du contrôle du juge. Le juge pourrait alors devenir une autorité d'homologation ou de recours, le garant du respect de l'égalité de tous devant la loi et de l'équilibre des forces en présence. Par exemple, en matière d'indemnisation du préjudice corporel, il existe un référentiel indicatif que de plus en plus de magistrats utilisent, mais les assureurs ont leurs propres barèmes, bien moins favorables, de sorte que les victimes qui renoncent à la voie judiciaire sont de fait moins bien traitées. Ces dossiers sont pourtant majoritairement réglés par la transaction mais ce sont les victimes les grandes perdantes de cette « déjudiciarisation ».

En matière sociale, une importante déjudiciarisation a été effectuée depuis 2008, et notamment depuis la loi du 14 juin 2013 (rupture conventionnelle homologuée, PSE négociés et validés par l'administration, développement de la barémisation...). Ainsi, les saisines des conseils de prud'hommes sont en forte diminution, mais là encore, on ne s'interroge pas suffisamment sur l'égalité de traitement des justiciables, sur les garanties offertes aux parties qui renoncent à la voie judiciaire.

En matière commerciale, une part significative du contentieux commercial échappe déjà à la justice, par le biais des négociations et de l'arbitrage. Hormis la baisse de saisines des juridictions commerciales que pourrait entraîner un recours accru aux modes amiables et à l'arbitrage, il ne semble pas exister de marge pour la déjudiciarisation, dans la mesure où les procédures collectives relèvent de l'ordre public économique, et ne peuvent donc être confiées à l'administration ou à des auxiliaires de justice.

En conclusion, si un certain nombre de pistes méritent sans doute d'être explorées, l'USM craint d'une part un net recul de l'accès au juge et des garanties qui y sont attachées avec une fragilisation croissante de justiciables déjà très vulnérables, d'autre part un effet délétère de « remplissage » du supposé vide que laisserait une déjudiciarisation très parcellaire en accroissant en contrepartie la charge de travail des magistrats judiciaires dans d'autres domaines, sans aucune plus-value au final, ni pour le justiciable, ni pour le système judiciaire.