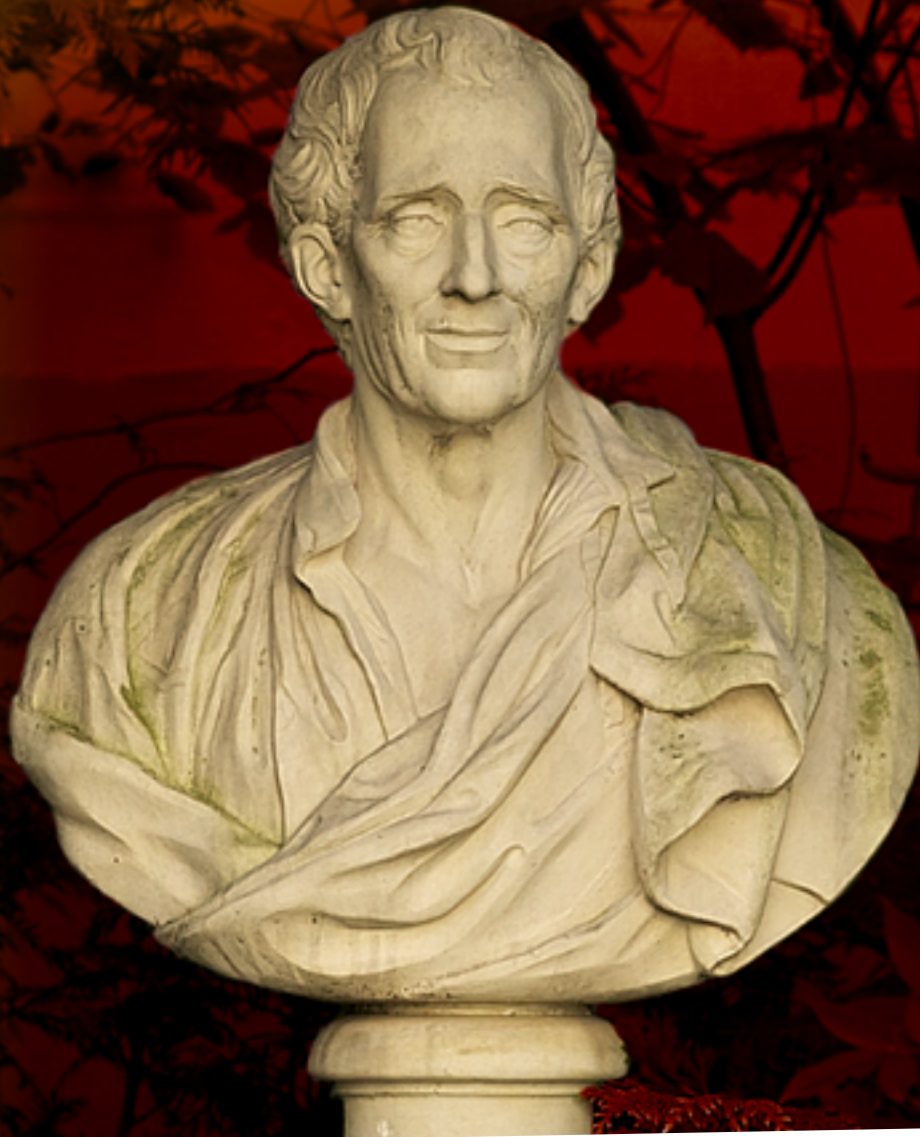


N°3 | Octobre
2015

Montesquieu Law Review

La justice du 21e siècle (J21) – les premières étapes d'une grande réforme
Aurélie Bergeaud-Wetterwald, Professeure de droit privé et de sciences criminelles,
ISCJ, université de Bordeaux



Programme financé par l'ANR-
10-IDEX-03-02

FORUM
MONTESQUIEU
Faculté de droit et science politique

université
de **BORDEAUX**

Procédure civile et pénale

La justice du 21^e siècle (J21)

Les premières étapes d'une grande réforme

A. Bergeaud-Wetterwald, Professeur de droit privé et sciences criminelles, Institut de sciences criminelles et de la Justice, Université de Bordeaux

Les 10 et 11 janvier 2014, près de 2000 représentants des professions juridiques et judiciaires étaient rassemblés à la maison de l'UNESCO à Paris à l'occasion d'un grand débat national sur ce que doit être « la Justice du 21^e siècle ». Si l'emphase est assumée, l'expression choisie semble dire que notre système de Justice – celui du 20^e siècle donc – est voué à disparaître au profit d'une Justice d'un genre nouveau, en accord avec son époque et les transformations de la société. La Justice doit certes faire face à de nouveaux défis, s'adapter, se moderniser. Pour autant, il ne s'agit pas ici d'opérer une simple mise à jour mais de repenser le système dans son entier afin de proposer une réforme d'ampleur. Et si les perspectives envisagées sont loin d'être consensuelles, les causes de cette nécessaire mutation sont bien identifiées et tiennent à la crise que traverse notre Justice depuis quelques décennies. Une crise, profonde, ou plutôt des crises « de croissance, de confiance et de conscience » selon la trilogie retenue par le professeur Terré (1).

Une crise de croissance d'abord qui est la résultante d'un manque de moyens constamment déploré. Pour 2015, le budget global de la Justice en France s'élève à près de 8 milliards d'euros dont une grande partie est affectée à l'administration pénitentiaire. En augmentation constante mais dans des proportions très modestes, ce budget est largement inférieur à celui de bon nombre de nos voisins européens. La France souffre également d'un manque de magistrats et de greffiers. Pour 66 millions d'habitants, notre pays compte environ 7500 magistrats exerçant en juridictions civiles ou pénales et un peu plus de 1400 juges administratifs. Cette crise de croissance alimente une crise de confiance, les justiciables français ayant une mauvaise image de leur Justice qu'ils estiment trop lente, trop compliquée et trop couteuse. De là, une crise de conscience pour les juges eux-mêmes qui doivent gérer les flux de contentieux avec les moyens disponibles sans bénéficier de l'indulgence de l'opinion publique.

La réforme judiciaire se devait donc d'être à la mesure de l'importance des difficultés recensées. Présentée dans ses grandes lignes par la ministre de la justice au mois de septembre 2014, cette réforme « J21 » qui prône une justice simplifiée et modernisée prend d'abord appui sur une importante réflexion de fond. Au cours de l'année 2013, quatre groupes de travail ont remis à la ministre autant de rapports contenant au total 268 propositions de réforme. Deux de ces rapports étaient spécialement consacrés au juge (2), un troisième aux juridictions (3) et le dernier au ministère public (4). Ces propositions ont naturellement nourri les débats organisés à l'UNESCO en janvier 2014, lesquels ont donné lieu à plus de 2000 contributions de la part de professionnels de la Justice. Quelques mois plus tard, une fois les arbitrages effectués, la ministre de la justice a donc présenté la synthèse de sa réforme à travers 15 actions venant décliner trois orientations fondamentales : « une justice plus proche, plus efficace et plus protectrice » (5). Dès la fin de l'année 2014, différentes mesures étaient mises en place à titre expérimental au sein de quelques juridictions pilotes. L'année 2015 s'annonçait alors comme l'étape charnière durant laquelle les réflexions et propositions viendraient prendre corps au sein de plusieurs textes. Une loi du 16

février 2015 (6) et un décret du 11 mars 2015 (7) ont déjà permis de consacrer certaines mesures du projet « J21 ». Si plusieurs autres textes sont attendus dans les mois à venir, l'attention se porte aujourd'hui sur un projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du 21^e siècle qui devrait être présenté en Conseil des ministre le 31 juillet 2015.

La Justice du 21^e siècle est donc encore en pleine construction et le projet de loi dont nous présenterons quelques mesures phares sera sans doute amendé avant son vote définitif. Néanmoins, à cette étape du processus, il est intéressant de faire le point sur les mesures adoptées, celles qui sont en passe de l'être, celles qui sont encore à l'étude et celles qui sont mise en place à titre expérimental pour comprendre comment l'Etat français souhaite façonner la Justice de demain.

1) Une justice plus proche

Pour replacer le citoyen au cœur du service public de la Justice, des efforts doivent être accomplis pour faciliter l'accès à la Justice et améliorer la circulation des informations relatives à la procédure.

Face à la complexité actuelle de l'organisation judiciaire, les justiciables peuvent en effet se sentir désorientés lorsqu'il s'agit d'effectuer des démarches pour agir en justice ou obtenir des informations sur leur affaire. Pour remédier à cette difficulté, un service d'accueil unique est en cours d'expérimentation, depuis l'automne 2014, dans certaines juridictions. Le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du 21^e siècle prévoit de pérenniser et de déployer, à terme, ce dispositif sur l'ensemble du territoire national. Concrètement, ce guichet unique doit permettre à chacun de se rendre dans la juridiction la plus proche de chez lui pour accomplir des formalités et des démarches ou obtenir des renseignements sur la procédure en cours, et ce quelle que soit la juridiction compétente ou saisie pour connaître du litige.

Toujours dans le but de gommer l'éloignement géographique des juridictions et de simplifier la transmission d'informations, une large place est accordée aux nouvelles technologies et à la dématérialisation des échanges. Au cours d'un procès civil, les avis adressés à une partie par le greffe de la juridiction peuvent désormais l'être par courrier électronique ou par SMS, dès lors que cette partie y a consenti (8). En matière pénale, la loi du 16 février 2015 a généralisé le recours à la communication électronique réservée jusque-là aux avocats. Les personnes impliquées peuvent aujourd'hui recevoir directement des avis, convocations ou documents par voie électronique, toujours sous condition d'un consentement préalable (9).

Enfin, un projet de plus grande ampleur visant à faciliter les démarches des citoyens est à l'étude. Un portail internet unique dénommé « Portalis » devrait voir le jour et permettre, dans un premier temps, de donner accès aux informations relatives aux procédures et aux divers formulaires utiles. Dans un second temps – programmé pour 2017 – ce portail internet permettrait aux justiciables de consulter directement leur dossier, voire même d'engager une procédure en ligne. Certains syndicats de magistrats se montrent néanmoins septiques quant au caractère opérationnel d'un tel dispositif dans les délais évoqués.

2) Une justice plus efficace

Dans la stratégie d'amélioration proposée par la ministre de la Justice, le gain d'efficacité passe d'abord par une simplification des règles de procédure et une réorganisation des méthodes de travail des acteurs de la chaîne judiciaire. Plusieurs propositions et dispositions particulières sont ainsi à l'étude : transfert de certaines compétences vers des administrations, systématisation des modes de répression des contentieux de masse, mise en place de conseils de juridiction pour renforcer la communauté de travail (dispositif en cours d'expérimentation dans quelques juridictions)...

Néanmoins, au sein du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du 21^e siècle présenté à la fin du mois de juillet en conseil des ministres, deux actions sont particulièrement mises en avant pour favoriser un meilleur traitement des litiges.

La première vise à encourager les modes alternatifs de règlement des litiges (MARL). Il faut dire que malgré de nombreuses interventions législatives, spécialement depuis 1995 (10), la France accuse un certain retard en la matière. Si la médiation, la conciliation et la procédure participative bénéficient aujourd'hui d'un cadre légal globalement satisfaisant, le succès est loin d'être au rendez-vous dans la pratique. Les avantages de la justice négociée n'arrivent pas à briser les réticences de certains professionnels du droit et d'une grande majorité de justiciables dont le réflexe naturel est de vouloir remettre leur litige entre les mains d'un juge. Pour tenter de systématiser la recherche d'une solution négociée, le décret du 11 mars 2015 a prévu que la demande en justice précise désormais les diligences entreprises en vue de parvenir à une résolution amiable du litige. Non assortie de sanction, cette disposition purement incitative a simplement vocation à faire évoluer les habitudes. Elle paraît cependant bien illusoire lorsque l'on sait que l'un des principaux obstacles au développement des modes de règlement amiables tient au manque de reconnaissance, et partant de légitimité, du tiers intervenant dans le processus et spécialement du médiateur. Dans le système français, il n'existe en effet aucune formation obligatoire, aucune accréditation officielle ou diplôme pour devenir médiateur, excepté en matière de médiation familiale où une formation spécifique est sanctionnée par un diplôme d'Etat. Même s'il existe aujourd'hui quelques structures sérieuses de formation, les médiateurs « auto-proclamés » d'origine et de cultures diverses, ont largement contribué au fait que les voies amiables restent sous-utilisées. La nécessité de sécuriser la médiation fait néanmoins partie des objectifs du projet de loi qui prévoit qu'en matière civile et commerciale, chaque Cour d'appel dressera une liste de médiateurs répondant à des conditions fixées par décret. Si cela permet en quelque sorte d'officialiser le statut de médiateur, on peut regretter que la question de sa formation ne soit pas directement abordée dans le projet.

Au sein du projet de loi, la promotion d'une justice efficace passe également par un développement de « l'action de groupe », souvent improprement qualifiée de *class action* à la française. Alors que l'action de groupe est déjà ouverte dans le domaine de la consommation (11) et envisagée en droit de la santé (12), il est prévu de lui donner un cadre légal commun et susceptible de s'adapter à tous les types de contentieux auxquels le législateur décidera de l'ouvrir. Une définition est ainsi posée : l'action de groupe suppose un intérêt commun à agir c'est-à-dire une pluralité de personnes placées dans une situation similaire qui subissent un dommage causé par une même personne résultant d'un manquement légal ou contractuel de même nature. La qualité pour agir appartient en principe à une association agréée concernée par la défense des intérêts atteints. C'est donc cette association qui agit contre le défendeur pour obtenir un jugement statuant sur sa responsabilité. Dans ce jugement, le juge - judiciaire ou

administratif – va définir en outre le groupe des personnes concernées, les préjudices réparables, les délais pour adhérer au groupe et les mesures de publicité favorisant sa constitution. Si l'évaluation collective des préjudices n'est pas envisageable parce que ceux-ci nécessitent une individualisation importante (cas des préjudices corporels par exemple), une procédure adaptée est prévue.

Après avoir posé ce cadre commun susceptible d'être adapté selon le domaine concerné, le projet de loi envisage la consécration de l'action de groupe en matière de discrimination au travail. On retrouve ici la volonté de promouvoir une plus grande efficacité de la Justice tant les actions en matière de discriminations sont difficiles à mener pour les individus qui en sont victimes. La qualité pour agir serait ici attribuée aux associations de lutte contre les discriminations mais également aux syndicats représentatifs.

3) Une justice plus protectrice

L'objectif de protection passe d'abord assez logiquement par une intensification de la politique d'aide aux victimes d'infractions pénales. Sur le terrain, les bureaux d'aide aux victimes (BAV) chargés d'informer et d'accompagner les victimes dans leurs démarches, ont été progressivement déployés sur l'ensemble du territoire. Sur un plan légal, la nécessité de transposer la directive « victime » du 25 octobre 2012 (13) avant la fin de l'année 2015 a conduit à insérer un certain nombre de dispositions garantissant l'information et la protection des victimes d'infractions au sein du projet de loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne adopté par l'Assemblée nationale le 17 juillet 2015.

Pour la ministre de la Justice, une meilleure protection judiciaire suppose également d'améliorer l'organisation des juridictions. En matière civile, il existe actuellement en première instance un partage de compétences entre trois juridictions – le tribunal de grande instance, le tribunal d'instance et la juridiction de proximité – en fonction de la nature et de la valeur du litige. Les règles attributives de compétence sont d'une telle complexité qu'il est souvent difficile pour un justiciable de savoir à quelle juridiction s'adresser (14). Ce manque de lisibilité de l'organisation judiciaire en première instance est accentuée par le fait que d'autres juridictions spécialisées ont compétence pour connaître de contentieux particuliers. On citera notamment le tribunal de commerce qui connaît des litiges commerciaux, le conseil de prud'hommes compétent pour les conflits entre les salariés et leur employeurs ou encore le tribunal des affaires de sécurité sociale statuant sur les litiges entre les organismes de sécurité sociale et les personnes assujetties. Pour rendre notre organisation judiciaire plus lisible, le rapport Marshall (15) préconisait la mise en place d'une juridiction unifiée, le « tribunal de première instance », disposant d'un greffe unique et construite autour de sept blocs de compétence (16). Cette proposition n'a pas été reprise dans le projet ministériel qui conserve donc la pluralité actuelle de juridictions au premier degré. Néanmoins, il est envisagé un transfert de compétences du tribunal d'instance vers le tribunal de grande instance afin que le premier se concentre sur les petits litiges du quotidien et la protection des personnes vulnérables. Le tribunal d'instance devrait également reprendre le contentieux attribué aux juridictions de proximité appelées à disparaître en 2017.

Enfin, l'une des 15 actions soutenues par la ministre vise à « sécuriser la vie économique » en réformant la justice commerciale et sociale. Dans cette perspective, le projet de loi devant être présenté en conseil des ministres le 31 juillet 2015 prévoit de réviser le fonctionnement des tribunaux de commerce ainsi que le statut des juges qui y siègent et qui sont, non pas des juges

professionnels, mais des personnes issues du monde de l'entreprise. Sans remettre en cause cette spécificité séculaire, il est proposé de mieux encadrer leur formation et leur désignation pour tenter de dissiper les soupçons de partialité et de conflits d'intérêts qui pèsent trop souvent sur la justice commerciale.

Quant à la modernisation de la procédure en droit du travail, elle est toujours à l'étude (17) afin de répondre à deux défis majeurs : favoriser la conciliation et rationaliser la procédure pour permettre un traitement plus rapide des litiges.

Les mois qui viennent seront donc décisifs pour voir si la réforme d'envergure pensée et annoncée pourra réellement prendre corps.

Notes

- (1) F. Terré, « Perspective et avenir du dualisme juridictionnel », AJDA 1990, p. 595
- (2) Rapport de l'Institut des hautes études sur la Justice (IHEJ), « L'office du juge au 21^e siècle », mai 2013 www.ihej.org/wp-content/uploads/2013/07/rapport_office_du_juge_mai_2013.pdf et Rapport P. Delmas-Goyon, « Le juge du 21^e siècle », décembre 2013 www.justice.gouv.fr/publication/rapport_dg_2013.pdf
- (3) Rapport D. Marshall, « Les juridictions du 21^e siècle », décembre 2013 www.justice.gouv.fr/publication/rapport_Marshall_2013.pdf
- (4) Rapport J.-L. Nadal, « Refonder le ministère public », novembre 2013 www.justice.gouv.fr/publication/rapport_JLNadal_refonder_ministere_public.pdf
- (5) www.justice.gouv.fr/la-reforme-judiciaire-j21-12563
- (6) Loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures
- (7) Décret n° 2015-282 du 11 mars 2015 relatif à la simplification de la procédure civile, à la communication électronique et à la résolution amiable des différends.
- (8) Art. 748-8 du Code de procédure civile créé par le décret du 11 mars 2015.
- (9) Art. 803-1 du code de procédure pénale
- (10) La loi n° 95-125 du 8 février 1995 est venue donner un cadre légal à la conciliation et à la médiation judiciaires.
- (11) Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation dite « loi Hamon ». Voir MLR n° ?
- (12) Art 45 du projet de loi relatif à la santé en cours de discussion au Parlement.
- (13) Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil
- (14) Le non respect des règles de compétence est sanctionnée par une exception d'incompétence que le juge peut parfois relever d'office.
- (15) Rapport D. Marshall, « Les juridictions du 21^e siècle », proposition n° 4.
- (16) Les sept blocs de compétence définiraient le périmètre de sept juridictions : le tribunal de proximité, le tribunal civil, le tribunal familial, le tribunal de l'enfance, le tribunal pénal, le tribunal commercial et le tribunal social.
- (17) Voir Rapport A. Lacabarats, « L'avenir des juridictions du travail : vers un tribunal prud'homal du 21^e siècle », juillet 2014 www.justice.gouv.fr/publication/rap_lacabarats_2014.pdf