

Circulaire n° 14

Dossier suivi par Etienne DEFRANCE

Objet : La réforme de la justice - Implications pour les consommateurs et l'AFOC

La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a été adoptée par le Parlement le 19 février 2019 et promulguée le 23 mars (JO du 24).

Sur le papier, la réforme poursuit **3 objectifs** :

- Renforcer l'accessibilité et la qualité de la justice pour les justiciables ;
- Améliorer le quotidien des professionnels du droit et de la justice ;
- Renforcer l'efficacité de la procédure pénale et de l'exécution des peines.

Les **axes** de la réforme sont les suivants :

1. La transformation numérique par la mise en place d'un plan de transformation conduit autour du portail justice.fr, qui permettra notamment de faciliter les procédures en ligne des justiciables.
2. L'amélioration et la simplification de la procédure pénale.
3. L'amélioration et la simplification de la procédure civile, notamment de première instance : dématérialisation, simplification des règles de saisine, développement de la conciliation et de la médiation...
4. L'adaptation de l'organisation judiciaire autour de deux principes : « *le maintien du contentieux du quotidien à proximité des justiciables et la mise en place d'équipes pluridisciplinaires autour des magistrats* ».

Les mesures pour les consommateurs sont les suivantes (principales mesures) :

1. RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE ET ADAPTATION DU FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS

- **Fusion des tribunaux d'instance (TI) et de grande instance (TGI) pour que les justiciables n'aient plus à se demander quel tribunal ils doivent saisir. Cette « fusion » est administrative: tous les sites existants sont maintenus dans l'étendue de leurs compétences.**

Que prévoit la loi ?

Elle prévoit la fusion du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance. Lorsque le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance sont situés dans la même ville, ils deviennent une juridiction unique, située sur un ou plusieurs sites, dénommée tribunal judiciaire. Lorsque le tribunal d'instance n'est pas situé dans la même ville que le tribunal d'instance, il devient une chambre de proximité du tribunal judiciaire, dénommée tribunal de proximité. Les compétences de cette chambre de proximité, qui seront celles des actuels tribunaux d'instance, seront déterminées par décret. Au-delà de ce socle de compétences, des compétences supplémentaires pourront être attribuées aux tribunaux de proximité par les chefs de cour, après avis des chefs de juridiction, en fonction du besoin de justice sur un territoire donné. Le maillage judiciaire existant est maintenu dans sa complétude.

Ces dispositions entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

2. AMÉLIORATION ET SIMPLIFICATION DE LA PROCÉDURE CIVILE :

- **Développement des modes de règlement amiable des différends :**

Que prévoit la loi ? Y compris en référé, lorsqu'il estime qu'une résolution amiable du différend est possible, le juge pourra enjoindre aux parties de rencontrer en tout état de la procédure un médiateur, afin qu'il les informe sur l'objet et le déroulement d'une mesure de médiation. L'article 3 de la loi étend la tentative préalable obligatoire de résolution amiable, actuellement prévue pour les litiges devant le tribunal d'instance, aux litiges portés dorénavant devant le tribunal de grande instance lorsque la demande n'excède pas un montant défini par décret en Conseil d'État ou lorsqu'elle a trait à un conflit de voisinage. Au choix des parties, la tentative de résolution amiable consistera en une tentative de conciliation par un conciliateur de justice, une tentative de médiation telle que définie à l'article 21 de la loi du 8 février 1995 (« *s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige* »), ou une tentative de procédure participative, sous peine d'irrecevabilité de la demande que le juge pourra relever d'office.

L'entrée en vigueur de cette disposition est immédiate.

Pour sécuriser le cadre juridique de l'offre en ligne de résolution amiable des différends, la loi crée une certification facultative des services en ligne de conciliation, de médiation et d'arbitrage délivrée par des organismes certificateurs accrédités par le COFRAC sur la base d'un cahier des charges publié par arrêté du garde des Sceaux. Ces services en ligne devront respecter un cadre garantissant la confidentialité et accomplir leur mission avec compétence, diligence, indépendance et impartialité. La certification ne pourra pas être accordée à des plateformes fonctionnant exclusivement grâce à des algorithmes, l'intervention de l'humain restant consubstantielle aux modes de résolution amiable des différends.

- **Règlement dématérialisé de petits litiges de la vie quotidienne :**

La création de procédures sans audience peut surprendre et légitimement inquiéter. Elle répond pourtant à la nécessité d'adapter l'offre de justice à la demande des justiciables et elle existe déjà avec les procédures d'injonction de payer ou de faire. Aujourd'hui, le tribunal doit tenir une audience et les parties doivent être présentes ou représentées par un avocat, même si la demande est très simple et que les pièces sont fournies au tribunal. Par exemple, un

étudiant qui déménage de Dunkerque pour s'installer à Strasbourg devra revenir pour une audience à Dunkerque s'il est obligé d'agir en justice contre son propriétaire qui ne lui a pas restitué son dépôt de garantie.

Que prévoit la loi ? Cet article prévoit que devant le tribunal, la procédure peut, avec l'accord exprès des parties et même en présence d'avocats, se dérouler sans audience. Pour les litiges du quotidien, les justiciables pourront obtenir une décision dans un délai raccourci grâce à des échanges s'effectuant de manière complètement dématérialisée, via le portail de la justice. Le juge pourra décider de tenir une audience s'il estime qu'il n'est pas possible de rendre une décision au regard des preuves écrites, ou à la demande d'une partie. La procédure sans audience nécessite l'accord initial des parties. Elle respectera le principe du contradictoire, c'est-à-dire la possibilité pour le demandeur et le défendeur de faire valoir leurs arguments et de connaître ceux de leur adversaire.

La date d'entrée en vigueur de cette mesure est prévue au plus tard le 1^{er} janvier 2022.

La simplification des procédures s'accompagnera de leur dématérialisation. Le site justice.fr permettra à partir de 2019 à tous les justiciables de suivre en ligne l'évolution de leurs dossiers, puis de saisir les juridictions en ligne et de demander en ligne l'aide juridictionnelle, avant d'offrir, à l'horizon 2020, la possibilité de mener intégralement en ligne leur procédure, jusqu'à l'audience.

Les outils de suivi et de gestion en ligne des procédures faciliteront aussi l'accueil et l'assistance des justiciables les plus fragiles par les greffes et l'ensemble des acteurs du réseau d'aide à l'accès au droit - Un acte de saisine judiciaire unique sera créé pour simplifier l'accès à la justice. - La saisine sera nécessairement numérique lorsque le justiciable est assisté ou représenté par un avocat. Le numérique sera facultatif dans les cas où le justiciable peut se défendre sans avocat. Les justiciables seront toujours accompagnés grâce au déploiement des SAUJ (service d'accueil unique du justiciable) dans tous les tribunaux.

- **Mode de saisine unique en matière civile :**

Que prévoit la loi ? Il existe actuellement une multiplicité de procédures en matière civile, différentes entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance, variables selon la nature du contentieux. Ces procédures sont en outre, portées par des systèmes d'information séparés, souvent très anciens, et reposant sur des bases locales. En dépit des efforts d'information déjà entrepris avec la création du site internet justice.fr et du développement dans les tribunaux de services d'accueil unique du justiciable (SAUJ), la procédure civile reste inaccessible pour la plupart des justiciables du fait de sa complexité et de son absence de dématérialisation.

L'objectif est donc d'évoluer progressivement vers deux types de procédure selon la nature du contentieux : une procédure orale sans représentation obligatoire pour les contentieux les plus simples, une procédure écrite avec représentation obligatoire pour les autres contentieux. Le contentieux traité actuellement dans les tribunaux d'instance doit rester sans représentation obligatoire pour faciliter l'accès au juge. L'orientation retenue consiste à étendre la représentation obligatoire à certains contentieux devant le tribunal de grande instance et la cour d'appel pour assurer un meilleur conseil au justiciable, à l'exception de certains contentieux dits de proximité concernant souvent les publics les plus fragiles (surendettement, instances modificatives en matière familiale, baux d'habitation, crédit à la consommation, sécurité sociale).

Le seuil de 10 000 € en-dessous duquel il est possible de saisir le juge d'instance sans avocat est maintenu. En revanche, la représentation obligatoire devant le juge de l'exécution est étendue lorsque le litige est supérieur à ce même seuil. Il en va de même pour l'ensemble des appels, sauf contentieux particuliers tenant par exemple au surendettement ou aux appels prud'homaux. Enfin, la représentation obligatoire serait encore étendue à plusieurs contentieux complexes ou très sensibles comme les litiges relatifs aux élections professionnelles. En revanche, l'absence de représentation obligatoire par avocat serait maintenue devant les tribunaux paritaires des baux ruraux, tout comme devant les conseils de prud'hommes.

- **Meilleure protection des justiciables en étendant le recours à l'avocat dans des contentieux complexes :**

Que prévoit la loi ? Cet article étend, pour les instances introduites à compter du 1^{er} janvier 2020, la représentation obligatoire devant le juge de l'exécution au-delà d'un montant qui sera fixé à 10 000 € par décret en Conseil d'État. Les demandes relatives à l'expulsion resteront toutefois sans représentation obligatoire quel que soit leur montant.

- **Création d'une juridiction nationale de traitement dématérialisé des injonctions de payer :**

La procédure d'injonction de payer est une procédure rapide et simplifiée qui permet à un créancier de demander au tribunal la condamnation sans audience de son débiteur à lui payer une somme d'argent. Le tribunal rend une décision (ordonnance) après examen des pièces adressées par le créancier. Si celle-ci lui convient, le créancier confie à un huissier de justice le soin de porter l'ordonnance à la connaissance du débiteur. Ce dernier peut former un recours appelé opposition.

Que prévoit la loi ? La procédure sera désormais entièrement dématérialisée, et traitée par un tribunal de grande instance à compétence nationale. Les personnes physiques n'agissant pas à des fins professionnelles et non représentées par un mandataire, ainsi que les requérants en matière d'injonction de payer européenne pourront néanmoins saisir cette juridiction par voie papier. C'est le cas des consommateurs. En cas de contestation de l'ordonnance par le débiteur (opposition), le recours sera examiné par le tribunal de grande instance territorialement compétent.

La date d'entrée en vigueur de cette mesure est prévue au plus tard le 1^{er} janvier 2021.

2. SIMPLIFICATION ET RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ DE LA PROCÉDURE PÉNALE

- **Rendre la justice pénale plus accessible aux victimes : développement de la plainte en ligne, possibilité de se constituer partie civile en ligne...**
- **Apporter une réponse plus efficace aux délits du quotidien.**

Que prévoit la loi ?

► La création d'un dispositif de dépôt de plainte en ligne : les victimes pourront désormais déposer leur plainte par voie électronique sans devoir se déplacer au commissariat ou en brigade de gendarmerie. Il ne s'agit que d'une nouvelle faculté pour les victimes qui pourront toujours déposer plainte librement au commissariat ou en brigade de gendarmerie. Les conditions de mise en œuvre de ce nouveau dispositif seront précisées par voie réglementaire.

► L'assouplissement du formalisme pour se constituer partie civile devant le tribunal : les victimes qui souhaitent demander une réparation financière du préjudice subi devant le tribunal pourront désormais se constituer partie civile par voie électronique. Quand bien même cette demande serait tardive, elle ne sera plus automatiquement irrecevable et le tribunal pourra l'examiner s'il a pu en prendre connaissance avant les réquisitions du procureur.

► L'obligation de renvoyer l'affaire à une audience sur les intérêts civils pour statuer sur les demandes de réparation financière lorsque qu'il n'est pas établi que la victime a bien reçu l'avis d'audience au cours de laquelle le tribunal a statué sur le volet pénal.

L'entrée en vigueur de ces dispositions est immédiate. Des dispositions réglementaires sont à venir pour la plainte en ligne.

Analyse :

L'enfer est pavé de bonnes intentions paraît-il. Si à la lecture de la loi portant réforme de la justice, les consommateurs n'ont pas à s'inquiéter des mesures qui y sont contenues puisque le maillage juridictionnel est maintenu dans les territoires sous couvert d'une nouvelle dénomination (tribunal judiciaire ou tribunal de proximité) et l'architecture du dispositif juridictionnel, conservée, voire simplifiée, (ces nouveaux tribunaux conservent leur compétences, leurs juges, leur contentieux ; le seuil de 10 000 € pour l'oralité de la procédure est maintenue), il n'est pas sûr que l'exigence souhaitée de lisibilité et d'efficacité de la réforme soit pour autant atteinte.

La première raison est qu'à l'ancienne complexité du dispositif (TI/TGI) en succède une nouvelle (tribunal judiciaire ou tribunal de proximité correspondant pour ces derniers à la localisation des actuels tribunaux d'instance) et qu'au surplus pour répondre au mieux au besoin de justice dans chacun des territoires concernés, les chefs de cours pourront leur attribuer, au-delà d'un socle de compétence commun à l'ensemble de ces tribunaux un ou plusieurs contentieux supplémentaires afin de prendre en compte la réalité des bassins économique et sociologique de leur ressort. Les contentieux ne seront donc pas pris en charge selon une architecture unique selon que l'on habite par exemple, Marseille ou Guéret.

D'autre part, il n'est pas certain que la dématérialisation qu'on présente « *comme un besoin pour les justiciables* » permette de répondre à l'exigence d'un service public de qualité susceptible de statuer sur les requêtes qui lui sont soumises par les consommateurs dans un délai maîtrisé. La dématérialisation en fait que répliquer la fracture entre ceux qui disposent et maîtrisent les outils numériques et les autres sans répondre aux véritables besoins en termes de personnels et de moyens (la France a peu de juges - 9,1 pour 100 000 habitants - contre 19,9, en Autriche, ou 24,5 en Allemagne ; très peu de procureurs - 3 pour 100 000 habitants - contre 15,4 en Norvège ; peu de personnel ou d'avocats).

Enfin, la création d'un acte de saisine unique (en ligne donc) est une bonne proposition. Elle met fin aux modes multiples d'introduction des demandes judiciaires. Reste à en connaître les contours et les modalités et à ne pas généraliser la voie de la signification par acte d'huissier pour les demandes des consommateurs inférieures à un certain seuil (4.000 € jusqu'ici, réalisées sans frais par la voie de la déclaration au greffe, possiblement relevées à terme à 5.000 €).

S'agissant de la systématisation du recours préalable à un mode alternatif de règlement des litiges civiles avant toute saisine de la justice, on notera benoîtement que le gouvernement a préféré

privilégier les conciliateurs de justice (aucun diplôme exigé, 8 jours de formation à l'ENM, uniformité socio-professionnelle et générationnelle puisque 3 sur 4 sont des cadres à la retraite), les dispositifs de médiation professionnelle (médiateurs de la consommation depuis le 1^{er} janvier 2016, référencés par la Commission d'Évaluation et de Contrôle de la Médiation de la Consommation (CECMC), librement choisis par les professionnels dans chaque secteur économique et dont l'indépendance à l'égard de ces derniers n'est donc pas clarifiée) aux assureurs de protection juridique et surtout aux associations de consommateurs agréées.

Si le rôle de ces derniers reste la recherche de solutions amiables et privées au bénéfice de leurs adhérents, ce que la loi sur la justice ne change pas, ces derniers ne pourront pas pour autant saisir le cas échéant la justice en arguant avoir tenté une démarche préalable de règlement amiable de leurs différends par leur entremise ; il leur faudra au surplus s'inscrire dans les arcanes du nouveau dispositif et saisir avant toute action judiciaire un médiateur ou un conciliateur de justice. Il reviendra donc à l'AFOC de s'adapter prochainement à cette nouvelle architecture en intégrant cette exigence et de saisir s'il le fallait, en cas d'absence de règlement amiable des litiges de ses adhérents suite à son intervention, les dispositifs retenus de résolution des litiges.

« L'égalité dans le mécontentement est la forme terrestre de la justice » - Pierre MARLEIX (1921-2017)