

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

*« LESS IS MORE », ESQUISSE D'UNE NOUVELLE PROCÉDURE CIVILE MINIMALISTE - . -
LOI N° 2019-222 DU 23 MARS 2019*

JULIEN THÉRON

Référence de publication : La Semaine Juridique Edition Générale n° 18, 6 Mai 2019, doct. 495

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

*« LESS IS MORE », ESQUISSE D'UNE NOUVELLE PROCÉDURE CIVILE MINIMALISTE - . - LOI N°
2019-222 DU 23 MARS 2019*

La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a vocation à réformer la justice pour la rendre plus effective, à donner plus de sens aux missions des magistrats et rétablir la confiance des citoyens en la justice. Si la présente loi consacre un certain nombre de mesures concrètes, elle prépare aussi la voie à nombre de mesures qui devraient intervenir par voie réglementaire.

Ses principaux apports consistent notamment à recentrer le juge sur son office, à développer les MARD, à élargir le domaine de la représentation obligatoire, à simplifier la procédure de divorce, à créer une juridiction nationale et dématérialisée en matière d'injonction de payer, à fusionner le TI et TGI au sein d'une nouvelle juridiction, le tribunal judiciaire.

Le domaine de la présente étude est limité aux aspects de procédure civile. L. n° 2019–222, 23 mars 2019

- 1. Une étape dans le processus de réforme de la procédure.** - Appréhender la loi du 23 mars 2019 Note 1 n'est pas chose facile. Outre sa longueur (265 pages et 110 articles), la disparité des mesures qu'elle propose, les réactions et passions qu'elle a pu susciter, il importe de prendre en considération avant tout qu'il ne s'agit, dans le domaine de la procédure civile, que d'une esquisse, de l'étape se situant entre le croquis et le dessin définitif. Seuls certains grands traits de la réforme en cours sont visibles. Son étude oblige certes à se pencher sur les mesures concrètement adoptées, mais ce serait une erreur que de se limiter à cela et d'oublier que ce texte ne constitue qu'une phase au sein d'une réforme globale voulue et pensée par le Gouvernement. Une grande partie des mesures destinées à réformer la procédure civile relèvent en effet de la compétence du pouvoir réglementaire. Si la présente loi consacre un certain nombre de mesures concrètes, elle prépare aussi la voie à nombre de mesures qui devraient intervenir par voie réglementaire. Il s'agit alors de scruter le texte pour envisager ce qu'elles pourraient être.
- 2. Le croquis.** - Le rapport annexé à la loi, comme le rapport « Améliorer et simplifier la procédure civile » Note 2 dirigé par Frédérique Agostini (présidente du TGI de Melun) et Nicolas Molfessis remis dans le cadre des Chantiers de la justice, constituent à ce titre de précieux guides. Ce dernier constitue le croquis, sur les bases duquel le projet de la présente loi a été esquissé. Il est donc probable que le ou les décrets à venir entérine(nt) d'autres propositions incluses dans ce document.
- 3. La dialectique.** - Tout comme lui, la loi du 23 mars 2019 est fondée sur un motif louable. Comme l'intitulé de la loi le précise, il s'agit d'une loi « pour » la justice. Le Gouvernement part d'un

constat : la justice va mal et même « de moins en moins bien »^{Note 3}. Mme la garde des Sceaux entame ainsi l'exposé des motifs en indiquant : « L'état de nos juridictions... ne répond pas aux attentes des citoyens. Le Gouvernement souhaite engager une réforme de la justice pour rendre plus effectives les décisions des magistrats, donner plus de sens à leurs missions et rétablir la confiance de nos concitoyens dans notre justice ». La dialectique est efficace. En confortant les citoyens ou du moins certains d'entre eux dans leurs a priori, la présente loi ne peut apparaître que salvatrice. La justice est décrite comme en crise, pétrie de lenteurs et de dysfonctionnements, manquant de moyens, inaccessible, inintelligible. La présente loi a alors vocation à solutionner ces difficultés. Le propos manque peut-être de nuance et de délicatesse vis-à-vis de ceux qui chaque jour rendent une justice de qualité. Mais au fond, comment ne pas être séduit, convaincu de la nécessité de la présente loi ? La démarche est d'autant plus convaincante, que la première mesure manifeste un mea culpa. Nul n'ignore qu'une immense partie des maux traversés par la justice résulte d'un manque de moyens. Le Gouvernement s'engage alors dans le premier article à allouer plus de moyens à la justice. Le budget consacré à la justice passera de 6,7 milliards d'euros en 2017 à 8,3 milliards d'euros en 2022. Il augmentera ainsi de 23,9 %. En outre, ce n'est pas moins de 6 500 emplois équivalents temps plein durant la même période qui sont promis. Comme l'intitulé de la loi l'indique, il s'agit donc véritablement d'une loi « pour » la justice.

- 4. Un projet suscitant des réserves.** - Pourtant, à l'instar d'un artiste qui chercherait à convaincre un public peu séduit par sa démarche, le Gouvernement et la majorité ont dû lutter âprement pour imposer leur vision. Le délai d'adoption de la présente loi témoigne de ce que l'adhésion ne s'est pas faite spontanément. Alors même que la procédure accélérée avait été décidée, il aura fallu presque un an entre le dépôt du projet de loi, le 20 avril 2018 et l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019. Il en découle un anachronisme du titre puisque la loi 2018-2022 a été votée courant 2019. En outre, il faut rappeler que ce projet de loi a suscité un certain nombre de craintes de la part de ceux qui œuvrent quotidiennement à la justice. Loin de considérer la loi comme étant « pour » le justiciable, ils craignaient que cette loi ne lui soit préjudiciable. Ses mesures phares comme : le recours obligatoire à un avocat dans de plus nombreuses situations ou l'élargissement du recours imposé à un mode alternatif de résolution des différends ne rendent-ils pas la justice plus coûteuse et moins accessible ? Au-delà, il est possible de s'interroger avec eux par exemple sur les véritables motifs de la fusion des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, ou encore ceux à l'origine de la déjudiciarisation. Au fond, à l'instar des réformes qui ont eu lieu depuis une quinzaine d'années ne s'agit-il pas une fois encore, de chercher à faire des économies^{Note 4} ? La présente loi n'est-elle pas, elle aussi, d'« inspiration comptable »^{Note 5} ? Loin d'être une loi « pour » le justiciable, on pourrait craindre que cette loi ne lui soit préjudiciable.

L'œuvre législative observée sous ce prisme pourrait alors s'avérer inquiétante, en manifestant une rupture un peu plus consommée qu'hier du contrat social. Pour autant, si tel était réellement le cas, sans doute le Conseil constitutionnel aurait-il sévèrement sanctionné le texte. Ce qu'il ne fit pas^{Note 6}. Il a validé l'essentiel de la loi dans son volet civil, ne déclarant inconstitutionnel qu'un seul article (L. n° 2019-222, art. 7)^{Note 7}.

5. « **Less is more** ». - Sauf à taxer le Gouvernement d'un cynisme exacerbé, rejetons l'idée qu'il masque derrière de belles mais fallacieuses annonces, ses véritables intentions : une réforme motivée par la seule réduction des coûts, sans considération aucune pour les droits des justiciables. L'introduction du rapport annexé à la loi marque toute la considération du Gouvernement pour la justice : « Trait d'union indispensable entre liberté et sécurité, la justice fonde le contrat social et forge l'esprit républicain. De son bon fonctionnement dépend le caractère harmonieux de la régulation sociale. La justice est en conséquence au centre des préoccupations du Gouvernement ». Pour autant, il serait naïf de considérer que la contrainte économique est absente de ce texte. Si l'effort financier en faveur de la justice est substantiel, il n'est sans doute pas suffisant pour répondre à toutes les attentes. Mais peut-être le Gouvernement inconsciemment souhaite-t-il appliquer la formule de Mies Van Der Rohe « less is more » chère au courant architectural et artistique minimaliste. Compte tenu de l'énergie mise dans cette réforme, il espère peut-être faire mieux, avec peu.
6. **Architecture**. - La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice comporte des dispositions relatives à la procédure civile, mais aussi à la justice administrative et à la justice pénale. Le domaine de la présente étude est limité aux aspects de procédure civile^{Note 8}. Deux titres de la loi sont consacrés à ces aspects : le titre II « Simplifier la procédure civile et administrative » et le titre VI « Renforcer l'organisation des juridictions ». Le Titre II comporte deux chapitres. Chacun des intitulés indique la finalité dans laquelle les articles ont été rédigés. Il s'agit dans le premier chapitre de « Redéfinir le rôle des acteurs du procès » et dans un second chapitre de « Assurer l'efficacité de l'instance ». Dans la mesure où le regroupement des tribunaux de grande instance et d'instance a pour finalité de participer à la simplification de la procédure^{Note 9}, il devient alors possible de distinguer au sein de cette loi deux catégories de mesures : celles qui ont vocation à « Redéfinir le rôle des acteurs du procès » (1) et celles qui concourent à la « Simplifier la procédure » (2) .

1. Redéfinir le rôle des acteurs du procès

- 7. Sans rapport avec la simplification.** - Étonnamment, le chapitre « Redéfinir le rôle des acteurs » est inséré au sein d'un titre « Simplifier la procédure ». Pourtant, aucune de ses dispositions ne contribue à une quelconque simplification. La première section est en effet consacrée au développement de « la culture du règlement alternatif des différends », la deuxième à l'extension de « la représentation obligatoire ». La troisième s'attache à « Repenser l'office des juridictions ». C'est de déjudiciarisation dont il s'agit dans cette dernière section. Il est difficile de voir en quoi la stratégie d'évitement ou de suppression du juge simplifie la procédure. À moins qu'il ne s'agisse d'une simplification par le vide ! Dans le même sens on peut douter que l'extension de la représentation obligatoire ne simplifie la procédure. Si c'est une nouvelle procédure qui est esquissée, elle n'est pas simplifiée pour autant.
- 8. Dispositions hors sujet.** - Autre élément de nature à surprendre l'exégète : çà et là se trouvent des dispositions qui non seulement ne « simplifient » pas la procédure mais qui plus est, ne concourent nullement à l'entreprise de redéfinition du rôle des acteurs du procès. La loi comporte ainsi des « hors-sujets » : en matière de saisie immobilière^{Note 10} ; à propos des consignations en matière de saisie des rémunérations^{Note 11} et des consignations ordonnées par le tribunal ou la cour d'appel^{Note 12} ; ou encore à propos des rabais pouvant être octroyés par les professions réglementées^{Note 13}.
- 9. Pour l'essentiel.** - Si l'on se concentre sur l'objectif affiché de redéfinition du rôle des acteurs du procès, on peut noter d'une part une volonté de limiter les recours au juge (A) et d'autre part - à l'aune de la promotion des modes alternatifs de règlement des litiges ou de l'extension du domaine de la représentation obligatoire - on peut deviner le souhait d'accroître le rôle des parties dans la résolution des différends (B) .

A. - Un rôle du juge allégé

- 10. Déjudiciarisation.** - Pour regagner la confiance des citoyens en la justice et réduire les délais de jugement, le législateur limite la faculté de recourir au juge. Mécaniquement le juge allégé d'un certain nombre de dossiers qui ne lui seront pas transmis, pourra gagner en efficacité. La loi étudiée poursuit ainsi l'œuvre de déjudiciarisation^{Note 14} entamée depuis longtemps déjà^{Note 15}. Si elle ne comporte pas de figure aussi visible que la consécration d'un divorce sans juge dans la

loi relative à la modernisation de la justice du XXI^e siècle, elle allège tout de même le juge d'un nombre certains de tâches qui lui revenaient jusqu'ici^{Note 16}. Certaines sont confiées au notaire (1^o). Mais le Gouvernement a échoué à voir confier aux caisses d'allocations familiales la charge de modifier le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation des mineurs (L. n^o 2019-222, art. 7)^{Note 17}(2^o).

1^o Les tâches confiées au notaire

11. Le rôle accru du notaire. - Le juge est déchargé de certaines fonctions relevant désormais de la compétence du notaire. Il en va ainsi de certaines fonctions non juridictionnelles comme l'établissement des actes de notoriété (L. n^o 2019-222, art. 6) ; ou le recueillement du consentement à une PMA (L. n^o 2019-222, art. 6). Mesure plus importante en terme politique, il importe de noter la suppression de l'homologation systématique de la convention de changement de régime matrimonial en présence d'enfants mineurs (L. n^o 2019-222, art. 8, 3^o). Selon l'exposé des motifs cette « homologation [...] allonge la procédure de changement de régime alors qu'en définitive les cas de rejet d'homologation sont rares ». Aussi, la présente loi supprime ce verrou. C'est ainsi une fonction juridictionnelle gracieuse^{Note 18} et donc un contrôle qui disparaissent. La présente loi confie alors le rôle de superviseur au notaire. Plus spécifiquement c'est en quelque sorte un rôle de « lanceur d'alerte » qui lui est attribué. Ainsi, « Lorsque l'un ou l'autre des époux a des enfants mineurs sous le régime de l'administration légale, le notaire peut saisir le juge des tutelles dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 387-3 » (C. civ., art. 1397, al. 5 mod.).

2^o La tentative avortée de confier aux CAF le contentieux des pensions alimentaires

12. Les CAF privées de fonctions juridictionnelles. - Nul doute que le contentieux des pensions alimentaires soit chronophage. Aussi, le Gouvernement souhaitait libérer les juges de ce rôle. L'article 7 de la loi prévoyait à cet effet de confier ces litiges aux caisses d'allocations familiales, à titre expérimental dans certains départements. Les parents devaient s'adresser à l'organisme débiteur de prestations sociales qui, à la vue d'un barème, aurait modulé ce montant. Sa décision pouvait être contestée devant le juge aux affaires familiales. Il y avait là une véritable délégation, privatisation d'une fonction juridictionnelle sujette à critique, en ce qu'elle violait le principe de

séparation des pouvoirs Note 19. D'autant que la caisse d'allocations familiales ne présente pas les garanties d'indépendance et d'impartialité requises pour un juge. On peut même à certains égards, se demander si elle n'est pas juge et partie. La CAF est en effet intéressée à la détermination du montant de la pension puisqu'elle est tenue de verser l'allocation de soutien de famille en cas de débiteur défaillant. On ne peut dans cette mesure que se féliciter de l'invalidation de cette disposition par le Conseil constitutionnel, au visa de l'article 16 de la Déclaration 1789 Note 20. Il est rassurant de voir notre Constitution respectée et l'accès direct au juge conservé... D'autant, que si le gouvernement a pu s'abriter derrière la défense des « mères célibataires » Note 21 pour justifier cette mesure en arguant de délais judiciaires de traitement trop longs, paradoxalement cela aurait pu être perçu comme une forme de mépris que de ne plus confier ces conflits à un véritable juge.

B. - Un rôle accru des parties

13. Un rôle accru à deux titres. - Toujours dans la perspective que le juge puisse faire mieux avec moins, le Gouvernement a souhaité dans cette loi imposer une stratégie d'évitement du juge en promouvant les modes alternatifs de règlements des différends. Ce faisant, ce que le juge ne fait pas, il incombera aux parties d'y procéder. Il leur appartient de trouver un accord ou du moins de tout faire pour y parvenir (1°). Par ailleurs, on peut se demander dans quelle mesure en étendant le champ de la représentation obligatoire, la loi étudiée ne prépare pas à la consécration du principe de concentration. Ce qui accroîtrait la responsabilité des parties au sein du procès (2°).

1° La résolution du différend hors procès

14. L'amiable à tout prix ! - Il y a là un point fort de la loi étudiée : « Développer la culture du règlement alternatif des différends ». Les MARD peuvent être envisagés sous deux aspects. D'un point de vue pratique, ils contribuent à désengorger les tribunaux en faisant peser sur les parties la charge de recourir à un tiers qui leur permettra de parvenir à un accord. Le rôle des parties est ainsi accru en ce que leur accord se substitue ainsi au jugement. D'un point de vue conceptuel, il y a là la manifestation de ce que le jugement ne constitue pas la voie inéluctable pour rétablir la paix sociale Note 22. Sous ces aspects les MARD ne semblent présenter que des avantages. Néanmoins, comme S. Amrani-Mekki Note 23 l'a très justement démontré, ils emportent

également leur part d'ombre. Ils ont pour inconvénient de solutionner la situation hors le droit. Cela n'est pas sans danger : pour les parties faibles ou encore pour des intérêts collectifs que les parties à un accord n'ont pas vocation à protéger^{Note 24}. Encore, la généralisation du recours à l'accord implique un risque d'atténuation de certaines fonctions du droit, à l'instar de la fonction prophylactique de la responsabilité civile^{Note 25}. Dans ce dernier cas en effet, certes l'auteur et la victime peuvent se satisfaire d'un accord, mais « la fonction dissuasive et préventive de la responsabilité est atteinte »^{Note 26}. Au-delà des dangers que pourrait engendrer la généralisation du recours aux MARD, la question des moyens se pose. Comment faire pour inciter les justiciables à avoir recours au MARD ? Imposer l'amiable n'a pas de sens^{Note 27}. Aussi le Chantier « Améliorer et simplifier la procédure civile » avait choisi de ne pas imposer le recours à l'amiable, mais simplement de développer la « culture du règlement amiable ». En outre, le rapport doutait de la capacité des médiateurs, conciliateurs et avocats à prendre en charge un volume considérable d'affaires.

15. Médiation en tout état de procédure. - La présente loi développe la « culture de l'amiable » en autorisant le juge à enjoindre les parties à rencontrer un médiateur « en tout état de la procédure, y compris en référé, lorsqu'il estime qu'une résolution amiable du litige est possible » (L. n° 2019-222, art. 3, I, 2° ; L. n° 95-125, 8 févr. 1995, art. 22-1, mod.). Le principe devient le recours possible à tout moment à la médiation. Ce, même dans des domaines dans lesquels il était jusqu'ici interdit : en matière de divorce et de séparation de corps ^{Note 28}. Cette disposition est reprise des Chantiers de la justice. Mais à la différence de ces derniers, ici aucune sanction n'est prévue pour l'hypothèse où les parties n'obtempèreraient pas (la caducité ou une modulation de l'indemnité des frais non compris dans les dépens par l'article 700 CPC avaient été envisagés). En outre, on peut noter qu'il n'est ici fait référence dans cet article qu'à la médiation et non à la conciliation. Il importe de souligner qu'en enjoignant les parties à recourir à un médiateur, le juge ne leur impose pas la médiation. Il s'agit simplement de les renvoyer vers une séance d'information, portant sur l'objet et le déroulement de la médiation. Enfin il importe de préciser que la médiation ordonnée en cours d'instance a un effet suspensif.

16. Tentative de règlement amiable obligatoire. - La loi va plus loin que les chantiers de la justice au sein du paragraphe II de son article 3 en imposant, sous peine d'irrecevabilité, le recours à une tentative de règlement amiable préalablement à toute saisine du TGI, dès lors que le litige n'excède pas un certain montant qui sera déterminé par décret - vraisemblablement 5 000 euros - ou lorsque le litige est relatif à un conflit de voisinage. À titre liminaire, on peut noter une scorie. Cette disposition ne sera applicable qu'à compter du 1er janvier 2020 (L. n° 2019-222, art. 109). Or, à

cette date conformément à l'article 95 de cette même loi, les TGI devraient avoir disparu au bénéfice des tribunaux judiciaires. Le texte aurait donc dû viser les tribunaux judiciaires et non le TGI. Cet article 3 ne fait que reprendre en l'étendant le recours obligatoire préalable à un mode de règlement amiable existant devant le tribunal d'instance. Il l'étend dans la mesure où il n'y avait que la saisine par déclaration au greffe qui devait être précédée d'une tentative préalable de MARD, et non l'assignation. Ici, il n'y aura pas d'autre alternative, toute saisine devra être précédée d'une telle tentative. Il l'étend également dans son domaine aux conflits de voisinage. Un décret viendra préciser les hypothèses relevant de tels conflits. En outre, il modifie les cas dans lesquels par exception, cette tentative n'est pas obligatoire. Le tribunal pourra directement être saisi : « 1° Si l'une des parties au moins sollicite l'homologation d'un accord ; 2° Lorsque l'exercice d'un recours préalable est imposé auprès de l'auteur de la décision ; 3° Si l'absence de recours à l'un des modes de résolution amiable mentionnés au premier alinéa est justifiée par un motif légitime, notamment l'indisponibilité de conciliateurs de justice dans un délai raisonnable. 4° Si le juge ou l'autorité administrative doit, en application d'une disposition particulière, procéder à une tentative préalable de conciliation ». Le Conseil constitutionnel Note 29 a émis une réserve d'interprétation relativement à ce texte, en indiquant que la constitutionnalité du dispositif est soumise à ce que le pouvoir réglementaire définisse la notion de « motif légitime » et précise le « délai raisonnable » d'indisponibilité du conciliateur de justice à partir duquel le justiciable est recevable à saisir la juridiction, notamment dans le cas où le litige présente un caractère urgent.

17. Consécration paradoxale. - On peut être circonspect à l'égard de cette obligation de tentative de règlement amiable préalable. D'abord parce qu'imposer le recours amiable préalable, risque de transformer celui-ci en inutile formalité dans nombre d'hypothèses. Il y a d'ailleurs là le motif de la suppression de la phase de conciliation en matière de divorce et de séparation de corps par la présente loi (L. n° 2019-222, art. 22). Ensuite parce que l'on pourrait être amené à considérer que l'on cherche à décharger le juge des litiges considérés peu importants : tentative échouée de confier la révision des pensions alimentaires à la CAF et règlement amiable obligatoire préalable pour les conflits de voisinage et litiges au faible enjeu financier. Pourquoi sinon imposer ce dernier dispositif aux seuls petits litiges ? D'autant plus, que c'est peut-être dans les litiges les plus importants financièrement que les parties souhaitent au maximum éviter la justice judiciaire. Il semblerait cependant qu'à terme, l'extension de ce système à d'autres contentieux ne soit pas exclue Note 30. Il n'y aurait ici qu'une phase d'expérimentation. Les petits litiges permettent donc d'expérimenter... Est-il utile de rappeler que ce ne sont pas nécessairement les litiges financièrement importants qui sont potentiellement les plus dangereux pour la paix sociale ? Un litige, aussi petit soit-il peut constituer un véritable drame, une grande source de frustration pour

ceux qui le vivent, nécessitant l'intervention d'un tiers impartial et pourvu de l'imperium nécessaire pour y mettre un terme. Enfin, il existe un effet pervers à ce recours à un MARD préalablement à toute saisine dans le cadre des petits litiges. Exposés à des frais et ayant perdu du temps, les parties pourraient ne pas saisir la juridiction, non pas en raison de l'extinction du litige, mais par résignation. On serait alors bien loin d'une meilleure justice pourtant voulue par le Gouvernement.

18. Reconnaissance et réglementation. - On pourrait craindre que les médiateurs et conciliateurs actuellement en place ne soient pas capables d'absorber le volume considérable d'affaires qui pourrait leur être soumis demain. Aussi, comme cela apparaît dans l'exposé des motifs et dans le rapport annexé à la présente loi, une des solutions pour régler cette difficulté pourrait être numérique et résider dans le développement de l'offre de services de médiation et conciliation en ligne. À ce titre, si l'article 4 de la loi envisage tous les services en ligne – y compris l'arbitrage ou l'aide à la saisine – le cœur de son dispositif est relatif aux personnes qui seront amenées à proposer des services de conciliation ou de médiation en ligne. En application du texte, elles doivent se soumettre à la réglementation en matière de protection des données personnelles. Elles sont tenues à une obligation de confidentialité et d'information relative aux modalités de réalisation de la conciliation ou de la médiation, mais aussi quant aux méthodes employées. Surtout, il est intéressant de noter qu'elles ne peuvent avoir pour seul fondement un traitement algorithmique ou automatisé des données à caractère personnel. Elles devront accomplir leur mission avec « impartialité, indépendance, compétence et diligence », sachant que leur responsabilité peut être recherchée sur le fondement de l'article 226-13 du Code pénal. Enfin la loi spécifie que ces services en ligne pourront bénéficier d'une certification par un organisme de certification accrédité^{Note 31}. Il ne s'agit donc pas d'une obligation pour exercer. On peut s'étonner du manque d'encadrement de l'activité de médiation - que ce soit en ligne ou non - dans la mesure où il est souhaité qu'ils prennent une place si importante. Peut-être une réglementation plus précise verra-t-elle le jour ?

2° L'obligation d'invoquer tous les moyens dès la première instance ?

19. Extension du domaine de la représentation obligatoire. - L'article 5 modifie le domaine de la représentation obligatoire. Il répond en cela à l'objectif fixé dans le rapport annexé à la loi^{Note 32} : « 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 ». À cet effet, la loi

dispose que devant le TGI pour les contentieux les plus simples, dans certaines matières ou en raison de la valeur du litige (qui sera fixé par décret : 10 000 euros), les parties pourront se défendre elles-mêmes ou être représentées par avocat, leur conjoint, ou partenaire, un parent, allié en ligne directe ou collatérale jusqu'au troisième degré inclus. La loi étend également la liste des personnes pouvant représenter devant le conseil des prud'hommes. En revanche la représentation devient obligatoire pour les litiges d'un montant supérieur à 10 000 euros, ainsi que pour le contentieux de l'exécution (à l'exception des demandes relatives à l'expulsion ou ayant pour origine une créance ou tendant au paiement d'une somme qui n'excède pas un montant déterminé par décret en Conseil d'État).

20. Principe de concentration ? - On peut se demander si cette généralisation de la représentation par avocat, n'est pas l'esquisse de la consécration prochaine du principe de concentration dès la première instance. Le rapport « Améliorer et simplifier la procédure civile » proposait en effet d'imposer un principe de concentration des moyens dès la première instance. Un tel principe impose aux parties d'invoquer au cours de la première instance tous les moyens de droit qui fondent la demande. Ils ne pourraient plus invoquer un nouveau moyen en appel. Autant dire qu'un tel principe ne peut qu'aller de pair avec une représentation obligatoire par avocat. Or, justement c'est ce qui vient d'être consacré. En outre, accréditant l'idée d'une volonté de codification du principe de concentration en première instance, il faut rappeler que le rapport « Améliorer et simplifier la procédure civile » souhaitait limiter le nombre d'appels en renforçant la justice de première instance. Cette préoccupation est toujours au centre des réflexions du gouvernement^{Note 33}... Et, comment mieux limiter le taux d'appel qu'en rendant celui-ci inutile ?

2. *Simplifier la procédure*

21. Efficacité et rationalité. - À l'instar des préceptes d'Adolf Loos^{Note 34}, un des pères du dépouillement architectural, la loi étudiée propose un certain nombre de mesures motivées par une quête d'efficacité et de rationalité. Il en va ainsi tout d'abord, des mesures incluses dans une section à l'intitulé explicite : « Simplifier pour mieux juger » (A) . La même finalité est ensuite présente dans la refonte de l'architecture de première instance (B) .

A. - *Simplifier pour mieux juger*

22. Plan. - Les mesures de simplification des procédures peuvent être classées en deux catégories. Il convient de distinguer les mesures générales (1°) de celles qui affectent des procédures particulières (2°).

1° Mesures générales de simplification

23. Procédure sans audience devant le tribunal de grande instance. - Aux termes de l'article 26 de la présente loi^{Note 35}, la procédure pourra à l'initiative et avec l'accord exprès des parties être sans audience devant le TGI. Le but est évidemment de rendre la procédure plus rapide et plus fluide. Elle devrait également permettre de réduire les coûts. Au deuxième alinéa du nouvel article L. 212-5-1 du Code de l'organisation judiciaire, il est indiqué que « Toutefois », le tribunal peut décider de tenir une audience dans deux hypothèses : s'il estime nécessaire qu'il n'est pas possible de prendre une décision au regard des preuves écrites, ou si l'une des parties lui en fait la demande. Cette rédaction est étonnante. Puisqu'il n'y a de procédure sans audience qu'à « l'initiative des parties lorsqu'elles en sont expressément d'accord », pourquoi une partie demanderait-elle simultanément au juge une audience ?^{Note 36} Peut-être faut-il comprendre qu'une fois la procédure sans audience décidée, le choix n'est pas définitif et qu'une partie peut demander la tenue d'une audience. Par ailleurs le nouvel article L. 212-5-2 du COJ, introduit par la loi, indique que les oppositions aux ordonnances portant injonction de payer sur une demande n'excédant pas un certain montant ainsi que les petits litiges portant sur un montant qui sera défini par décrets pourront à l'initiative des parties et avec leur accord exprès être dématérialisées. Le cas échéant, elles seront sans audience.

24. Procédures accélérées et acte de saisine unique. - L'article 28 de la loi habilite le Gouvernement à modifier les textes législatifs prévoyant des procédures permettant aux juridictions de statuer au fond par une procédure d'urgence. Le but est d'harmoniser ces procédures sujettes à confusion chez les praticiens en raison de l'emploi de qualificatifs variables comme « en la forme des référés », ou encore « comme en matière de référé ». L'exposé des motifs précise que cet article « anticipe [...] sur la future réforme de la procédure civile, qui permettra la simplification de la saisine des juridictions par la création d'un acte de saisine judiciaire unifié, et de dessiner une procédure civile commune à la plupart des contentieux »^{Note 37}. Comme l'indique le rapport annexé, c'est une saisine en ligne qui est envisagée. Il importera cependant de prendre en

considération les inquiétudes du Défenseur des droits en n'excluant pas les plus vulnérables pour lesquels un tel mode de saisine ne semble pas idéal^{Note 38}. Par ailleurs pour décharger les greffes des tâches de convocation, la signification par voie d'huissier devrait être généralisée^{Note 39}.

2° Simplification de certaines procédures

25. Divorce. - Sur un plan purement procédural^{Note 40}, outre la suppression de la phase de conciliation la présente loi simplifie les procédures de divorce en les unifiant. La requête en divorce est supprimée. Il n'y aura plus qu'un seul mode de saisine du juge, et une seule phase procédurale. Dès le début de l'instance, le juge pourra prononcer les mesures provisoires idoines et constater le cas échéant l'engagement des parties à une procédure participative, ou bien fixer un calendrier de procédure. Les parties pourront échanger au fond après la saisine, ou après l'ordonnance relative aux mesures provisoires. Dans la perspective de pacifier les rapports, sauf l'hypothèse où la demande est fondée sur l'acceptation du principe de la rupture du mariage ou l'altération définitive du lien conjugal, le fondement de la demande ne sera pas exposé dans la demande mais dans les premières conclusions.

26. Injonction de payer. - Selon l'exposé des motifs ce sont presque 500 000 demandes d'injonctions de payer qui sont déposées chaque année. De manière à les traiter de la façon la plus rationnelle possible, l'article 27 de la loi instaure une procédure nationale et dématérialisée (COJ, art. L. 211-18 créé). Un tribunal de grande instance désigné par décret aura compétence nationale pour traiter des requêtes n'excédant pas un certain montant et ne relevant pas de la compétence des tribunaux de commerce (L. n° 2019-222, art. 27 ; COJ, art. L. 211-17, créé)^{Note 41}. L'introduction de la demande se fera de manière dématérialisée. Pour ce qui est des oppositions, elles devront être adressées à la juridiction nationale qui transfèrera au TGI territorialement compétent. La procédure se déroulera sans audience, lorsque les parties auront expressément accepté la procédure dématérialisée. L'article L. 211-18 du COJ, énonce que « Toutefois » le tribunal pourra décider de tenir une audience s'il l'estime nécessaire, ou encore si une partie le lui demande. Dans ce dernier cas le juge pourra refuser l'audience dans une décision spécialement motivée qui pourra être contestée en même temps que le jugement au fond.

B. - Simplifier l'architecture de première instance

- 27. TI+TGI= Tribunal judiciaire.** - Comme en atteste – le rapport annexé à la présente loi – la répartition actuelle des contentieux entre les juridictions de première instance est jugée trop complexe et même illisible pour les citoyens. Dans la perspective de simplifier, mais sans doute aussi dans une perspective managériale^{Note 42} la loi regroupe le tribunal de grande instance et d'instance au sein d'une seule et même juridiction : le tribunal judiciaire^{Note 43}. La compétence des tribunaux d'instance sera ainsi transférée au tribunal judiciaire. Ce dernier aura donc compétence pour tous les litiges civils ne relevant de la compétence du tribunal de commerce ou du conseil des prud'hommes, peu importe le montant réclamé.
- 28. Juges des contentieux de la protection.** - Les juges d'instance sont remplacés par des « juges des contentieux de la protection ». Ils interviennent dans des domaines très variés (notamment : protection des majeurs vulnérables, expulsion des occupants sans droits ni titres, baux d'habitation, procédure de surendettement des particuliers). Il est étonnant de classer les fonctions gracieuses dans le « contentieux de la protection »^{Note 44}...
- 29. Tribunaux de proximité.** - La fusion des TGI et TI a fait craindre une révision de la carte judiciaire et la fermeture de certaines juridictions. Tel ne sera pas le cas. Toutes les implantations actuelles sont maintenues. Les TI se situant dans une commune distincte d'un TGI, sont transformés en chambres détachées du tribunal judiciaire, et dénommés « tribunaux de proximité ». Les magistrats y seront directement affectés. La compétence de ces « tribunaux de proximité » sera fixée par décret. Ils devraient connaître des litiges d'un montant inférieur à 10 000 €. En outre, ces chambres peuvent se voir attribuer d'autres compétences matérielles par décision conjointe du premier président de la cour d'appel et du procureur général près cette cour.
- 30. Spécialisation de certains tribunaux judiciaires.** - Lorsqu'il existe deux tribunaux judiciaires par département, ou à proximité géographique très proche bien que dans deux départements distincts, l'un d'eux pourra être spécialement désigné pour connaître seul de certaines matières. Cette spécialisation sera décidée par décret sur proposition conjointe du premier président de la cour d'appel et du procureur général près cette cour, après avis des chefs de juridiction et du conseil de juridiction.

3. Conclusion

31. Aux termes de cette présentation non exhaustive, l'esquisse de la procédure civile en cours de construction pourrait être caractérisée par la construction d'une procédure à deux vitesses. Un traitement des « petits » litiges sans représentation obligatoire, soumis à une tentative de MARD obligatoire, avec procédure dématérialisée, opposé à celui des litiges plus importants ou complexes avec représentation obligatoire et possibilité de saisir directement le juge. Emettons le vœu que la première catégorie fasse l'objet d'autant d'attention au moment de l'élaboration des décrets que la seconde. Ainsi, il importera de prendre garde à ne pas exclure indirectement les plus vulnérables au moment de rédiger les dispositions relatives au mode de saisine unique. Le législateur y a veillé en matière d'injonction de payer, puisqu'il a posé une exception à la saisine par voie dématérialisée : les demandes formées par des personnes physiques non représentées et n'agissant pas à titre professionnel pourront être adressées sur support papier. Il faut également espérer que la même précaution présidera en cas de consécration d'un principe de concentration en première instance. Le Gouvernement devra se rappeler que ce principe ne peut qu'aller de pair avec une représentation obligatoire, et devrait donc être exclu dans les autres hypothèses... À défaut, une fois ce nouveau principe consacré, on pourrait être amené à affirmer à son propos que « more is less » ...

Note 1 L. n° 2019-221, 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice : JO 24 mars 2019, texte n° 2 et rectific. JO 13 avr. 2019, n° 88.

Note 2 J. Théron, Améliorer et simplifier la procédure civile. Comment regagner la confiance des justiciables : JCP G 2018, act. 237.

Note 3 Rapp. annexé à la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, pt 1.1.

Note 4 Th. Le Bars, Réflexions désabusées sur la réforme permanente de la justice civile in L'avenir du procès civil - 2e séminaire de droit processuel du 21 février 2019 : JCP G 2019, suppl. au n° 14, 8 avr. 2019, p. 22.

Note 5 Th. Le Bars, préc. note 4.

Note 6 Cons. const. 21 mars 2019, n° 2019-778 DC : JurisData n° 2019-004275 ; Dalloz actualité, 25 mars 2019, obs. T. Coustet.

Note 7 V. ci-après n° 12.

Note 8 Les dispositions spécifiques relatives à la protection des personnes ne sont pas abordées et font l'objet d'une autre étude : N. Peterka, La déjudiciarisation du droit des personnes protégées par la loi

du 23 mars 2019. Progrès ou recul de la protection ? : JCP G 2019, doct. 437. Tandis que les dispositions relatives au numérique seront approfondies dans une étude à paraître dans le prochain numéro par J.-B. Thierry.

Note 9 Rapp. annexé à la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, pt 1.2.6.

Note 10 L'article 14 de la loi limite le cumul des saisies immobilières, étend la faculté de vendre à l'amiable l'immeuble saisi et dispose que l'acte notarié de vente ne peut être établi qu'une fois le prix consigné. Sur ces points et plus largement l'impact de la loi sur les voies d'exécution, V. G. Paysan, Loi de réforme de la justice : apports concernant les procédures civiles d'exécution : Dalloz actualité, 2 avr. 2019.

Note 11 L'article 13 autorise le gouvernement à intervenir par voie d'ordonnance pour transférer du greffe à la Caisse des dépôts et consignation la charge de recevoir, gérer et répartir les sommes dans le cadre des opérations de saisie-rémunération.

Note 12 L'article 13 autorise le gouvernement à intervenir par voie d'ordonnance pour transférer du greffe à la Caisse des dépôts et consignation la charge de recevoir les sommes dont le tribunal ou la cour d'appel a ordonné la consignation.

Note 13 L'article 20 prévoit notamment la faculté pour ces professions concernées de procéder à des remises individuelles.

Note 14 Pour une analyse critique de ce phénomène, V. les références de notre article, Le recul du juge : déjudiciarisation ou déjuridictionnalisation ? : JCP G 2019, suppl. au n° 14, 8 avr. 2019, p. 44.

Note 15 S. Amrani-Mekki, Le sens de la déjudiciarisation : JCP N 2018, n° 14, 1150 ; S. Amrani-Mekki, La déjudiciarisation : Gaz. Pal. 5 juin 2008, n° GP20080605001, p. 2 ; O. Boskovic (dir.), La déjudiciarisation : Mare & Martin, coll. Droit privé et sciences criminelles, 2013 ; L. Cadiet, Propos introductifs in O. Boskovic (dir.) La déjudiciarisation, préc.

Note 16 Pour une étude approfondie du recul du juge dans le domaine de la protection des personnes protégées, V. N. Peterka, préc note 8.

Note 17 Article 7 censuré par le Conseil constitutionnel (n° 2019-778 DC, préc. note 6).

Note 18 Contestant que le législateur puisse supprimer à sa guise une fonction gracieuse, V. E. Jeuland, Quelques questions d'actualité sur l'office du juge en matière de droit à partir du droit comparé : JCP G 2019, suppl. au n° 14, 8 avr. 2019, p. 30, spéc. n°15.

Note 19 J. Théron, préc. note 14.

Note 20 Cons. const. 21 mars 2019, n° 2019-778 DC, préc. note 6.

Note 21 Difficultés exprimées à l'occasion du Grand débat national faisant suite au mouvement des gilets jaunes. V. Th. Andrieu, L'avenir du procès civil. Les réformes de la justice : JCP G 2019, suppl. au n° 14, 8 avr. 2019, p. 7.

Note 22 L. Cadiet, *Le spectre de la société contentieuse* in *Mél. Cornu* : PUF, 1994, p. 46.

Note 23 S. Amrani-Mekki, *Chantier de l'amiable : concevoir avant de construire* in *Réformer la justice civile. Séminaire de droit processuel - Actes du colloque du 6 février 2018* : JCP G 2018, suppl. au n°13, 26 mars 2018, p. 63.

Note 24 S. Amrani-Mekki, préc. note 23.

Note 25 S. Amrani-Mekki, préc. note 23.

Note 26 S. Amrani-Mekki, préc. note 23.

Note 27 N. Cayrol, *Observations sur l'amélioration et la simplification de la procédure civile* in *Réformer la justice civile. Séminaire de droit processuel - Actes du colloque du 6 février 2018* : JCP G 2018, suppl. au n°13, 26 mars 2018, p. 41. – S. Amrani-Mekki, préc. note 23.

Note 28 La loi n° 2019-222 supprime en effet l'alinéa 1er de l'article 22-1 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995.

Note 29 Cons. const. 21 mars 2019, n° 2019-778 DC, préc. note 6.

Note 30 Th. Andrieu, préc. note 21.

Note 31 Mais par exception, la certification est accordée de plein droit aux conciliateurs de justice, aux médiateurs inscrits sur la liste prévue à l'article L. 615-1 du Code de la consommation au titre de leur activité de médiation de consommation ainsi qu'aux personnes inscrites, dans le ressort d'une cour d'appel, sur la liste des médiateurs prévue à l'article 22-1 A de la loi n° 95-125 du 8 février 1995.

Note 32 V. Rapp. annexé à la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, pt 1.2.2.

Note 33 Th. Andrieu, préc. note 21, spéc. n° 26 et s.

Note 34 A. Loos, *Ornement et crimes* : Rivages, coll. Rivages Poche Bibliothèque étrangère, 1931, rééd. 2015.

Note 35 Créant un article L. 212-5-1 au sein du Code de l'organisation judiciaire.

Note 36 Soulevant cette interrogation : M. Guez, *Le tribunal judiciaire, naissance d'une juridiction* : *Gaz. Pal.* 23 avr. 2019, n° 351h4, p. 48.

Note 37 Exposé des motifs de l'article 15 du projet (devenu L. n° 2019-222, 23 mars 2019, art. 28).

Note 38 *Déf. droits*, Rapp. annuel 2017, p. 53 et s. – V. également *Déf. droits*, rapp. *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, 2019.

Note 39 Rapp. annexé à la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, pt 1.2.2.

Note 40 Pour une étude plus large, V. not. J. Boisson, *Loi de programmation et de réforme de la justice : le parachèvement de la loi J21 en matière de séparation de couple* : *JCP N* 2019, n° 14, 1160.

Note 41 Cette juridiction nationale aura également compétence pour la procédure européenne.

Note 42 S. Amrani-Mekki, Le tribunal d'instance est mort, vive le juge d'instance ! : Gaz. Pal. 27 nov. 2018, n° 337y3, p. 44.

Note 43 Pour une étude plus approfondie V. not. M. Guez, préc. note 36.

Note 44 S. Amrani-Mekki, préc. note 42.