

## PROCÉDURE CIVILE

## De l'urgence et de la nécessité de réformer une procédure civile qui n'assure plus un accès suffisamment effectif au juge

GPL449i1

## L'essentiel

L'augmentation du budget de la justice ne règlera pas tous les problèmes de la justice civile. Au fil des ans, des réformes et des jurisprudences, les règles de notre procédure civile ne répondent plus à l'idéal démocratique du droit d'accès effectif au juge. L'amiable a été dévoyé, le parcours du justiciable a été transformé en chemin de croix par la multiplication déraisonnable de préalables à la décision au fond, la soumission à d'inutiles délais couperets et d'anormales exigences tatillonnes. En même temps, il n'a pas été tiré, au niveau de l'exécution provisoire, les nécessaires conséquences du constat fait par le comité des États généraux de la justice du manque important de qualité des jugements de première instance.

Une réforme en profondeur de la procédure civile est nécessaire ; devrait y être inséré un droit de régularisation des actes viciés, conformément à la recommandation de la CEPEJ du 17 juin 2021.



Libres propos par  
Bruno BLANQUER  
Avocat au barreau de  
Narbonne, président  
de la Conférence des  
bâtonniers

La doctrine définit la procédure civile comme étant la branche du droit qui organise la résolution des litiges d'intérêt privé par les juridictions civiles <sup>(1)</sup>.

Plus précisément, la procédure va définir le droit d'agir et déterminer les organes dotés du pouvoir de juger et leurs compétences d'attribution et territoriale. Elle fixe également les règles définissant le lien procédural unissant les parties au procès depuis la demande jusqu'au jugement.

La logique voudrait que les règles de procédures civiles ne tendent qu'à un seul objectif : qu'à chaque saisine corresponde une décision au fond <sup>(2)</sup>.

Cela répondrait à l'impératif supra-constitutionnel qui nous est assigné par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, selon lequel « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) ».

Cette logique est partagée par les auteurs qui rappellent que « la procédure civile ne saurait être conçue exclusivement comme une technique d'organisation du procès : toutes les règles sont au service d'un idéal démocratique, à savoir, la consécration d'un droit effectif au juge » <sup>(3)</sup>.

Au vu des règles de procédure civile et de l'application jurisprudentielle qui en est faite, on doit faire le constat que celles-ci ne répondent plus à l'idéal démocratique du droit d'accès effectif au juge (I), ce qui impose de réformer la procédure civile (III).

### I. LES RÈGLES DE PROCÉDURE CIVILE NE RÉPONDENT PLUS À L'IDÉAL DÉMOCRATIQUE DU DROIT D'ACCÈS EFFECTIF AU JUGE

S'il est un point qui fait consensus, c'est la sous-dotation budgétaire que de tout temps a subi la justice. Celle-ci a entraîné comme conséquence qu'il n'y a plus et, depuis très longtemps, assez de juges et de greffiers pour faire face à la demande de procès.

Prise sous cet angle, la problématique de la justice ressemble à une question basique d'économie : comment faire pour que l'offre (de justice) soit en adéquation avec la demande (de justice) ?

Depuis des années, nos gouvernants successifs, pour ne pas avoir à augmenter l'offre, agissent sur la demande. Beaucoup a été fait pour limiter le nombre de dossiers à juger avec un dévoiement de ce que devrait être la politique de l'amiable (A) et la transformation du parcours du justiciable en un chemin de croix (B).

#### A. Le dévoiement de l'amiable

L'analyse des situations qui débouchent sur la saisine d'une juridiction fait ressortir, dans la très grande majorité des cas, qu'il n'y a un procès qu'en raison d'une mésentente entre les parties. Il peut alors être tentant de les inviter à reconsidérer leur désaccord afin d'éviter le temps, le coût et l'aléa inhérents à un procès.

Il n'y a donc rien, *a priori*, de choquant dans la démarche visant à encourager les parties à un désaccord de tenter de le régler amiablement.

Ceci sous plusieurs réserves :

– à l'instar du médecin qui ne peut reprocher à un malade d'être... malade, le juge ou l'institution judiciaire ne

(1) N. Fricero, *Procédure civile 2022/2023*, Gualino, Mémentos, n° 1.

(2) Peu important à ce stade de la réflexion que la décision soit prise par une juridiction ou par les parties elles-mêmes dans le cadre d'un règlement amiable du litige.

(3) N. Fricero, *Procédure civile 2022/2023*, Gualino, Mémentos, n° 1.

devraient jamais reprocher à un justiciable de les saisir, la justice dans un État de droit se substituant nécessairement au concept éminemment dangereux de « se faire justice à soi-même » ;

– l’amiable ne doit pas être utilisé ni dans les textes, ni dans la pratique avec l’objectif de diminuer le stock de dossiers à juger, alors que tel a été le cas ces dernières années, ainsi que l’a relevé le rapport du comité des États généraux de la justice <sup>(4)</sup> ;

– la longueur anormale des procédures judiciaires ne doit pas devenir dans les faits la raison première du recours à un mode amiable de règlement du différend ;

– l’assistance des parties par un avocat doit être la règle car on ne peut transiger sur des droits que l’on ne maîtrise pas ;

– les tiers intervenant comme médiateurs ou conciliateurs doivent être des professionnels formés.

Depuis plusieurs années, il est de bon ton de parer de toutes les qualités les modes alternatifs de règlement des différends (MARD) alors que bon nombre des textes et des pratiques en la matière contreviennent ces quelques impératifs minimaux rappelés ci-dessus.

Ce constat devrait inviter le pouvoir réglementaire à surseoir à tout ajout de procédures ou mécanismes de l’amiable tant que les réserves précédentes n’auront pas été levées.

### **B. La transformation du parcours du justiciable en un chemin de croix**

La procédure civile ne devrait avoir d’autres finalités que de permettre aux parties d’échanger loyalement leur argumentation et leurs pièces avant que le juge saisi ne tranche le litige.

L’outil statistique de référence devrait être le pourcentage de décisions au fond rendues, d’accords amiables mettant fin au litige ou de désistements du demandeur, par rapport au nombre de saisines afin de vérifier que celui-ci est le plus proche de 100 %.

Chaque procès qui se termine par autre chose qu’une décision au fond, un accord ou un désistement devrait alerter la Chancellerie, gardienne de l’accès effectif au juge, et, comme en matière d’aviation où le bureau d’enquêtes et d’analyses enquête sur tous les incidents ou accidents d’avions, il devrait être investigué sur ces procès qui se perdent dans les marécages procéduraux et qui ne déboucheront jamais sur une décision au fond.

L’État devrait s’interroger régulièrement sur l’adéquation des textes de procédure civile et de l’interprétation qui en est faite avec l’impératif démocratique d’accès effectif au juge.

Pour ce faire, il doit disposer d’outils et le nombre des procès qui, en première instance ou en appel, ne déboucheront jamais sur une décision au fond pour une raison autre qu’un MARD réussi ou un désistement doit

nécessairement être analysé, tout comme les raisons de procédures qui y ont présidé.

En attendant, force est de constater que le bon déroulement d’un procès va être contrarié par d’inutiles délais couperets ou d’anormales exigences tatillonnes qui, toutes, procèdent du formalisme excessif (2). Il le sera aussi par la multiplication déraisonnable des préalables à la décision au fond (1). Enfin, les règles gouvernant l’exécution provisoire viennent, elles aussi, interférer de manière critiquable le cours du procès (3).

#### **1. La multiplication déraisonnable des préalables à la décision au fond**

La réforme résultant du décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 confiant au juge de la mise en état (JME) le soin de statuer sur les fins de non-recevoir ralentit et complique le déroulement du procès.

En effet, si l’une des demandes principales, subsidiaires ou reconventionnelles des parties se heurte à un défaut de qualité, un défaut d’intérêt, une prescription, un délai préfix ou à la chose jugée, c’est au JME qu’il appartient de statuer sur la fin de non-recevoir susceptible d’entraîner son rejet.

La décision du JME étant susceptible d’appel et l’arrêt qui suivra de pourvoi en cassation, le retard dans le jugement au fond pouvant en résulter peut s’avérer très important. Ce d’autant que le JME est susceptible d’être saisi plusieurs fois dans un même dossier, par le défendeur sur une ou plusieurs demandes contenues dans l’assignation, puis par le demandeur lorsque lui auront été notifiées les conclusions en défense qui peuvent contenir des demandes reconventionnelles critiquables elles aussi par le biais de fins de non-recevoir. Entre les deux demandes, un appel sur la première ordonnance du JME aura pu avoir lieu.

Cela peut être pire dans les dossiers complexes tels les procès de construction où les demandes principales ou reconventionnelles peuvent être nombreuses et ne pas concerner, toutes, les mêmes parties, de sorte que le JME est susceptible d’être saisi à des moments différents pour connaître de fins de non-recevoir différentes...

Ainsi, l’adjonction aux compétences du JME de celle de statuer sur les fins de non-recevoir retarde le moment où le juge tranchera le fond, ce qu’il faisait très bien jusqu’alors, par un seul et même jugement. Il n’est pas douteux que le découpage du procès en deux par la césure produira le même résultat.

#### **2. La soumission à d’inutiles délais couperets et d’anormales exigences tatillonnes**

Plus de 12 ans après, on ne peut que constater l’échec de la réforme *Magendie* et de celles qui l’ont suivie.

Depuis 2011, la procédure d’appel, en même temps qu’étaient supprimés les avoués d’appel, a été soumise à une triple logique :

- de complexification continue, texte après texte ;
- d’extension du périmètre le plus contraignant à la matière sociale ;
- d’une interprétation stricte voire extensive des chausse-trappes contenues dans les textes par les juges d’appel et la Cour de cassation qui conduisent, année après année,

(4) Le développement récent des MARD est trop souvent dicté par une logique de gestion des flux judiciaires, alors que les conditions pour leur efficacité ne sont pas réunies. Comité des États généraux de la justice, rapp., avr. 2022, Rendre justice aux citoyens, p. 78 : [https://lex.so/\\_YKqG](https://lex.so/_YKqG).

au rejet de toujours plus de procédures d'appel pour de vénielles brouilles procédurales.

À défaut de disposer de l'outil statistique qui mesure le nombre de procès se terminant par une décision au fond ou un accord, l'examen de l'évolution du nombre de déclarations de sinistres des avoués/avocats pour des erreurs de procédure en appel a été multiplié par sept en une dizaine d'années, passant de guère plus de 100 en 2010-2011 à plus de 700 en 2021.

Dès lors que tous les justiciables victimes d'erreurs de leurs avocats ne se lancent pas dans une nouvelle procédure, dirigée cette fois contre celui-ci, ce nombre ne représente qu'une fraction, que l'on peut penser minoritaire, des personnes qui *de facto* n'ont pas bénéficié d'un accès effectif au juge d'appel.

Ainsi, plusieurs milliers de justiciables, par an, se trouvent privés d'une décision au fond ou d'une décision prenant en considération l'ensemble de leurs moyens. C'est beaucoup trop au regard de l'exigence posée par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

Beaucoup de ces décisions interrompant de manière anticipée la procédure d'appel ou réduisant le nombre de conclusions sur lesquelles la Cour aura à statuer résultent de l'application stricte des délais couperets de trois mois aux appelants, intimés, intervenants forcés dans une procédure d'appel.

La soumission à de tels délais est incompréhensible quand le délai moyen de traitement excède très largement le temps imposé aux parties pour échanger leurs écritures. Ils sont même, avec l'ensemble des chausse-trappes, contreproductifs. En effet, alors que l'on n'a jamais eu aussi peu de dossiers en appel, les délais de traitement n'ont jamais été aussi longs. Plus de 200 000 dossiers entrants en appel au début des années 2010 contre 171 000 en 2021. 11,2 mois en moyenne pour trancher en appel en 2011 contre 15,7 mois en 2021 (et même 18,1 pour les affaires au fond) <sup>(5)</sup>.

Encore moins si l'on pense à l'énergie, au temps et aux moyens consacrés inutilement par des conseillers de la mise en état à rendre des décisions de caducité ou d'irrecevabilité puis par les cours à statuer sur des déférés de celles-ci, par les chambres civiles, commerciales et sociales de la Cour de cassation sur pourvois de leurs arrêts ou par les cours à s'interroger pour savoir si elles sont ou non saisies. Combien de décisions au fond pourrait-on rendre sans moyens supplémentaires en réorientant simplement ce travail vers la production de décisions au fond ?

Pareillement, la « sanction » de non-saisine de la cour en cas de déclaration d'appel non parfaitement rédigée dans l'article 562 du Code de procédure civile (CPC) procède d'une interprétation allant à rebours de l'accès effectif à la justice. En effet, aurait dû être retenu que la matière devrait être réglée par l'application de l'article 901 du CPC qui prévoit que la non-indication dans une déclaration d'appel des chefs de jugement est susceptible d'entraîner la nullité de la déclaration d'appel. Ainsi, cette sanction

serait restée de la compétence du conseiller de mise en état, soumise à délais ainsi qu'au régime très restrictif de recevabilité résultant de l'article 114 du CPC pour les nullités de forme.

On ne peut que regretter l'évacuation, sans décisions au fond, d'un nombre très important de procédures d'appel. Le justiciable n'y gagne rien, lui qui ne saisit pas les tribunaux pour que ceux-ci lui annoncent plusieurs années après que son litige ne sera pas tranché, tout en lui suggérant implicitement que, en cas de mécontentement, il peut se retourner contre son avocat et recommencer ainsi les démarches à zéro, cette fois contre lui !

L'État non plus ne gagne rien, lui qui fait face à une défiance toujours plus importante des citoyens qui ne cessent d'affirmer très majoritairement qu'ils n'ont pas confiance en la justice.

Peut-on leur donner totalement tort quand le système de production des décisions civiles n'œuvre pas exclusivement à rendre des décisions et consacre une part importante de son activité à rendre des non-décisions ?

Le citoyen ne demande qu'une chose, que soit tenue par la France la promesse de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

### 3. Des règles gouvernant l'exécution provisoire qui posent des difficultés

Parmi les nombreux autres points qui pourraient être ajoutés, il y a ceux qui découlent du manque important de qualité des jugements de première instance, ainsi que relevé par le rapport des États généraux de la justice.

Ce constat objectif fait en 2022 par le comité des États généraux aurait dû nécessairement entraîner la remise en cause de la généralisation de l'exécution provisoire des décisions de première instance décidée moins de trois ans auparavant. <sup>(6)</sup> En effet, comment continuer à exiger que soient immédiatement exécutées des décisions dont il est reconnu qu'elles ont une qualité non satisfaisante, à savoir une « qualité amoindrie » <sup>(7)</sup> ? Accepterait-on que nos chirurgiens opèrent au quotidien sur la base d'analyses, de radios, de scanners, d'IRM... dont la qualité ne serait pas optimale ? Que diraient nos tribunaux et cours à un tel chirurgien qui se défendrait à la suite d'un accident survenu au bloc en indiquant qu'il savait que les bases sur lesquelles il opérait n'étaient pas d'une grande qualité mais qu'il a quand même fait avec ? Dans le droit-fil d'une jurisprudence constante, il serait, à n'en pas douter, déclaré responsable civilement et même pénalement.

Pourquoi n'applique-t-on pas les mêmes raisonnements et la même rigueur intellectuelle pour protéger le justiciable contre des erreurs d'exécution provisoire, comme la justice le fait pour protéger les patients contre les erreurs médicales ? Sûrement parce que, ce faisant, on espère réduire le nombre d'appels. Manifestement, cet impératif apparaît plus important que la qualité des décisions de justice qui vont contraindre les justiciables à les exécuter alors que bon nombre seront remises en cause plus tard avec tous les risques que cela comporte.

(5) Ministère de la Justice, chiffres clés de la justice 2011 : <https://lext.so/rgdz9j> ; Ministère de la Justice, chiffres clés de la justice 2022 : <https://lext.so/327qMb>.

(6) D. n° 2019-1333, 11 déc. 2019.

(7) Comité des États généraux de la justice, rapp., avr. 2022, Rendre justice aux citoyens, not. p. 47 : [https://lext.so/\\_YKqG](https://lext.so/_YKqG).

Et, pour le cas où l'appelant n'a pas exécuté ou n'est pas en mesure de le faire, le retrait du rôle qui peut intervenir sur requête de l'intimé est de nature à réduire encore le nombre de dossiers qu'auront *in fine* à connaître les cours d'appel.

Le conseiller de la mise en état se trouve placé par le CPC dans une situation objective de conflit d'intérêts, dès lors que la décision qu'il prendra sur chacune des requêtes dont il sera saisi est de nature à maintenir ou à diminuer le nombre de dossiers que lui ou sa chambre auront à traiter.

Certes, ce constat peut être fait à chaque fois qu'un juge ou un conseiller de la mise en état est amené à statuer sur une exception susceptible de mettre un terme à la procédure, mais cela est tempéré par la faculté d'exercer à l'encontre de leurs décisions un recours.

Or, là, cela est impossible, ce qui, pour cette seule raison, devrait être corrigé. Ceci d'autant plus que les décisions des conseillers de la mise en état, rendues après échanges de conclusions et de pièces et audiences de plaidoirie, s'apparentent beaucoup plus à des décisions juridictionnelles qu'à des décisions administratives.

Cette qualification est de nature à priver le justiciable, en butte à une décision manifestement injuste, de la possibilité de poursuivre son appel, qui lui pourrait être tout à fait pertinent.

Elle empêche aussi l'unification des décisions en la matière puisqu'il peut y avoir autant d'interprétations de l'article 524 du CPC qu'il y a de conseillers de la mise en état dans l'ensemble des chambres civiles, commerciales et sociales des 36 cours d'appel.

## II. LA NÉCESSAIRE RÉFORME EN PROFONDEUR DE NOTRE PROCÉDURE CIVILE

Les seules augmentations du budget de la justice et du nombre de magistrats n'apporteront pas de réponse aux problèmes exposés ci-dessus. Ceux-ci trouvent leurs origines dans les textes mêmes du CPC et ce sont ces textes qu'il faut changer.

À la suite des États généraux de la justice, le garde des Sceaux annonçait le 25 novembre 2022, lors de la rentrée du barreau de Paris, des réformes à venir et notamment une « une simplification de la procédure civile » et « la réforme du décret *Magendie* ». Cela pouvait laisser aux avocats quelques espoirs d'avoir enfin été entendus, eux qui sont bien seuls à défendre le droit du justiciable à bénéficier pleinement d'un accès effectif au juge. Quelques semaines plus tard, le plan d'action annoncé le 5 janvier 2023 faisait seulement état d'un simple « desserrement des délais *Magendie* ».

Pareille réduction de la voilure de la réforme à venir n'est pas acceptable car elle laissera entier l'ensemble des problèmes relevés ci-dessus. De plus, l'immixtion d'une contrepartie à ce « desserrement des délais » concernant la forme des écritures, qui ne pourrait que correspondre à la création de nouvelles et supplémentaires chausse-trappes procédurales, démontre l'absence de prise de

conscience des problèmes que posent notre CPC et l'application qui en est faite.

Or, ceux-ci imposent une refonte de la procédure civile pour garantir le droit effectif d'accès au juge.

Pour ce faire, il est possible de se lancer dans un long travail visant à repenser et réécrire les règles du CPC afin de les simplifier et de supprimer toutes les inutiles chausse-trappes procédurales que l'on y a insérées depuis les années 1970 au cours desquelles est intervenue sa précédente réforme.

Notre pays peut aussi parvenir à un résultat très satisfaisant de manière beaucoup plus rapide. Il suffirait qu'il décide d'intégrer dans notre droit processuel une recommandation de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) adoptée le 17 juin 2021 visant à « réduire les contraintes formelles au strict nécessaire » et, pour y parvenir, à « assurer un droit de régularisation des actes viciés en fixant aux parties un bref délai pour déposer un acte de procédure régularisé ou pour fournir les informations requises ou bien remplir les conditions manquantes ».

Le rajout de cette seule disposition permettrait de conserver en l'état le CPC tout en renforçant l'accès effectif au juge de manière satisfaisante.

Que la France respecte une recommandation aussi fondamentale que celle émise le 17 juin 2021 par la CEPEJ serait la moindre des choses. Ne resterait plus que, en parallèle, à rendre au juge du fond la compétence pour connaître des fins de non-recevoir, suspendre l'extension de l'exécution provisoire dans l'attente d'un constat de l'amélioration de la qualité des décisions de première instance et permettre un recours sur les décisions de radiation d'appel pour défaut d'exécution.

À une telle éventualité, il est souvent objecté que cela créerait un surcroît de travail pour les greffes et que ceux-ci ne seraient pas en mesure de l'absorber. D'une part, cela est inexact car, aujourd'hui, le prononcé d'une mesure de caducité d'appel, de rejet de conclusions, génère déjà l'envoi d'un ou de plusieurs avis par le greffe. D'autre part, l'envoi par RPVJ de demandes de régularisation aux dates clés des dossiers pourrait aisément être systématisé, sans charge supplémentaire pour le greffe.

Bien évidemment, ce dispositif devrait également trouver à s'appliquer avant le prononcé d'une péremption, les parties subissant dans de nombreuses cours plus de deux ans d'attente entre le moment où le dossier est prêt à juger et sa fixation, ce retard très anormal ne pouvant déboucher sur un anéantissement de la procédure d'appel.

La France doit rétablir dans toute sa plénitude le droit effectif au recours à un juge dont elle s'est éloignée au fil des ans, au gré de réformes ou de certaines décisions de justice.

C'est un impératif démocratique, c'est aussi un marqueur de l'État de droit.

Aussi, il n'y aura pas de grande réforme de la justice à la suite des États généraux de la justice si elle ne comprend pas une vraie réforme de la procédure civile.