

CONSEIL D'ÉTAT

Assemblée générale

Séance du jeudi 30 juillet 2015

Section de l'intérieur

N° 390291

**EXTRAIT DU REGISTRE
DES DELIBERATIONS**

**AVIS SUR UN PROJET DE LOI
portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle**

- 1.** Le Conseil d'État a été saisi, le 30 juin 2015, d'un projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle.
- 2.** Le projet de loi a pour objet d'adapter le service public de la justice aux évolutions sociales, économiques et démographiques et aux nouveaux besoins de droit qu'elles génèrent. Il renforce l'accès au droit et à la justice, favorise le règlement amiable des litiges, améliore l'organisation judiciaire et le fonctionnement des juridictions, recentre les professionnels de justice sur leurs missions essentielles et développe les instruments permettant d'apporter une réponse adaptée aux différents types de contentieux, notamment les litiges de la vie quotidienne, et à un traitement efficace des contentieux collectifs.
- 3.** Le projet fait de l'accès au droit et à la justice un principe directeur du service public de la justice. Il développe la politique publique de l'accès au droit en modernisant le dispositif existant au niveau local, en l'étendant à la résolution amiable des litiges, en renforçant l'implication des juridictions et en prévoyant une association plus étroite de l'ensemble des intervenants.
- 4.** Il adapte les dispositions législatives nécessaires pour assurer la mise en œuvre du « service d'accueil unique des justiciables » (SAUJ) destiné à permettre aux usagers, depuis n'importe quel site judiciaire, de s'informer sur leurs droits, d'engager les démarches procédurales nécessaires et de suivre le traitement de leurs affaires quel que soient le lieu et la nature de la juridiction concernée.
- 5.** Le projet tend à favoriser le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges. A cet effet, il procède à la ratification de l'ordonnance du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du 21 mai 2008 et apporte à la médiation en matière administrative les mesures propres à en assurer le développement en droit interne. Il procède ensuite à l'extension de la procédure participative pour en autoriser la conclusion même si le juge est saisi du litige. Il clarifie enfin le régime de la transaction.

6. Le projet de loi tend, d'une part, à redistribuer certaines compétences au sein de l'ordre judiciaire et, d'autre part, à transférer la compétence des commissions départementales d'aide sociale pour connaître de certains contentieux aux tribunaux de grande instance, afin de constituer des « blocs » de compétences cohérents au regard de la matière considérée.

7. Il crée une cause de récusation d'un juge de l'ordre judiciaire tenant à l'existence d'un conflit d'intérêts tel que défini dans le projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société, examiné le 9 juillet 2015 par l'Assemblée générale du Conseil d'État. Il prévoit, de plus, la possibilité pour le magistrat du ministère public de se déporter lorsqu'il suppose en sa personne un conflit d'intérêts ou estime en conscience devoir s'abstenir ou se faire remplacer.

8. Par ailleurs, le projet prévoit que les délits de conduite d'un véhicule terrestre à moteur sans être titulaire du permis de conduire correspondant à la catégorie de véhicule considéré et le délit de conduite d'un tel véhicule sans être couvert par une assurance garantissant sa responsabilité civile, prévus respectivement aux articles L. 221-2 et L. 324-2 du code de la route, ne pourront être constitués que si certaines circonstances déterminées seront réunies. A défaut, le fait de conduire sans le permis de conduire ou l'assurance requis constituera, si le Gouvernement adopte le décret en Conseil d'État qui le prévoit, ainsi qu'il l'a annoncé, une contravention de la 5^{ème} classe, soumise à la procédure de l'amende forfaitaire. En outre, le projet de loi permet aux officiers du ministère public d'occuper le siège du ministère public devant le tribunal de police pour les contraventions de la 5^{ème} classe relevant de la procédure de l'amende forfaitaire.

9. Le projet de loi modifie la procédure d'envoi en possession pour limiter l'intervention du juge au seul cas d'opposition des tiers intéressés à l'exercice de sa saisine par le légataire. En contrepoint, le notaire sera chargé de contrôler les conditions de cette saisine.

10. Il transfère aux officiers d'état civil la compétence des greffiers des tribunaux d'instance en matière d'enregistrement des pactes civils de solidarité ainsi que des déclarations de modification ou de dissolution de ce pacte.

11. Le projet modifie le régime de la publicité foncière afin de tirer les conséquences de la fusion des professions d'avocat et d'avoué. Il précise que les avocats pourront accomplir certaines formalités de publicité foncière notamment en ce qui concerne la publication des assignations en justice, des commandements valant saisie et des jugements d'adjudication.

12. Le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour :

- supprimer, d'une part, les membres du Conseil d'État et les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et, d'autre part, les magistrats judiciaires, de la composition des commissions administratives lorsque leur présence n'est pas de nature à constituer une garantie au regard des droits ou des libertés en cause ou n'est pas justifiée par la nécessité d'une expertise juridique des questions posées ;
- tirer les conséquences de la création du brevet européen à effet unitaire et de la future mise en place de la juridiction unifiée du brevet ;
- créer un statut de consultant juridique étranger afin d'autoriser les avocats établis hors de l'Union européenne à accomplir certains actes notamment des consultations portant sur le droit de leur pays d'origine, à l'exclusion du droit français et du droit européen.

13. Alors que l'action de groupe a été introduite en droit français, en matière de consommation, par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, et a vocation à être étendue à d'autres matières, comme notamment la santé, le projet de loi crée un cadre légal commun aux diverses actions de groupe. Les législations spécifiques ouvrant une action de groupe dans une matière déterminée auront vocation à s'inscrire dans ce cadre, tout en pouvant y déroger sur certains points. Ainsi, sur la base de ce socle commun, le projet de loi ouvre dès à présent une action de groupe en matière de discriminations.

14. Enfin le projet rénove la justice commerciale et l'adapte aux enjeux du contexte économique et social actuel. A cette fin, il renforce la formation et la déontologie des juges des tribunaux de commerce et aménage le statut et les missions des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires intervenant dans les procédures collectives.

15. Dès lors, le projet de loi n'appelle pas d'autre observation, de la part du Conseil d'État, que les remarques suivantes.

Sur l'institution d'un service d'accueil unique des justiciables

16. Le Conseil d'État a considéré que, dès lors que ce service permettait au greffe d'une juridiction de réceptionner et dater des actes, notamment d'introduction de certaines procédures, en lieu et place de la juridiction compétente pour en traiter, il affectait la compétence respective des greffes et nécessitait qu'il soit dérogé par voie législative au principe que le ressort dans lequel le greffe peut exercer ses missions est celui de la juridiction à laquelle il est rattaché. Il a par ailleurs estimé que si l'accès direct conféré aux agents de greffe, dans le cadre de ce service, à l'application Cassiopée, pouvait se justifier par l'amélioration apportée à l'information des justiciables, il appelait, au regard des enjeux importants en termes de protections des données à caractère personnel que cette application comporte des garanties particulières : par conséquent, l'habilitation spécifique que ces agents recevront devra être assortie de telles garanties qui devront être prévues par le décret d'application.

Sur la médiation en matière administrative

17. Le Conseil d'État a constaté que le projet de loi procédait à une clarification utile en maintenant la possibilité pour les juridictions administratives de concilier elles-mêmes les parties (article L. 211-4 du code de justice administrative) tout en leur ouvrant la possibilité de désigner un médiateur (articles L. 771-3 et suivants de ce code). Dans le premier cas, la conciliation relève du pouvoir souverain du juge quant à son organisation et son déroulement. Dans le second cas, le médiateur exerce sa mission dans le respect des prescriptions posées par l'ordonnance du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.

Sur l'exclusivité des médiateurs familiaux diplômés

18. Le Conseil d'État n'a pu adhérer au dispositif prévu par le projet de loi dont la cohérence juridique n'était pas assurée. En effet, sans entendre doter la médiation familiale d'un régime général dont elle est actuellement dépourvue, le Gouvernement se proposait de restreindre la liberté de choix du juge dans la désignation du médiateur et d'opérer, à cet égard, une distinction entre les différents contentieux susceptibles de donner lieu à une médiation familiale, sans que des raisons objectives justifient le choix ainsi effectué.

Sur la tentative préalable obligatoire de conciliation

19. Le Conseil d'État a considéré que le dispositif proposé pour les litiges relevant du juge de proximité ou du juge d'instance était assorti d'exceptions permettant de le rendre compatible avec le principe constitutionnel et conventionnel de l'accès effectif au juge, qui s'impose au pouvoir législatif comme au pouvoir réglementaire. Le dispositif proposé est circonscrit aux procédures civiles qui relèvent, aux termes de l'article 37 de la Constitution, du règlement, dès lors que ne sont en cause ni les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, ni les règles constitutives d'un ordre de juridictions.

Sur la création d'une liste de cour d'appel des médiateurs

20. Les mêmes motifs ont conduit le Conseil d'État à disjoindre la disposition prévoyant l'institution d'une liste des médiateurs en matière civile et commerciale par cour d'appel, pour la bonne information des justiciables.

Sur la procédure participative

21. Si le Conseil d'État a pris acte du choix du Gouvernement d'étendre le recours à la procédure participative afin d'en permettre l'utilisation par les parties et leurs avocats après la saisine du juge pour assurer l'instruction des procès civils, il lui apparaît nécessaire d'appeler l'attention de celui-ci sur la nécessité d'en prévoir les conséquences au titre de l'aide juridictionnelle, si les parties sont éligibles à celle-ci.

Sur le transfert aux tribunaux de grande instance de la compétence des commissions départementales d'aide sociale pour connaître des litiges relatifs à la protection complémentaire en matière de santé et à l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé prévues respectivement aux articles L. 861-1 et L. 861-3, d'une part, et L. 863-1, d'autre part, du code de la sécurité sociale

22. S'agissant d'un transfert de compétence à des juridictions judiciaires d'un contentieux relevant de juridictions administratives spécialisées, le Conseil d'État a fait application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle :

- figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle ;

- toutefois, dans la mise en œuvre de ce principe, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé.

Le Conseil d'État a considéré qu'en l'espèce, si la compétence transférée porte sur l'annulation ou la réformation de décisions prises, dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, par les agents de l'Etat (ou, par délégation de pouvoir, par les directeurs des caisses d'affiliation des assurés sociaux, chargées d'une mission de service public), ce transfert est admissible dès lors

qu'il tend, dans l'intérêt des personnes intéressées et de la bonne administration de la justice, à regrouper des contentieux variés relatifs à l'accès aux soins.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que les dispositions devant refonder la composition et les compétences des commissions départementales d'aide sociale et de la commission centrale d'aide sociale à la suite des décisions n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011 et n° 2012-250 QPC du 8 juin 2012 du Conseil constitutionnel n'ont pas encore été adoptées. Il appelle l'attention du Gouvernement sur l'urgence d'une telle réforme qui est indispensable pour que ces juridictions puissent fonctionner dans des conditions satisfaisantes.

Sur le pouvoir du premier président de la cour d'appel d'affecter temporairement, pour un motif tiré de l'organisation du service, un juge des libertés et de la détention dans d'autres tribunaux de grande instance de la cour d'appel que celui dans lequel il a été nommé

23. Le projet de loi tire les conséquences, sur la rédaction de l'article 137-1-1 du code de procédure pénale, d'un article du projet de loi organique « relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société » qui modifie l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, portant loi organique relative au statut de la magistrature, pour prévoir que le juge des libertés et de la détention sera nommé par décret du Président de la République sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.

L'article 137-1-1 autorise le premier président de la cour d'appel à affecter temporairement, pour quarante jours au maximum par année judiciaire et concurremment, un juge des libertés et de la détention dans au plus deux juridictions autres que celle dans laquelle il a été nommé, afin de pourvoir à l'absence d'autres juges des libertés et de la détention.

Or, il résulte des dispositions des articles 4, 7 et 28-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut des magistrats que ceux-ci sont nommés, au titre d'une fonction déterminée, dans une juridiction désignée dans l'acte de nomination. Par suite, une dérogation à cette garantie statutaire doit être prévue, dans son principe, par la loi organique.

Le Conseil d'État a donc invité le Gouvernement à amender le projet de loi organique mentionné ci-dessus pour donner une assise générale de principe aux dispositions (telles que celles de l'article L. 121-4 du code de l'organisation judiciaire ou de l'article 137-1-1 du code de procédure pénale) permettant aux chefs de juridiction d'affecter temporairement un magistrat du siège ou du parquet dans une autre juridiction que celle dans laquelle il a été nommé, afin de remplacer des magistrats absents.

Sur la création des contraventions de la 5^{ème} classe relevant de la procédure de l'amende forfaitaire de conduite sans permis de conduire et de conduite sans assurance et la création de délits constitués par de tels faits et dont la caractérisation est conditionnée par la constatation préalable par procès-verbal de faits antérieurs de même nature

24. Le Conseil d'État a constaté que dans le projet de loi la condition préalable à la constitution des délits mentionnés ci-dessus reposait sur la simple constatation de faits antérieurs de même nature par procès-verbal, acte de police judiciaire non sanctionné par la justice et, qui pourrait n'être pas suivie du paiement de l'amende forfaitaire, de l'émission du titre exécutoire d'une amende forfaitaire majorée non susceptible de réclamation, de l'exécution d'une composition pénale ou d'une condamnation définitive.

Une personne, encore présumée innocente au titre des premiers faits constatés par procès-verbal, pourrait donc être sanctionnée de peines délictuelles au titre des nouveaux faits, alors que, si elle n'était pas coupable des premiers faits, il n'y aurait pas de nécessité de la sanctionner de peines délictuelles.

Par suite, la condition préalable instituée par le projet de loi doit être regardée comme contraire aux principes de nécessité des peines et de présomption d'innocence, prévus respectivement aux articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Afin d'éviter qu'il ne soit porté atteinte à ces principes, le Conseil d'État a modifié la rédaction du Gouvernement, en complétant la disposition en cause, pour prévoir que la constatation par procès-verbal des premiers faits doit avoir donné lieu au paiement de l'amende forfaitaire, à l'émission du titre exécutoire d'une amende forfaitaire majorée non susceptible de réclamation, à l'exécution d'une composition pénale ou à une condamnation définitive.

Par ailleurs, compte tenu de la gravité qui s'attache à l'infraction de conduite sans permis, le Conseil d'État a relevé les montants de l'amende forfaitaire minorée, de l'amende forfaitaire et de l'amende forfaitaire majorée pouvant être infligées aux contrevenants pour les fixer, respectivement, à 600 euros, à 700 euros et à 1 000 euros.

Sur l'action de groupe

25. Prenant acte de la démarche consistant à étendre progressivement le champ de l'action de groupe, à partir des dispositions déjà promulguées en matière de consommation, le Conseil d'État a admis que l'ouverture de ces procédures d'action de groupe, matière par matière, rendait opportune, au regard de l'intelligibilité du droit et de la sécurité juridique, l'adoption d'un cadre de référence commun ayant vocation à s'appliquer, au-delà de l'action de groupe en matière de discriminations, à d'autres matières.

26. Pour autant, l'adoption, par le législateur, d'un tel cadre commun pourrait être regardée comme dénuée de caractère normatif ou entachée d'incompétence négative, s'il ne trouvait pas immédiatement à s'appliquer. Cependant, en l'espèce, le Conseil d'État a relevé que ce cadre commun trouvait, dans le présent texte, une première application avec l'ouverture d'une action de groupe en matière de discriminations. Afin de marquer l'existence de cette première application, le Conseil d'État a substitué à la rédaction initiale du Gouvernement une rédaction mettant en exergue les matières dans lesquelles une action de groupe a été ouverte et pour lesquelles ce cadre commun s'applique. Cette liste, aujourd'hui limitée à la seule action de groupe ouverte en matière de discriminations, a vocation à être étendue. A cet égard, elle devrait comprendre à terme, par cohérence, les domaines de la consommation et de la santé.

27. S'agissant de l'action de groupe en droit administratif, le Conseil d'État rappelle les travaux conduits en 2009 au sein de la juridiction administrative, qui préconisaient l'ouverture d'une action de groupe dans le domaine du droit administratif pour mieux traiter dans l'intérêt des justiciables comme dans celui des finances publiques les contentieux sériels, tant pour la réparation des préjudices que pour la reconnaissance des droits individuels.

28. S'agissant de l'action de groupe en matière de discriminations, le Conseil d'État a ajouté à l'article 43 du projet de loi des dispositions modifiant l'article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, dans le sens de la réserve d'interprétation émise par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 relative au projet de loi de

modernisation sociale (cons. 89 et 90) : en cas de doute, il appartient au juge, pour forger sa conviction, d'ordonner toutes mesures d'instruction utiles à la résolution du litige.

Sur l'extension outre-mer des dispositions de l'article 3 relatives à la médiation

29. Si les dispositions relatives à la médiation ordonnée par les juridictions administratives sont de plein droit applicables, en vertu des dispositions statutaires, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna, en tant qu'elles se rattachent à la procédure administrative, il n'en est pas de même de la médiation conventionnelle dans les litiges administratifs. Une mention expresse d'application est nécessaire pour les collectivités soumises au principe de spécialité législative, dans le respect des compétences dévolues à chaque collectivité.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'État dans sa séance du jeudi 30 juillet 2015.